



Kristin Alsos, Balder Blinkenberg,  
Kristine Nergaard og  
Åsmund Arup Seip

---

# **Bruk av tvungen lønnsnemnd 2013–2023**

**Fafo-rapport**  
2023:32



Kristin Alsos, Balder Blinkenberg, Kristine Nergaard og Åsmund Arup Seip

## **Bruk av tvungen lønnsnemnd 2013–2023**

Fafo-rapport 2023:32

Fafo-rapport 2023:32

© Fafo 2023

ISBN 978-82-324-0708-8

ISSN 2387-6859

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Problemstillinger.....	10
1.2 Begrepsbruk.....	10
1.3 Data og metode.....	11
<b>2 Tilbakeblikk på perioden 1990–2012</b> .....	<b>12</b>
2.1 Bruk av streik og lockout fram til 2012.....	12
2.2 Begrunnelsene for bruk av tvungen lønnsnemnd.....	13
2.3 Kritikken mot bruk av tvungen lønnsnemnd.....	14
<b>3 Lønnsnemndbehandlinger 2013–2023</b> .....	<b>16</b>
3.1 Streiken i Atea (1/2013).....	16
3.2 Vaskeri- og renseristreiken (1/2014).....	17
3.3 Flygerstreiken (1/2016).....	18
3.4 Streik i helseforetakene (2/2016 og 2/2018).....	18
3.5 Sykepleierstreiken (1/2018).....	19
3.6 Streik i helseforetakene (1/2019 og 2/2019).....	20
3.7 Legestreiken i KS-området (1/2020).....	20
3.8 Barne- og ungdomsverntjenesten (1/2021 og 2/2021).....	21
3.9 Streik i kommunesektoren (3/2021).....	22
3.10 Streik i Oslo Kommune (4/2021).....	22
3.11 Streik på sokkelen (1/2022).....	23
3.12 Flyteknikerstreiken (2/2022).....	23
3.13 Lærerstreiken (3/2022, 4/2022 og 5/2022).....	24
3.14 Redningsmannstreiken 2023.....	25
3.15 Perioden 2013–2023 sett under ett.....	25
3.16 Begrunnelser for bruk av tvungen lønnsnemnd.....	27
<b>4 Tilsynsmyndighetenes rolle</b> .....	<b>28</b>
4.1 Helsetilsynet.....	28
4.2 Andre myndigheter.....	33
4.3 Tilsyn med konsekvensene av arbeidskonflikter.....	34
<b>5 Partene</b> .....	<b>35</b>
5.1 Partenes virkemidler.....	35
5.2 Partenes syn på inngrepene.....	43
5.3 De berørte partenes syn på Rikslønnsnemndas kompetanse og funksjon.....	46
5.4 Berørte parters syn på tvungen lønnsnemnd.....	48
<b>6 Inngrepene og folkeretten</b> .....	<b>50</b>
6.1 ILO.....	50
6.2 ECSR.....	51

<b>7 Avslutning .....</b>	<b>52</b>
7.1 Varighet .....	53
7.2 Tilsynene og i hvilken grad myndighetene lener seg på dem.....	53
7.3 Partenes tilpasninger for å unngå fare for liv og helse .....	53
7.4 De berørte partenes synspunkter på inngrepene .....	54
7.5 Utviklingen i lønnsnemndspraksis .....	54
<b>Referanser .....</b>	<b>56</b>

# Forord

---

De siste to årene har flere arbeidskonflikter blitt avsluttet ved at regjeringen har grepet inn i konfliktene med tvungen lønnsnemnd. I 2022 grep regjeringen inn i tre arbeidskonflikter, og inngrepet i lærerstreiken høsten 2022 fikk særlig stor oppmerksomhet. I nordisk sammenheng er frekvensen av inngrep og måten det gjøres på i Norge særegen. I denne rapporten gis en oversikt over de 14 inngrepene som har vært gjort i perioden 2013 til 2023. Rapporten er en videreføring av Seip (2013) som gjennomgikk inngrepene fra 1990 til 2012. Arbeidet med denne rapporten er finansiert av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og gjort som en del av forskningsavtalen om kollektive aktører og reguleringer.

Vi vil gjerne takke informantene for å ha satt av tid til oss i arbeidet med denne rapporten. I tillegg vil vi takke Siri Lorentzen og Kristin Stanwick Bårnås som har vært våre kontaktpersoner i departementet. Her på Fafo vil vi takke Mona Bråten for å ha kvalitetssikret rapporten, og Fafos informasjonsavdeling for å ha tilrettelagt rapporten for publisering.

Oslo, januar 2024

Kristin Alsos, prosjektleder

# Sammendrag

---

Tema for denne rapporten er bruken av tvungen lønnsnemnd i Norge i perioden 2013 til 2023. Tvungen lønnsnemnd innebærer at en pågående arbeidskonflikt stanses og at de ansatte returnerer til arbeid, mens Rikslønnsnemnda får i oppgave å fastsette innholdet i den nye tariffavtalen.

Rapporten er en videreføring av Seip (2013) hvor inngrepene fra 1990 til 2012 ble behandlet. I perioden 2013 til 2023 ble det gjort 14 inngrep i arbeidskonflikter. Problemstillingene for rapporten er:

- Hva var forløpet i de konflikter som regjeringen grep inn i, og hvilke strategier benyttet partene seg av for å redusere risikoen for at konflikten ville medføre fare for liv og helse?
- Hvordan ble inngrepene begrunnet? I hvilken grad har avgjørelsene basert seg på vurderinger fra fagmyndighetene, og på hvilken måte?
- Hvilke inngrep har vært behandlet av folkerettslige organer, og hva har vært utfallet?
- Skiller inngrepene i denne perioden seg fra tidligere inngrep – er det en enhetlig praksis, eller har partenes strategier og myndighetenes vurderinger endret seg?

Rapporten baserer seg på en deskstudie av Rikslønnsnemndas kjennelser, medieopp-slag, informasjon fra organisasjonenes nettsider og uttalelser fra folkerettslige organer. I tillegg har vi gjennomført 13 kvalitative intervjuer med representanter for partene i konfliktene.

Kapittel 2 er et tilbakeblikk på funnene i Seip (2013) som omhandler inngrepene i perioden før 2013. Rapporten fant at det var en svak tendens gjennom perioden, til at streiker fikk vare lengre før myndighetene grep inn. Videre konkluderte rapporten med at kritikken mot bruk av ordningen har ført til at myndighetene har rettet oppmerksomheten mot konsekvensene av arbeidskampen, og begrunnet inngrepene mer utførlig med støtte i rapporter fra statlige tilsyn som har innhentet informasjon om arbeidskampens virkninger. Dette førte til at tilsynene fikk større ansvar og en mer omfattende rolle under konfliktene, og at dette særlig har gjort seg gjeldene for Statens helsetilsyn.

I kapittel 3 går vi gjennom inngrepene i perioden. Oversikten viser at syv av fjorten inngrep har funnet sted mot streiker i helse- og omsorgssektoren. I tillegg er det flere streiker som har blitt stoppet fordi arbeidskampen har gått ut over tilgangen til helsetjenester. Det er stor variasjon i hvor lenge myndighetene har latt arbeidskampene pågå før lønnsnemndsinngrepet har kommet, men gjennomsnittet lå på 22 dager. Hovedbegrunnelsen for å gripe inn er nesten alltid at arbeidskampen har satt, eller kan komme til å sette, liv og helse i fare. Dette gjelder for 11 av de 14 inngrepene som har blitt gjort i perioden mellom 2013 og 2023. Partenes dispensasjonshåndtering har også blitt nevnt som del av begrunnelsen når regjeringen griper inn med tvungen lønnsnemnd.

I kapittel 4 ser vi på tilsynsmyndighetenes rolle under arbeidskonflikter. Hovedvekten legges på Helsetilsynet, da det er dette tilsynet som oftest er involvert i å



kartlegge konsekvensene av en arbeidskonflikt. I perioden 2013–2023 har 11 av inngrepene vist til Helsetilsynet mens fem av inngrepene har vist til andre direktorater eller tilsyn. Tilsynene sender rapporter om konsekvensene av en pågående arbeidskonflikt til sine fagdepartement, som igjen videreformidler disse til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Under en arbeidskonflikt er det den regulære avdelingen for operativt tilsyn i Helsetilsynet som skal følge med på hvordan kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenesten oppfyller sin plikt til å ivareta befolkningens helse- og omsorgsbehov. Tilsynet må også overvåke konsekvenser av arbeidskonflikter i andre deler av samfunnet, dersom disse rammer helsetjenestene. Tilsynet har ikke direkte kontakt med partene i forkant av en arbeidskonflikt. Under konflikten er hovedkilden til informasjon statsforvalterne, som gjennom sin kontakt med helsetjenestene gjerne sender daglige rapporter til Helsetilsynet. Når Helsetilsynet konkluderer med at liv og helse er truet, kan det bygge på en konkret situasjon der enkeltpersoners liv og helse er i fare, eller det kan bygge på en sammensatt vurdering av risikoen for at helse- og omsorgstjenesten skal svikte. Tilsynet etterstreber å ikke rapportere om at liv og helse er i fare før det vurderes som helt nødvendig, og vurderer også om det er gjort, eller mulig å gjøre, avbøtende tiltak. I intervjuene med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner som har vært direkte berørt av lønnsnemndsinngrep, var tilsynsmyndighetenes rolle ett av temaene. Partene har ulikt syn på dette. Mens arbeidsgiversiden i hovedsak synes tilsynet tilnærming fungerer godt, er enkelte av arbeidstakerorganisasjonene kritiske til at tilsynet ikke pålegger virksomhetene å søke om dispensasjon der fare for liv og helse oppstår. Noen av arbeidstakerorganisasjonene gir også uttrykk for at de har mistet muligheten til å gi utfyllende informasjon til tilsynet om konsekvensene av en konflikt, noe de mener kan føre til at sakene blir dårligere opplyst enn de kunne blitt.

I kapittel 5 ser vi på hvilke virkemidler partene i arbeidslivet har for å redusere sannsynligheten for at en arbeidskonflikt setter liv og helse i fare. Det gis en oversikt over ulike tariffavtalers reguleringer når det gjelder forhåndsavtaler og dispensasjoner underveis i konflikten. Forhåndsavtaler synes ikke å ha spilt noen stor rolle i de konfliktene som har endt med tvungen lønnsnemnd. Deler av arbeidsgiversiden oppfattes som langt mer restriktiv når det gjelder å søke dispensasjoner enn de var tidligere. Dette innebærer at arbeidstakersidens streikeuttak må vurderes nøye på områder der en konflikt kan berøre liv og helse. Innen kommunal sektor – der dispensasjoner fortsatt brukes i ganske stor grad – synes håndteringen av dispensasjoner å foregå uten vesentlig uenighet. Videre i kapitlet redegjør vi for hva partene som har fått sine arbeidskonflikter stoppet, mener om bruken av tvungen lønnsnemnd. Det har oppstått en diskusjon om praksisen med å gjøre felles inngrep i streiker som foregår parallelt, det vil si der streikene gjelder tariffområder hvor ulike forbund har avtaler med samme omfang. Her har LO vært kritiske til at deres streik har blitt stoppet dersom inngrepet er utløst av at YS-medlemmer er i streik.

Etter at myndigheten har grepet inn, vil tvisten bli sendt til Rikslønnsnemnda for avgjørelse. Det er flere forhold ved Rikslønnsnemnda som informantene er opptatt av i intervjuene. Det ene er tidsaspektet fra inngrepet skjer til saken behandles i, og det andre er nemndas «konservative» tilnærming ved at det er vanskelig å få nemnda til å gjøre endringer i tariffavtalene ut over det som andre parter allerede har avtalt. Videre oppfatter enkelte det som at de straffes ved at de får et senere virkningstidspunkt, og dermed får kronetillegget senere enn de som ikke har vært i konflikt. Selv om enkelte av forbundene har vært sterkt uenige med myndighetene når det gjelder behovet for å gripe inn, så innebærer ikke det at de mener at tvungen lønnsnemnd aldri skal brukes. Flere gir uttrykk for at de har en forståelse for at det må være en

«nødbrems» som kan brukes der liv og helse trues. Noen mener imidlertid at inngrep gjøres oftere enn nødvendig.

Kapittel 6 går gjennom uttalelser fra ILOs organisasjonsfrihetskomité (Committee on Freedom of Association, CFA) og ECSR som overvåker etterlevelsen av Den europeiske sosialpakten. Mellom 2013 og 2023 har det blitt sendt tre klager fra norske fagforbund til ILO, men den siste var per desember 2023 ikke behandlet. I uttalelsen tilknyttet inngrepet i vaskeristreiken anbefalte CFA at norske myndigheter utredet nye løsninger for å sikre minimumsbemanning for å unngå at slike inngrep ble nødvendige i framtiden. Sykepleierforbundets streik i 2018 ble vurdert å ha funnet sted innenfor «essential services», og CFA uttalte derfor at inngrepet ikke var i konflikt med streikeretten. For perioden 2014–2018 konkluderte ECSR med at ingen av inngrepene stred imot artikkel 6-4. Begrunnelsen for dette var at samtlige inngrep etter komiteens syn kunne tilhøre sektorer der inngrep er tillatt.

Avslutningsvis i kapittel 7 sammenlignes perioden 2013–2023 med perioden 1990–2012. Antall vedtak i perioden 2013–2023 skiller seg ikke vesentlig fra perioden 2000–2012. Kartleggingen bekrefter tidligere funn som viser at helserisiko er en sentral begrunnelse for å stoppe arbeidskonflikter med tvungen lønnsnemnd. Det er derfor vanskelig å vurdere om det har blitt mer krevende å gjennomføre streiker som berører helse- og omsorgssektoren direkte eller indirekte. Med få unntak har arbeidskonfliktene som har endt med tvungen lønnsnemnd, pågått en stund før inngrepet har kommet. Den praksisen som man har sett i tidligere gjennomganger med at konflikten løper noen tid før inngrepet kommer (Seip, 2013; Seip & Stokke, 2011) er dermed videreført. I vurderingen av om en konflikt truer liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser, har tilsynsmyndighetene en sentral rolle. Det framstår som Helsetilsynet i sine rutiner har trukket opp linjer både når det gjelder hvem de innhenter informasjon fra og hva slags type informasjon, om alle muligheter for å iverksette kompensierende tiltak er uttømt og hvordan balansen mellom streikeretten og hensynet til befolkningens liv og helse skal håndteres. utfordringene for tilsynene vil sannsynligvis være mer krevende når konsekvensene ikke kan knyttes til en enkelthendelse, men der det må gjøres mer generelle konsekvensvurderinger, som tilfellet for eksempel var under lærerstreiken i 2022. Gjennomgangen av konfliktene viser at partenes strategier, som bruken av forhåndsavtaler og dispensasjoner underveis i konfliktene, påvirker maktbalansen mellom partene og konfliktens framdrift. Et flertall av streiker som utvides med lockout, ender også med tvungen lønnsnemnd. Gitt at det er behov for å gjøre endringer i den eksisterende maktbalansen, er det særlig to områder som kan diskuteres. Det ene er om partene skal ha et større felles ansvar for at en arbeidskonflikt kan gjennomføres. De andre gjelder forutsigbarheten i inngrep og nemndsbehandling. Der partene risikerer mer ved å styre en konflikt mot tvungen lønnsnemnd, vil det også påvirke forhandlingsviljen.

# 1 Innledning

---

De siste to årene har flere arbeidskonflikter blitt avsluttet ved at regjeringen har grepet inn i konfliktene med tvungen lønnsnemnd. Tvungen lønnsnemnd innebærer at den pågående arbeidskonflikten stoppes og de ansatte returnerer til arbeid, mens det blir opp til Rikslønnsnemnda å fastsette hvordan den nye tariffavtalen skal se ut. I 2023 ble en konflikt mellom YS/Parat og NHO/NHO Luftfart stoppet, mens i 2022 grep regjeringen inn i tre streiker. Det gjaldt Ledernes streik i oljesektoren, Norsk Flyteknikerorganisasjons streik i luftfarten og Utdanningsforbundets, Skolenes landsforbunds og Norsk Lektorlags streik i kommunal sektor. Inngrepene har til dels skapt sterke reaksjoner fra de berørte fagforbundene, og har ledet til en debatt, både i offentligheten og på Stortinget om bruken av tvungen lønnsnemnd.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet nedsatte i mars 2023 en partssammensatt arbeidsgruppe som skal se på mulighetene for å redusere bruken av tvungen lønnsnemnd i norsk arbeidsliv. Arbeidsgruppen ledes av samfunnsøkonom Ådne Cappelen og alle hovedorganisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden er representert i gruppen. Arbeidet skal være ferdig innen 1. mars 2024. I begrunnelsen for å nedsette arbeidsgruppen heter det:

«De siste årene har det vært økende oppmerksomhet og kritikk når det gjelder bruken av tvungen lønnsnemnd. Kritikken har både vært rettet mot hvordan partene gjennomfører konflikter, deres bruk av virkemidler og mot faktagrunnlaget og de faglige vurderingene som ligger til grunn for myndighetenes inngrep.» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023)

Bruken av tvungen lønnsnemnd fra 1990 til 2012 ble oppsummert av Seip (2013). I perioden fra 2013 til 2023 har det vært gjort totalt 14 inngrep ved tvungen lønnsnemnd. Med tanke på at det gjennomføres forhandlinger på flere hundre avtaler hvert år, er andelen inngrep lav. Samtidig er det relativt få arbeidskonflikter hvert år, og noen tariffområder er mer utsatt for inngrep enn andre. Dette er områder hvor de ansatte utfører oppgaver som beskytter liv og helse eller ivaretar viktige samfunnsinteresser. Der disse arbeidsoppgavene ikke blir utført på grunn av streik eller lockout, kan det innebære at det oppstår en situasjon der liv, helse eller andre viktige samfunnsinteresser er i fare. Partene har selv en mulighet til å unngå at slike situasjoner oppstår. Både streiker og lockouter kan begrenses slik at disse oppgavene ikke berøres. Det kan inngås forhåndsavtaler om at enkelte funksjoner ikke skal omfattes av arbeidskonflikten, eller det kan gis dispensasjoner underveis. Hvis partene ikke klarer å gjennomføre arbeidskonflikten på en slik måte at det ikke oppstår fare for liv, helse eller sikkerhet, eller andre alvorlige samfunnskonsekvenser (heretter liv og helse), vil myndighetene se seg nødt til å gripe inn. Når en skal studere bruken av tvungen lønnsnemnd, vil det derfor være viktig å ikke bare se på selve inngrepene, men også hvordan konfliktene utviklet seg slik at myndighetene vurderte det nødvendig å gripe inn.

## 1.1 Problemstillinger

Denne rapporten gir en oversikt over bruken av tvungen lønnsnemnd i perioden 2013–2023. Rapporten er en videreføring av Seip (2013) der lønnsnemndspraksis i perioden 1990–2012 ble undersøkt (se kapittel 2 for en oppsummering). Følgende problemstillinger dekkes:

- Hva var forløpet i de konflikter som regjeringen grep inn i, og hvilke strategier benyttet partene seg av for å redusere risikoen for at konflikten ville medføre fare for liv og helse?
- Hvordan ble inngrepene begrunnet? I hvilken grad har avgjørelsene basert seg på vurderinger fra fagmyndighetene, og på hvilken måte?
- Hvilke inngrep har vært behandlet av folkerettslige organer, og hva har vært utfallet?
- Skiller inngrepene i denne perioden seg fra tidligere inngrep – er det en enhetlig praksis, eller har partenes strategier og myndighetenes vurderinger endret seg?

Kapittel 3 gir en oversikt over konflikter som har endt i tvungen lønnsnemnd i årene 2013 til 2023. Deretter, i kapittel 4, diskuterer vi tilsynsmyndighetenes rolle i inngrepene før vi i kapittel 5 ser på hvilke virkemidler partene har tatt i bruk for å unngå inngrep, samt hvordan de vurderer på de inngrepene som har blitt gjort og Rikslønnsnemndas behandling av tvistene. I kapittel 6 gis en oversikt over hvilke av tvistene som har blitt behandlet i folkerettslige organer før vi avslutningsvis i kapittel 7 drøfter funnene og diskuterer om praksisen i denne perioden skiller seg fra perioden før 2013.

## 1.2 Begrepsbruk

I norsk sammenheng oppstår arbeidskonflikter enten i forbindelse med reforhandling av tariffavtaler eller ved krav om opprettelse av tariffavtale i en virksomhet. Det er reforhandlingene som skjer hyppigst og som resulterer i flest konflikter, og det gjenspeiles også i at de aller fleste inngrepene gjelder konflikter med utspring i en reforhandling av en avtale. Reglene for når streik eller lockout kan tas i bruk, er fastsatt i arbeidstvistloven og i hovedavtalene mellom partene. Arbeidstvistloven bruker ikke begrepet «arbeidskonflikt», men «streik, lockout og annen arbeidskamp», se arbeidstvistloven § 8. I dagligtale er det imidlertid vanlig å snakke om arbeidskonflikt, og i praksis vil en slik konflikt starte med en streik. Lockout brukes sjeldnere, og i praksis bare der det allerede er iverksatt en streik (Alsos & Nergaard, 2019).

Det er ikke uvanlig at flere fagforbund streiker samtidig. Et nylig eksempel er lærerstreiken i 2022 hvor både Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag og Skolenes landsforbund gikk til streik da de ikke ble enige med KS om ny tariffavtale. Et spørsmål som oppstår når en skriver om dette eller skal lage statistikk over streiker, er om dette er én eller tre streiker. Her kan svaret være ulikt om en ser på den rettslige definisjonen eller har en samfunnsvitenskapelig tilnærming. Hver av forbundene hadde i denne konflikten et selvstendig avtaleforhold med KS, og det kan dermed være naturlig å snakke om tre streiker. I statistisk sammenheng er det imidlertid vanlig å telle streiker som har samme årsak som én streik. Dette er basert på internasjonale kriterier som skal gjøre det mulig å sammenligne streikeaktivitet på tvers av land (se Stokke mfl., 2013, s. 219). Dette samsvarer også med hvordan Statistisk sentralbyrå teller.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> I Statistisk sentralbyrås definisjon av begrep og variabler til statistikken heter det riktignok «Talet på konflikter per år blir rekna ut frå talet på forbund som har hatt grupper av arbeidstakarar i ein arbeidskonflikt» (se SSB, 2023). Dette stemmer imidlertid ikke med tallene i tabellen, der disse tilsvarende at streik med samme årsak telles som én selv om flere forbund har tatt ut medlemmer i streik.

Riksmekleren har en annen tilnærming. Der synes statistikken å basere seg på antall meklinger som har ført til konflikt. Det innebærer at tvister for hver forhandlings-sammenslutning regnes som én mekling/konflikt, og det samme gjelder enkeltforbund innenfor ulike forhandlingssammenslutninger dersom de går i konflikt alene. KS-konflikten med lærerne i 2022 telles dermed som tre konflikter (Riksmekleren, 2022). I media og i dagligtale er det derimot vanlig å omtale streiker som har samme årsak som én streik, og ikke legge vekt på om det er en eller flere parter på arbeidstakersiden. Dette innebærer at det skrives og snakkes om lærerstreiken i 2022, selv om det var tre forbund som var i streik.

Som denne gjennomgangen viser, har ikke uttrykket «en streik» noe entydig innhold, og hvordan det brukes varierer etter formål og sammenheng. I denne rapporten bruker vi begrepet i den samfunnsvitenskapelige tradisjonen, det vil si at vi som hovedregel omtaler streiker som én streik der det er samme årsak til streiken, uavhengig av om det streikes i forbindelse med reforhandling av to eller flere like (parallele) tariffavtaler. Der vi avviker, for eksempel når vi diskuterer inngrep i parallelle streiker, vil det framkomme av sammenhengen.

Tilsvarende spørsmål kan også oppstå når det gjelder antall inngrep og antall saker for Rikslønnsnemnda. Når regjeringen griper inn i en konflikt som omfatter flere forbund, omtales det som ett inngrep. Sakene for Rikslønnsnemnda har fått ulike saksnummer av nemnda, og vi har derfor der valgt å telle hver sak for seg. Inngrepet i lærerstreiken resulterte da i tre saker for Rikslønnsnemnda.

### 1.3 Data og metode

For å besvare problemstillingene i denne rapporten har vi gjennomført en deskstudie der vi har undersøkt forløpet, gjennomføringen og avslutningen av de arbeidskonfliktene som har endt med regjeringsinngrep. Dette har vi gjort ved å gå gjennom Rikslønnsnemndas kjennelser i disse sakene, samt sett på hvordan organisasjonene har omtalt sakene på egne nettsider og i media. Vi har også gått gjennom uttalelser fra ILOs organisasjonsfrihetskomite og komiteen som overvåker Den europeiske sosialpakten (ESCR). Systematiseringen av kildematerialet innebærer en tolkning og forenkling av hver sak.

I tillegg til deskstudien har vi gjennomført intervjuer med ansatte og valgte representanter i fagforbund og arbeidsgiverorganisasjoner som har vært parter i de aktuelle konfliktene, i tillegg til representanter for tilsynsmyndighetene. Vi har gjennomført 13 intervjuer med totalt 22 personer. Tre av disse var med arbeidsgiverorganisasjoner, åtte med arbeidstakerorganisasjoner og to med myndighetene. Vi prøvde også å få til intervjuer med ytterligere én arbeidsgiverorganisasjon og ett tilsyn, men dette lot seg ikke gjøre. Intervjuene fulgte en semistrukturert intervjuguide som ble tilpasset det enkelte intervju. Hovedtemaene i intervjuene var imidlertid de samme. De omfattet forhandlingene og forløpet til dem, plassoppsigelser og plassfratredelser og partenes vurderinger knyttet til disse, bruk av dispensasjoner og forhåndsavtaler, kommunikasjon med myndighetene underveis i konflikten, vurderingen av det inngrepet som kom og det faktagrunnlag det ble bygget på, behandlingen i Rikslønnsnemnda, samt mer generelle betraktninger knyttet til tvungen lønnsnemnd som en del av forhandlingssystemet. De fleste av intervjuene tok mellom én og én og en halv time, og intervjuene ble enten gjennomført i fysiske møter med informantene, eller på Teams.

## 2 Tilbakeblikk på perioden 1990–2012

---

Rapporten *Bruk av tvungen lønnsnemnd i Norge 1990–2012* (Seip, 2013) gir en gjennomgang av kjennetegnene ved de arbeidskonfliktene som førte til statlige inngrep og bruk av tvungen lønnsnemnd i perioden 1990–2012. Rapporten identifiserer tvistetyper og organisasjoner involvert i konfliktene, varigheten av arbeidskampene, og gir en oversikt over de ulike inngrepene. Fem tvister er utelatt fra undersøkelsen, inkludert to som ble løst ved frivillig behandling i Rikslønnsnemnda og tre som gjaldt politiet. Dette kapitlet oppsummerer de viktigste funnene fra rapporten.

### 2.1 Bruk av streik og lockout fram til 2012

Tvistene som mellom 1990 og 2012 endte i tvungen lønnsnemnd, kan deles inn i tre hovedgrupper etter konflikttema i tvisten: lønn/økonomiske krav, pensjon, og annet som blant annet kan dreie seg om krav om opprettelse av tariffavtale. Tvistene kunne omfatte flere tema, men rundt 70 prosent hadde lønnstillegg eller et annet økonomisk krav som hovedtema.

Perioden var preget av mange streiker i helsesektoren og petroleumssektoren. Blant de mest involverte forbundene var Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS, nå Safe), Fagforbundet med sine forløpere Norsk Kommuneforbund, Norsk Hjelpepleierforbund og Norsk Helse- og Sosialforbund, og Norsk Sykepleierforbund. På arbeidsgiversiden var det KS og Oljeindustriens Landsforening (OLF), nå Offshore Norge som var part i flest konflikter.

Rapporten beskriver endringen i statens praksis fra 1981, hvor regjeringen begynte å la arbeidskonflikter starte før de grep inn med tvungen lønnsnemnd. Fra 1990 til 2012 var det en utvikling i retning av at streikene varte lenger før de ble stoppet med statlig inngrep, med et gjennomsnitt på rundt 14 dager, selv om det var betydelig variasjon. Noen inngrep kom raskt. Fem av 39 inngrep i denne perioden kom i løpet av det første døgnet. To streiker i 2004 varte mer enn 100 dager (Seip, 2013, s. 81).

Lockout ble brukt av arbeidsgiversiden i 13 av de 39 registrerte tvistene i perioden. Dette påvirket varigheten av streikene. Arbeidstakerorganisasjonene har gjerne startet konflikter med å ta ut et begrenset antall medlemmer i streik, for deretter å trappe opp streiken gradvis. Dette øker muligheten for å unngå tvungen lønnsnemnd, og tillater konflikter å vare lenger. Arbeidsgivere har derimot brukt en motsatt strategi. I elleve av tretten tilfeller der arbeidsgiversiden hadde varslet lockout, gjaldt varselet alle organiserte arbeidstakere som ikke var tatt ut i streik. Dette førte til at arbeidskampen ble stoppet av myndighetene. Lockout har dermed åpenbart blitt brukt av arbeidsgivere i håp om å gjøre konflikten så omfattende at regjeringen må gripe inn med tvungen lønnsnemnd.

Lockout kan brukes for å gjenopprette balanse hvis arbeidstakersiden gjennom sitt streikeuttak skaper ubalanse i en konkurransesituasjon mellom arbeidsgiverorganisasjonens medlemsbedrifter. Lockout kan også brukes for å tvinge arbeidstakersiden tilbake til forhandlingsbordet. I noen tilfeller ble lockout iverksatt gradvis, på samme

måte som opptrapping av streiker, for å legge press på arbeidstakersiden og innskrenke deres handlingsrom og styringsmuligheter i en konflikt, for å tvinge fram en forhandlingsløsning (Seip, 2013, s. 63).

## 2.2 Begrunnelsene for bruk av tvungen lønnsnemnd

Det har vært rettet kritikk mot bruk av tvungen lønnsnemnd både her hjemme og i internasjonale organer som skal overvåke at konvensjoner som ivaretar retten til arbeidskamp ikke krenkes. Rapporten fra 2013 peker på at det har vært en utvikling i retning av større forsiktighet og grundighet i begrunnelsen for inngrep fra statens side. Det legges vekt på at det skal være dokumentert et legitimt behov for å gripe inn, og at arbeidskonflikter i denne perioden har fått vare lenger før staten griper inn, enn før 1990.

Begrunnelsene for statens inngrep i arbeidskonflikter i Norge har variert og utviklet seg over tid. De reflekterer både samfunnsmessige prioriteringer og internasjonale påvirkninger. De fleste inngrep har flere begrunnelser.

Den mest brukte begrunnelsen i perioden 1990–2012 var fare for liv og helse. Rapporter fra Statens helsetilsyn har hatt en økende betydning som begrunnelse for inngrep, spesielt fra 1990-tallet og utover, hvor det ble lagt større vekt på å sikre at informasjonen som ble rapportert videre til departementsnivå, ga et best mulig uttrykk av den faktiske faresituasjonen. Rapportene fra Statens helsetilsyn som ble brukt som begrunnelse viste til at konsekvensene av arbeidskonflikten var blitt så alvorlige at liv og helse var i fare.

En annen framtreddende begrunnelse for inngrep i perioden, som blant annet ble brukt i oljesektoren, var økonomisk tap og tap av troverdighet som leverandør av olje og gass. Et tilsvarende argument har også blitt brukt i andre sektorer, som finanssektoren i 2006 og vekterstreiken i 2012, hvor det ble vist til «store samfunnsmessige skadevirkninger» og «vitale samfunnsinteresser» (Seip, 2013, s. 67). Det er en glidende overgang mellom streiker som setter vitale samfunnsinteresser i fare og de som har alvorlige konsekvenser, der «alvorlige konsekvenser» også kan inkludere helsemessige konsekvenser.

I tillegg til begrunnelser som viser til liv og helse eller vitale samfunnsinteresser, har konflikter blitt stoppet med henvisning til «alvorlige bemanningsproblemer» eller problemer med å opprettholde «forsvarlig drift». Eksempel på dette er tømmermålerstreiken i 1992, hvor konsekvenser som permittering og eksporttap ble brukt som begrunnelser (Seip, 2013, s. 67).

En annen begrunnelse for inngrep som ble brukt i flere tilfeller, var problemer knyttet til dispensasjonshåndtering. Denne begrunnelsen ble gjerne brukt der departementet viste til fare for liv og helse, og der faresituasjonen var oppstått i tilknytning til dispensasjonshåndteringen. Selv om uenighet rundt dispensasjonshåndtering økte etter år 2000, finner vi denne type begrunnelse også ved inngrep på 1990-tallet.

Departementet har ofte påpekt i sine proposisjoner at konflikter synes «fastlåst» og kan bli «langvarige» uten inngrep. Uttrykket fastlåst ble brukt i 15 av de gjennomgåtte sakene, noe som indikerer at departementet, ofte som en tilleggsbegrunnelse, har lagt vekt på at partene ikke har maktet eller ønsket å finne en løsning innen rimelig tid.

Samlet viser undersøkelsen en utvikling mot mer detaljerte og inngående begrunnelser for statlige inngrep, noe som kan skyldes både den hjemlige debatten om tvungen lønnsnemnd og krav fra internasjonale organer om grundig dokumentasjon på at inngrepet har vært nødvendig.

Skiftende regjeringer la i perioden 1990–2012 økende vekt på uttalelser fra Helsetilsynet og andre tilsyn i sine begrunnelser for inngrep i arbeidskonflikter. Dette kan sees i sammenheng med et ønske om å møte kritikken fra internasjonale overvåkningsorganer med grundig dokumentasjon som kunne legitimere inngrepene. Rapporten nevner også at Helsetilsynet, fram til slutten av 1990-tallet, hovedsakelig baserte sine rapporter på informasjon fra ledelsen ved sykehusene. Etter 1998 søkte tilsynet imidlertid å innta en mer uavhengig rolle, og støttet fram til 2012 bruk av dispensasjoner under arbeidskonflikter for å sikre forsvarlig drift.

Også andre tilsyn enn Helsetilsynet ble bedt om å avgi rapporter under streiker. Dette inkluderer Post- og teletilsynet, Mattilsynet, Lufttilsynet, Petroleumstilsynet, Kredittilsynet og Statens bygningstekniske etat. Disse var hovedsakelig involvert i enkeltkonflikter.

I noen tilfeller har rapporter fra tilsynene spilt liten rolle for regjeringens beslutning om å gripe inn mot arbeidskamp, for eksempel i oljesektoren og i streiker i privat og kommunal sektor. I disse tilfellene viser ikke regjeringen til rapporter fra noe tilsyn i sin proposisjon. Dette gjelder spesielt for arbeidskamper på 1990-tallet, hvor mange av dem ble stoppet kort tid etter at de startet.

### **2.3 Kritikken mot bruk av tvungen lønnsnemnd**

Kritikken som har blitt rettet mot bruken av tvungen lønnsnemnd har kommet fra flere hold. Både arbeidstakerorganisasjoner, stortingspolitikere og internasjonale organer som overvåker at konvensjoner som beskytter streikeretten ikke krenkes, har tidvis rettet kritikk mot enkeltinngrep. Kritikken kan i hovedsak knyttes til tre ankepunkter.

For det første har det blitt reist kritikk fordi inngrep har kommet for raskt, noe som begrenser partenes muligheter til å benytte arbeidskamp som middel for å ivareta sine interesser. For tidlig eller for dårlig begrunnet inngrep kan krenke streikeretten. Dette har ført til at flere arbeidstakerorganisasjoner som har fått sin streik stoppet, har klaget til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) og i mange tilfeller fått medhold. I perioden 1990–2012 ble seks inngrep med tvungen lønnsnemnd klaget inn for ILO. I alle disse sakene rettet ILO varierende grad av kritikk mot myndighetene som ikke hadde fått etablert minimumsbemanningsløsninger, selv om ILO i enkelte av konfliktene kunne akseptere inngrep begrunnet i at liv og helse var i fare (Seip, 2013, s. 71-73).

For det andre har bruk av tvungen lønnsnemnd blitt kritisert for å bidra til manglende ansvarlighet hos partene. Kritikerne peker på at tvungen lønnsnemnd fører til at partene i arbeidslivet ikke trenger å opptre ansvarlig når de planlegger eller gjennomfører arbeidskamp. Vissheten om at myndighetene vil gripe inn når konsekvensene av arbeidskampen blir store nok, gjør at partene kan sette i gang aksjoner som går ut over tredjepart, og som kan skape livsfarlige situasjoner uten at de må stå til ansvar. Dette var noe av bakgrunnen for at regjeringen endret praksis på begynnelsen av 1980-tallet, og ventet med å gripe inn i arbeidskonflikter til konsekvensene var blitt synlige (Stokke & Seip, 2002, s. 27).

Et tredje ankepunkt har vært at ordningen fører til en strategisk tilpasning hos partene. Når partene i arbeidslivet ser en regularitet eller et system i myndighetenes inngrep, kan de tilpasse arbeidskampen, og legge streiken eller lockouten opp slik at myndighetene griper inn og stopper arbeidskampen på et ønsket tidspunkt. Dette kan trekke oppmerksomheten bort fra arbeidskampens opprinnelige formål – å legge et



økonomisk eller politisk press på motparten – og styre partene i retning av en kamp om kontroll over virkemidlene i arbeidskampen.

Ordningen med tvungen lønnsnemnd har også blitt kritisert i Stortinget, der SV, og tidvis Fremskrittspartiet, har vært blant de mest kritiske partiene. SV argumenterte i 1992 med at bruken av tvungen lønnsnemnd «snarere blir regelen enn unntaket ved konflikt», og hevdet at dette undergraver organisasjonsfriheten og partenes ansvar for å finne fram til akseptable løsninger (Cit. Seip, 2013, s. 77).

Rapporten *Bruk av tvungen lønnsnemnd i Norge 1990–2012* fant at bruken var endret over tid. Etter 1981 har myndighetene stort sett ventet med å gripe inn i arbeidskonflikter til arbeidskampen er i gang og konsekvensene av den er blitt synlige. Denne praksisen preget perioden 1990–2012. Det var en svak tendens gjennom perioden til at streiker fikk vare lenger. Kritikkk mot bruk av ordningen har ført til at myndighetene har rettet oppmerksomheten mot konsekvensene av arbeidskampen, og begrunnet inngrepene mer utførlig med støtte i rapporter fra statlige tilsyn som har innhentet informasjon om arbeidskampens virkninger. Rapporten konkluderer med at dette har ført til at tilsynene har fått et større ansvar og en viktigere rolle under streiker, og at dette særlig har gjort seg gjeldene i Helsetilsynet.

## 3 Lønnsnemndbehandlinger 2013–2023

---

I perioden fra 2013 til og med 2023 behandlet Rikslønnsnemnda 18 saker hvor arbeidskonflikter hadde blitt stanset ved bruk av tvungen lønnsnemnd. Der flere forbund har streiket samtidig innen parallelle tariffområder, behandler Rikslønnsnemnda de individuelle forbundenes/forhandlingssammenslutningenes tvister hver for seg. I denne gjennomgangen er det selve inngrepet vi konsentrerer oss om. Når regjeringen griper inn mot parallelle streiker, behandler denne rapporten det som ett inngrep. Denne måten å telle på innebærer at det er gjort 14 inngrep i perioden 2013–2023. Rikslønnsnemndas kjennelsesdokumenter beskriver saksgangen i de ulike konfliktene og gjengir departementets begrunnelse for lønnsnemndsinngrepet. Disse, sammen med intervjuer med forhandlingspartene og offentlige uttalelser og medieoppslag, danner grunnlaget for å beskrive innholdet og hendelsesforløpet i de forskjellige sakene.

### 3.1 Streiken i Atea (1/2013)

Den eneste arbeidskampen som endte med tvungen lønnsnemnd i 2013 var streiken i Atea. Streiken sprang ut av at EL og IT Forbundet krevde opprettelse av tariffavtale ved bedriften, som ikke var tariffbundet fra før. EL og IT krevde IKT-overenskomsten mellom EL og IT/LO og NHO (RLN 1/2013).

Streiken startet 29. april og rammet i utgangspunktet kun Atea. Den 7. mai, samtidig som streiken ble trappet opp, iverksatte EL og IT Forbundet en rekke sympati-streiker. Totalt streiket 80 ansatte i Atea og 1060 ansatte i andre virksomheter. Blant virksomhetene som ble rammet av sympatiaksjonene var regionale kraftselskap som BKK, Skagerak Energi og Lyse, i tillegg til Statnett. Ifølge Olje- og energidepartementet var rundt 620 000 nettkunder, anslagsvis 1,4 millioner mennesker, berørt av konflikten, (Prop. 163 L 2013, 2). Departementet vurderte at konsekvensen av streiken innebar at Statnett «i stor grad mistet styringen over forsyningssikkerheten». Partene hadde dessuten ikke etablert et forutsigbart dispensasjonssystem for streiken i Statnett (Innst. 473 L 2013, 1), noe som økte usikkerheten rundt den nasjonale energiforsyningen. Helsetilsynet vurderte beredskapssituasjonen som så sårbar som følge av streiken at de mente det ville kunne oppstå fare for liv og helse dersom strømforsyningen sviktet. Flomvarselet den 16. mai i Aust-Agder, Buskerud og Telemark indikerte dessuten økt vannføring i flere vassdrag. Flere av de streikende arbeidet med å regulere vassdrag. I stortingsproposisjonen fra Arbeidsdepartementet heter det at «varselet om en alvorlig flomsituasjon talte for at det måtte gripes inn i hovedkonflikten, selv om den i seg selv ikke hadde alvorlige samfunnsmessige konsekvenser eller innebar noen fare for liv og helse» (Prop. 163 L, s. 3).

I media og i Ateas anførsel i Rikslønnsnemnda kom det fram at det var et skille mellom de streikende og de øvrige ansatte. Rikslønnsnemnda hadde kun én gang tidligere behandlet et krav om opprettelse av tariffavtale i en bedrift som ikke var tariffbundet fra før. Dette var i Krysset-saken i 1976. Dagligvareforretningen Krysset ble

pålagt av Rikslønnsnemnda å opprette en tariffavtale. Saken ble avgjort med dissens fra et mindretall som mente nemnda hadde feiltolket sin kompetanse i saken. Atea siterte denne dissensen i sin anførsel (RLN 1/2013, s. 19). Arbeidsgiver henviste også til Torgeir Stokkes doktoravhandling, som behandlet Krysset-saken. Videre argumenterte Atea at et eventuelt medhold for EL og IT Forbundet ville føre til at flere arbeidstakerorganisasjoner kom til å framprovosere tvungen lønnsnemnd for å oppnå tariffavtale, og at dette forrykker maktbalansen i norsk arbeidsliv (RLN 1/2013, s. 26).

Atea fikk medhold, og det ble ikke opprettet noen tariffavtale i bedriften. Rikslønnsnemnda tolket sitt mandat annerledes enn i Krysset-saken i 1976. I forarbeidene til loven som sendte Atea-streiken til tvungen lønnsnemnd, ble nemndas kompetanse klargjort på en tydeligere måte enn i Krysset-saken: Rikslønnsnemnda skulle både bestemme om tariffavtale skulle opprettes, og hvordan denne eventuelt skulle lyde. Rikslønnsnemnda hadde derfor mandat til å frifinne arbeidsgiver, noe den valgte å gjøre. Begrunnelsen for slutningen var hovedsakelig at kravet ikke var representativt for ansatte i Atea og derfor manglet legitimitet siden EL og IT Forbundet kun organiserte en liten andel av bedriftens ansatte.

### **3.2 Vaskeri- og renseristreiken (1/2014)**

Tvisten mellom Industri Energi og Norsk Industri oppstod under revisjonen av overenskomst for vaskerier og renserier i forbindelse med tariffoppgjøret i 2014. Forhandlinger ble brutt den 20. juni 2014, og Industri Energi sendte plassoppsigelser for 545 medlemmer. Uenigheten dreide seg i hovedsak om Industri Energis krav om en betydelig økning av lønnsatsene i tariffavtalen. Partene kom ikke til enighet i den påfølgende meklingen, og det ble iverksatt streik fra 5. september. Første uttak omfattet 200 arbeidstakere i renseri- og vaskeribedrifter. Mange av disse bedriftene hadde sykehus blant sine kunder, slik at disse ble indirekte rammet. Manglende tilgang på rent tøy førte til redusert drift ved de rammede helseforetakene. Industri Energi sa seg villig til å innvilge dispensasjonssøknader, men Norsk Industri ønsket ikke å søke dispensasjoner. Helsetilsynet karakteriserte den 9. september situasjonen som «uoversiktlig og uforutsigbar», og vurderte risikoen som «vesentlig forhøyet for at det kan oppstå fare for liv og helse» (RLN 1/2014, s 4-5). På grunnlag av dette valgte arbeids- og sosialministeren å gripe inn med tvungen lønnsnemnd, og streiken ble avsluttet natt til 10. september.

Arbeidstakernes krav under Rikslønnsnemndas behandling var identiske med Norsk Industris siste tilbud i meklingen, før streiken ble iverksatt. Men Industri Energi ønsket også legge til en egen forhandlingsklausul for andre avtaleår. Forbundet mente at arbeidstakerne ikke klarte å opprettholde reallønnsnivået i henhold til lavlønnsгаратien på 86 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn i perioden mellom hovedoppgjørene, dersom de bare fikk kronetillegget som blir gitt i mellomoppgjørene (RLN 1/2014, s.13). Industri Energi krevde derfor en klausul om at lønnsforholdene innen vaskeri og renseri skulle tas opp til ny vurdering hver 1. mai, basert på lønnsutviklingen i industrien.

Norsk Industri motsatte seg dette, og fikk langt på vei medhold i Rikslønnsnemnda. Det ble ikke innført noen ny forhandlingsklausul, og arbeidstakerne endte dessuten opp med lavere lønnsatser enn det som ble tilbudt under meklingen. Rikslønnsnemnda bemerket i sin slutning at dette var et «beklagelig» resultat av de valgene arbeidstakernes forhandlingsdelegasjon hadde tatt under meklingen» (RLN 1/2014, s. 31).

Konfliktnivået var uvanlig høyt i denne arbeidskampen. Leder i Industri Energi, Leif Sande, beskylte arbeidsgiversiden for bevisst å sette liv og helse i fare for å styre konflikten inn i tvungen lønnsnemnd. Sande politianmeldte også Norsk Industris leder Stein Lier Hansen for å ha satt liv i fare ved å blokkere dispensasjonssøknader (Larsen, 2014).

### **3.3 Flygerstreiken (1/2016)**

I forbindelse med tariffoppgjøret 2016 ble det brudd i forhandlingene mellom Norsk Cockpitforbund (nå Norsk Flygerforbund) og NHO Luftfart. Konflikten gjaldt tariffavtalen ved Lufttransport FW AS, og dreide seg om skiftordninger og kompensasjon. Bedriften driver blant annet ambulansetransport for det offentlige. Norsk Cockpitforbund varslet plassoppsigelse for 102 medlemmer. Meklingen brøt sammen 15. juni, og streik ble iverksatt 16. juni. Uttaket var lagt opp slik at to medlemmer ble tatt ut i streik i starten, men med en varslet opptrapping av de resterende 100 tre dager senere.

Statsråden grep inn med tvungen lønnsnemnd 18. juni, dagen før den varslede opptrappingen. Inngrepet var begrunnet i at opptrappingen ville ha så store konsekvenser for luftambulanseredskapen i flere fylker, spesielt i Nord-Norge og på Svalbard, at det ville medføre stor fare for liv og helse. Lufttransport FW AS hadde på forhånd varslet Helsetilsynet om at de ikke hadde anledning til å vurdere behovet for dispensasjonssøknader (RLN 1/2016, s. 4). Arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie mente partene hadde opptrådt uansvarlig, og viste til at meklingen ble avsluttet før meklingsfristen hadde gått ut (NTB, 2016).

I denne saken ble det ikke nødvendig for Rikslønnsnemnda å fastsette en ny tariffavtale. I etterkant av hovedforhandlingene i nemnda kom partene til enighet om en ny tariffavtale seg imellom, og frafalt derfor påstandene som ble lagt ned for nemnda. Saken ble derfor hevet som forlikt.

### **3.4 Streik i helseforetakene (2/2016 og 2/2018)**

I tariffoppgjøret 2016 oppstod det brudd i forhandlingene mellom Akademikerne og Spekter. Tvisten omfattet to tariffavtaler, overenskomstområde 4 (helseforetakene) og 10 (Lovisenberg sykehus). Akademikerne varslet plassoppsigelse 10. juni for 19 912 medlemmer. Mekling førte ikke fram, og streiken ble iverksatt den 7. september med et uttak på 194 medlemmer.

Uttaket omfattet leger, psykologer, ingeniører, jurister, økonomer, samfunnsvitere og tannleger, men det var uenighet om arbeidstid og vaktordninger for sykehusleger som var det sentrale konflikttemaet. I starten rammet streiken i hovedsak kapasiteten hos de større helseforetakene, og Helsetilsynets rapport fra 7. september konkluderte med at streiken ikke medførte fare for liv og helse. Streiken ble trappet opp med fem nye uttak i perioden fram til 5. oktober, da partene rutinemessig ble kalt inn til ny mekling. På det tidspunktet var 595 medlemmer i streik, og nye opptrappinger var varslet. Den andre meklingsrunden ble avsluttet raskt, og Akademikerne trappet opp streiken 6. og 10. oktober.

Tvungen lønnsnemnd ble varslet den 11. oktober og avsluttet den til da lengste legestreiken i Norge noensinne. Udekkede vakter hadde ifølge Statens Helsetilsyn, ført til at 10 241 konsultasjoner og 1463 operasjoner hadde blitt utsatt (Pettersen mfl., 2016). Det totale streikeuttaket hadde økt til 628, med en varslet opptrapping den 13. oktober på ytterligere 54 ansatte. Streiken ville da ramme 14 helseforetak. Helsetilsynet var spesielt bekymret over situasjonen ved Nordlandssykehuset HF,

som rapporterte at omfanget av utsettelse innebar en overhengende fare for prognosetap og funksjonsfall hos pasienter. Den 11. oktober konkluderte Helsetilsynet med at situasjonen medførte fare for liv og helse for pasientene. I lys av Helsetilsynets rapporter og den fastlåste situasjonen henviste statsråden tvisten til løsning i Rikslønnsnemnda, og Akademikerne avblåste streiken.

Kjernen i konflikten var at Legeforeningen ønsket at sykehuslegene skulle få større kontroll over arbeidsplanen gjennom sine tillitsvalgte. Ifølge Legeforeningen hadde Spekter endret sin praktisering av tariffavtalen og gått over til en avtalefortolkning som ga arbeidsgiver utvidede fullmakter til å styre de ansattes arbeidstid (Helle & Mjåset, 2016). Arbeidstidsbestemmelsene utgjorde et unntak fra arbeidsmiljøloven. Legeforeningen ønsket ikke å videreføre dette unntaket.

I Rikslønnsnemnda la Akademikerne til grunn at nemnda ikke hadde kompetanse til å ilegge partene en tariffavtale med bestemmelser som avvek fra arbeidsmiljøloven. Dette bestred Spekter (RLN 2/2016, 59). Rikslønnsnemnda valgte å videreføre unntaket i den nye tariffavtalen. Akademikerne tok kjennelsen inn for Arbeidsretten, og fikk medhold i at Rikslønnsnemndas kjennelse var ugyldig (AR 13/2017). Tvisten måtte dermed inn til ny behandling for Rikslønnsnemnda. Rett før kjennelsen ble avsagt kom imidlertid partene til enighet om en ny tariffavtale, og saken ble derfor hevet. I den nye tariffavtalen ble det tatt inn en bestemmelse om hvordan arbeidsplaner skulle utarbeides.

### **3.5 Sykepleierstreiken (1/2018)**

Norsk Sykepleierforbund (NSF) varslet streik etter brudd i forhandlingene med NHO Service og Handel om Pleie- og omsorgsoverenskomsten i tariffoppgjøret 2018. Plassoppsigelsen gjaldt 501 medlemmer omfattet av overenskomsten. Uenigheten dreide seg om NSF's krav om at bestemmelsene i tariffavtalen skulle legges nærmere avtalene i offentlig sektor. Etter at mekling hos Riksmekleren ikke førte fram, gikk forbundet ut i streik med 56 medlemmer fra 25. oktober. NSF trappet ikke opp streiken, og det opprinnelige streikeuttaket medførte ikke fare for liv og helse etter Helsetilsynets vurdering (Prop. 34 L 2018-2019, 3).

Den 15. november varslet NHO Service og Handel lockout fra arbeidstidens begynnelse 20. november. Varslet gyldighet ble bestridt av NSF, og ny lockout ble varslet dagen etter som ville gjelde fra 21. november. Den varslede lockouten gjaldt alle 501 ansatte ved de 65 virksomhetene (pasienthotell, sykehjem, respiratorteam, hjemmetjenester o.a.) omfattet av overenskomsten.

Helsetilsynets vurdering var at den varslede lockouten ville medføre fare for liv og helse. Dette var særlig knyttet til konsekvensene for helsetjenesten i Oslo og på Austevoll. I Austevoll kommune ville kommunens sykehjemstilbud settes ut av drift, og ettersom pasienthotellet i Bergen også var omfattet av arbeidskampen, ville det ikke være mulig å benytte kapasiteten der. I Oslo kommune ville omfanget av berørte beboere og brukere være så stort at det ifølge Helsetilsynet ville være vanskelig å omplassere disse på kort varsel. I tillegg ble en trygghetsalarmtjeneste med 33 000 brukere på landsbasis berørt. Henvendelsene til alarmsentralen gjaldt i stor grad akutte helsetilstander, og nedsatt bemanning ville derfor øke risikoen for alvorlige helseutfall betraktelig. På bakgrunn av Helsetilsynets vurderinger kalte statsråden partene inn til møte den 20. november, og etter å ha fått bekreftet at det ikke fantes rom for en forhandlingsløsning, ble tvungen lønnsnemnd varslet.

Rikslønnsnemnda la i hovedsak arbeidsgiversidens påstander til grunn for sitt vedtak. I sin anførsel kritiserte også NSF Rikslønnsnemnds sammensetning. Nemnds-

medlemmet Tangen mente at Rikslønnsnemnda var skjevt sammensatt i denne saken ved at NHO Service og Handel hadde tre medlemmer av nemnda i kraft av å være en del av NHO, mens NSF i realiteten bare hadde to (RLN 1/2018, 50).

### **3.6 Streik i helseforetakene (1/2019 og 2/2019)**

I forbindelse med mellomoppgjøret 2019 gikk både LO Stat og YS Spekter til streik mot Spekter i helseforetakene. Konflikten dreiet seg hovedsakelig om pensjonsrettigheter. De likelydende overenskomstene til LO Stat og YS Spekter inneholdt en minimumsgrense for innmelding til tjenstepensjonsordningen. Ansatte med en stillingsprosent under 20 hadde ikke rett til pensjonsopptjening. Begge organisasjonene la i sine anførsler vekt på at det var stor overvekt av kvinner i de lave stillingsbrøkene. I tillegg til pensjonskravet ville både LO Stat og YS Spekter at nye lønnssetninger skulle hente inn et etterslep fra tidligere oppgjør i forhold til den høyere lønnsveksten til Norsk Sykepleierforbund. Lønnskravet var ifølge arbeidstakersiden sekundært, og ikke en del av grunnen til at forhandlingene brøt sammen i første omgang.

Etter at meklingen ikke førte fram, begynte streiken den 29. mai. LO Stat tok ut 303 ansatte i helseforetakene og YS Spekter tok ut 190. Streikeuttakene omfattet renholdspersonale, kantinemedarbeidere, helsesekretærer, ambulanspersonale og annet helsepersonale. Helsetilsynet fulgte situasjonen tett og rapporterte løpende. Den samlede vurderingen i den første perioden var at det ikke forelå fare for liv og helse, men at streiken skapte en bekymringsverdig utvikling ved flere av helseforetakene. Streiken ble trappet opp til totalt 670 ansatte den 11. juni fordelt på de to forhandlingsammenslutningene og omfattet seks helseforetak. Helsetilsynet rapporterte at streiken tvang fram omprioriteringer ved sykehusene, som igjen førte til et stort og voksende etterslep av dokumentarbeid og utsatte konsultasjoner. Situasjonen var ikke akutt slik Helsetilsynet så det, men heller ikke forsvarlig i lengden.

En ny varslet opptrapping ville økt antall streikende til 813 den 24. juni. Helsetilsynet konkluderte med at denne opptrappingen ville sette liv og helse i fare, fordi det store etterslepet gjorde det umulig å garantere et forsvarlig behandlingsforløp for pasientene. Særlig kapasiteten ved Sykehuset Østfold HF var presset (RLN 1/2019, 6), noe som rammet behandlingen av kreftpasienter (Zondag mfl., 2019). Det ble derfor varslet tvungen lønnsnemnd.

LO Stat anførte for Rikslønnsnemnda at nemnda ikke hadde kompetanse til å fastsette en tariffavtale i deres tvist med arbeidsgiver, uten samtykke fra begge parter. Fare for liv og helse ved Østfold-sykehuset hadde ifølge LO Stat oppstått som følge av YS Spekters varslede streikeuttak fra 24. juni (RLN 1/2019, 10). LO Stat mente derfor at det ikke var grunn til å iverksette tvungen lønnsnemnd ovenfor LO Stat. Nemndas flertall mente at nemnda ikke hadde kompetanse til å prøve gyldigheten av lovvedtaket (inngrepet), og LO Stat fikk dermed ikke støtte for sin påstand. LO Stat og YS Spekter fikk derimot medhold i at minstegrensen på 20-prosentstilling for å opp tjene pensjonspoeng skulle fjernes. To av de nøytrale medlemmene stemte for dette sammen med arbeidstakersidens representant, og utgjorde dermed flertallet. Lønnssetningene ble satt med grunnlag i frontfagsrammen, i tråd med Spekters påstand.

### **3.7 Legestreiken i KS-området (1/2020)**

Den norske legeforening gikk til streik fordi de ikke hadde kommet til enighet med KS om særavtalen som regulerer legevakt, samfunnsmedisin og arbeidsforhold for leger og turnusleger i kommunehelsetjenesten. Uenigheten om særavtalen ble dermed trukket inn i hovedoppgjøret. En viktig del av uenigheten i Rikslønnsnemnda

kretset rundt ordlyden i særavtalens protokolltekst punkt IV C side 12-14. Denne omhandlet spørsmålet om å avvikle avtalen om unntak fra arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid.

Legestreiken begynte den 26. oktober 2020, altså under koronapandemien. Det opprinnelige streikeuttaket omfattet 23 leger ved legevakter de fem bykommunene Bergen, Stavanger, Narvik, Trondheim og Tromsø. Det ble varslet opptrapping fra og med 2. november der ytterligere 12 leger skulle tas ut i streik. Den planlagte opptrappingen ville ramme mindre kommuner med få leger. Ifølge Helsetilsynets rapport, gjengitt i Rikslønnsnemndas kjennelse, fikk den minste av kommunene avslag fra Legeforeningen på en dispensasjonssøknad. Her var to av kommunens tre leger tatt ut i streik. Den siste legen ville være fraværende 2. november, slik at kommunen ville stå helt uten legedekning den dagen. Helsetilsynet vurderte det derfor slik at opptrappingen ville medføre fare for liv og helse fra mandag morgen. Arbeids- og sosialministeren innkalte partene til møte søndag ettermiddag, og ga beskjed om at Regjeringen ville gripe inn med tvungen lønnsnemnd. Statsråden viste til Helsetilsynets vurdering og «den fastlåste situasjonen».

Legeforeningen fikk ikke gjennomslag for sitt krav om regulering av arbeidstid. Rikslønnsnemnda vektla hensynet til samfunnssikkerhet og faren for manglende legedekning. Avtalene ble prolongert uten andre endringer enn lønnssetningene. Virkningstidspunktet ble satt til 17. juni 2020 i tråd med påstanden fra KS.

### **3.8 Barne- og ungdomsverntjenesten (1/2021 og 2/2021)**

Twisten gjaldt reforhandlingen av Overenskomst 453 (Fagforbundet/NHO) og Overenskomst for barne- og ungdomsverntjenesten (Parat/NHO, avtale 536) i forbindelse med hovedtariffoppgjøret 2020. De to avtalene er parallelle, og både Fagforbundet/LO og Parat/YS gikk ut i streik etter at meklingen brøt sammen. Hovedkravet til Fagforbundet var å endre omfangsbestemmelsen i avtale 453 slik at virksomheter innen helse- og velferdstjenester ville bli flyttet fra denne avtalen og over til Pleie- og omsorgsoverenskomsten (avtale 481), en annen avtale på NHO-området. Parat sluttet seg til Fagforbundets krav (RLN 2/2021).

Det opprinnelige streikeuttaket fra 9. januar omfattet 81 arbeidstakere innen rusomsorg, psykiatri, barnevern og barnehager. Streiken ble gradvis trappet opp med nye uttak 14., 18. og 19. januar, som økte det totale antallet streikende til 131. Det ble varslet nye opptrappinger fra begge streikende forbund fra 26. januar. Dette ville øke antall streikende til 156 arbeidstakere, 150 fra Fagforbundet og seks fra Parat og Delta. YS-forbundet Delta har medlemmer som omfattes av avtalen hvor Parat er part.

Selv om de aller fleste streikende var medlemmer av Fagforbundet, var Delta/Parats uttak i stor grad med på å føre konflikten inn i tvungen lønnsnemnd. Fra 26. januar ble fire ansatte (1 fra Fagforbundet og 3 fra Delta/Parat) ved en virksomhet med heldøgns botilbud for personer med alvorlige psykiske lidelser, tatt ut i streik. Helsetilsynet uttalte at dette skapte en situasjon der det var betydelig fare for liv og helse ettersom voldelig og utagerende adferd fra enkelte av pasientene ville kunne eskalere. På bakgrunn av denne vurderingen, og den fastlåste situasjonen mellom partene, valgte departementet å iverksette tvungen lønnsnemnd.

Deltas 1. nestleder Trond Ellefsen omtalte beslutningen om å iverksette tvungen lønnsnemnd som «beklagelig», og mente det var «påfallende» at regjeringen vurderte bemanningsnivået ved virksomheten som uforsvarlig (Delta, 26. januar 2021). Videre hevdet han at NHO hadde avstått fra å søke om dispensasjoner for å avhjelpe situasjonen, selv om virksomheten ba om det.

I likhet med i sykehusstreiken i 2019 mente Fagforbundet/LO at vedtaket om tvungen lønnsnemnd var ugyldig i deres tvist, ettersom det var YS/Parats streikeuttak som hadde forårsaket inngrepet. Parat/YS kritiserte også at de to tariffavtalene ble sett under ett, men fremmet ikke påstand om at Rikslønnsnemnda manglet kompetanse til å behandle tvisten. Rikslønnsnemndas flertall tok ikke hensyn til dette, og henviste til at regjeringen var kjent med disse detaljene under arbeidet med lovvedtaket. De to tvistene ble derfor behandlet likt og fikk samme utfall: prolongert avtale med tilleggssatser bestemt av frontfagets ramme. Flertallet bemerket at det var gode grunner for å revidere avtalen, men at Rikslønnsnemnda ikke var riktig forum for dette.

### **3.9 Streik i kommunesektoren (3/2021)**

Det ble brudd i kommuneoppgjøret i 2021. Øvrige forhandlingssammenslutninger kom til enighet i påfølgende mekling, men Unio besluttet å gå til streik på KS-området. Bakgrunnen for streiken var Unios krav om at etterslepet etter frontfaget i 2020 skulle kompenseres i form av høyere tillegg i 2021. Streiken startet den 27. mai 2021. Unio hadde varslet plassoppsigelser for rundt 137 000 medlemmer. Streikeuttaket fra 27. mai var på 7390 kommunalt ansatte og rammet hovedsakelig barnehager, skoler og kommunale helsetjenester. Gjennom streiken ble det søkt om dispensasjoner fra kommuner og fylkeskommuner, som Unio i stor grad innvilget, slik at det ikke oppstod umiddelbar fare for liv og helse.

Streiken ble trappet kraftig opp fra 2. juni, med ytterligere 13 370 kommunalt ansatte Unio-medlemmer. Totalbelastningen på kommunale tjenester økte dermed betydelig. Etter som dispensasjonskanalen fortsatt var åpen, medførte streiken fremdeles ikke umiddelbar fare for liv og helse, slik Helsetilsynet og departementet så det. Vurderingen endret seg den 3. juni etter et varsel fra Fredrikstad kommune om en uholdbar situasjon ved et av kommunens avfallsanlegg, operert av FREVAR KF. Unio hadde avslått dispensasjonssøknader for operatørene i anleggets kontrollrom, som ville stå ubemannet (RLN 3/2021, 4). Etter befaring 4. juni konkluderte kommunen i samråd med brannvesenet, at situasjonen var uholdbar, og at søppelet når som helst kunne selvantenne og sette brannpersonalets liv og helse i fare (RLN 3/2021, 5). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) støttet kommunens beskrivelse av alvorsgraden. Unios streik ble avblåst etter iverksettelse av tvungen lønnsnemnd den 4. juni, med grunnlag i de faglige vurderingene fra Fredrikstad kommune, brannvesenet, og DSB.

Nemndsbehandlingen resulterte i nye lønnsatser basert på tilbudet fra KS (RLN 3/2021, 34). Dette var samme avtale som øvrige forhandlingssammenslutninger hadde godtatt, og lavere enn kravet fra Unio.

### **3.10 Streik i Oslo Kommune (4/2021)**

Etter brudd i forhandlingene i 2021 gikk Unio til streik i Oslo kommune. Plassoppsigelsen omfattet rundt 13 000 medlemmer. Streiken startet samme dag som streiken i KS-området, med et uttak på 647 den 27. mai 2021. Streiken ble trappet opp 2. juni, med et uttak på ytterligere 1272 medlemmer.

Streiken i Oslo Kommune pågikk fram til 7. juni. Totalbelastningen førte til betydelig redusert aktivitet ved kommunale sykehjem og i hjemmesykepleien. Bydelen Nordre Aker meldte at hjemmetjenesten manglet nødvendige ansatte for å drive forsvarlig fordi dispensasjonssøknader ikke ble innvilget. I forbindelse med koronapandemien var øvrige sykepleiere i bydelen bundet opp i smittebegrensende arbeid og



vaksinasjon, slik at omrokking ikke var mulig. Helsetilsynet konkluderte med at streiken ville medføre fare for liv og helse i løpet av dagen. Faren bestod i at pasienter ikke ville få tilstrekkelig behandling som administrering av insulin og annen medisinering i tillegg til stell av sår og stomi. Arbeids- og sosialministeren varslet iverksettelse av tvungen lønnsnemnd på bakgrunn av Helsetilsynets vurdering ettermiddagen 7. juni.

Resultatet av nemndsbehandlingen ble at Unio fikk samme avtale som de øvrige tre forhandlingssammenslutningene allerede hadde akseptert.

### **3.11 Streik på sokkelen (1/2022)**

Det ble brudd i forhandlingene mellom Norsk olje og gass og fagforbundene Industri Energi, SAFE, og Lederne, om revidering av Sokkeloverenskomsten i 2022. De to førstnevnte forbundene valgte å godta utfallet av den påfølgende meklingen, mens et flertall av medlemmene i Lederne stemte nei til meklingsskissen. Lederne gikk dermed til streik den 5. juli 2022. Bakgrunnen for streiken var blant annet lønnskrav.

Først ble det tatt ut 74 ansatte ved anleggene Gudrun, Oseberg Øst og Oseberg Sør, samtlige drevet av Equinor. Olje- og energidepartementet hadde på forhånd rapportert at det opprinnelige uttaket ikke ville ha alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. Det var varslet om to planlagte opptrappinger, den 6. og 9. juli. Disse ville økt antallet streikende arbeidere til 382. Streiken ville ramme totalt ni anlegg, inkludert Sleipner. Sleipner-anlegget fungerte, ifølge Olje- og energidepartementet, som et knutepunkt i gasseksporten, og gjorde at ytterligere fem anlegg ville rammes indirekte av opptrappingene. Konsekvensen av de varslede opptrappingene ville være en reduksjon av norsk gasseksport med 55 prosent.

Arbeids- og inkluderingsministeren varslet tvungen lønnsnemnd den 5. juli. Både Olje- og energidepartementets og Utenriksdepartementets vurderinger lå til grunn for beslutningen om å gripe inn. Inngrepet ble sett i sammenheng med den utenrikspolitiske situasjonen der Russlands invasjon av Ukraina gjorde at Norge som gasseksportør var viktig for europeisk energisikkerhet. Departementet begrunnet inngrepet med henvisning til «vern av andre menneskers frihet og rettigheter, [...] vern av offentlige interesser, den nasjonale sikkerhet og moral i samfunnet». Departementet uttalte videre at dersom dette inngrepet skulle vise seg å være i strid med de internasjonale konvensjoner rundt streikerett, var det likevel nødvendig (RLN 1/2022, 5).

Streiken varte bare ett døgn. Ifølge Ledernes anførsler i Rikslønnsnemnda var det tvil om noen av deres streikende medlemmer i det hele tatt rakk å bli sendt hjem fra offshorearbeid; fagforeningen hadde ikke utbetalt streikebidrag til noen av sine medlemmer. I Rikslønnsnemnda fikk Lederne en tilsvarende avtale som den arbeidsgiver hadde kommet til enighet med SAFE og Industri Energi om.

### **3.12 Flyteknikerstreiken (2/2022)**

I reforhandlingen av Flyteknikeroverenskomsten i 2022 oppstod det brudd mellom Norsk flyteknikerorganisasjon (NFO) og NHO Luftfart. NFO krevde et betydelig lønnsloft med begrunnelse i rekrutteringsutfordringer innen yrket, mens NHO Luftfart viste til frontfagsrammen. Etter mislykket mekling gikk NFO ut i streik den 18. juni med plassoppsigelser for 421 medlemmer. Først ble 31 ansatte tatt ut, men etter opptrapping to dager senere var totalt 106 medlemmer av NFO tatt ut i streik.

Den tredje opptrappingen ble varslet 21. juni, og ville ta ut ytterligere 38 ansatte fra 25. juni. Den 21 juni svarte NHO Luftfart opptrappingsvarselet med å varsle lock-out for samtlige medlemmer av NFO fra og med 26. juni, dagen etter streiken skulle

trappes opp. Det var først i forbindelse med lockouten at luftambulansen ville bli berørt. Ambulanseflyene var disponible bare dersom de hadde fått inspeksjon av en flytekniker de siste 72 timene. Derfor ville lockouten etter Helsetilsynets vurdering medføre fare for liv og helse etter tre døgn, altså den 28. juni kl 10. Det ble søkt om dispensasjon for ambulansetjenestens flyteknikere, men disse ble avvist av NHO Luftfart. Tvungen lønnsnemnd ble derfor varslet og arbeidskampen avblåst om morgenen den 28. juni.

Rikslønnsnemnda besluttet å videreføre overenskomsten med et generelt tillegg på 4 kroner, noe som var i tråd med det generelle tillegget i frontfaget.

### **3.13 Lærerstreiken (3/2022, 4/2022 og 5/2022)**

Etter brudd i forhandlingene om kommuneoppjøret 2022, ble det gjennomført mekling mellom KS og Unio, Akademikerne kommune, LO Kommune og YS Kommune. Alle de fire forhandlingssammenslutningene anbefalte meklingskissen. Forslaget ble sendt til uravstemning, og nedstemt av Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Norsk Lektorlag. De tre forbundene iverksatte streik fra 8. juni 2022.

Streikeuttaket begynte beskjedent. Utdanningsforbundet tok ut 45 medlemmer 20. juni mens Skolenes landsforbund tok ut tre medlemmer fra 7. juni. Rundt skolestart og utover høsten ble streiken trappet kraftig opp. Ved den første store opptrappingen ble 1350 medlemmer tatt ut i streik fra den 22. august. Opptrappingen fortsatte jevnt utover høsten, og den 27. september var til sammen 8538 medlemmer av de tre forbundene i streik. Utdanningsforbundet, som organiserer desidert flest i utdanningssektoren, sto for brorparten av uttakene. Streiken var konsentrert om et mindre antall kommuner, og rammet særlig videregående opplæring og ungdomsskolen. 18 kommuner og 10 fylkeskommuner ble rammet av streiken, og Utdanningsdirektoratet anslø at rundt 72 000 elever ble berørt.

Folkehelseinstituttet fikk i oppdrag av Helse- og omsorgsdepartementet å vurdere konsekvensene av manglende utdanningstilbud for barn og unges psykiske helse. Rapporten fra 22. september, som baserte seg på tilgjengelig kunnskap fra skolestenging under koronapandemien, hadde ingen klar konklusjon, men pekte på at det så ut til at skolestenging har «betydelige konsekvenser for elevers læring, trivsel og psykiske helse» (RLN 3/1022, 6).

Kunnskapsdepartementet (KD) videreformidlet en rapport fra Utdanningsdirektoratet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet den 27. september. KDs oppsummering av rapporten pekte spesielt på skolenes manglende evne til å opprettholde tilbud til elever med spesielle behov. Situasjonen for sårbare elever med psykiske plager ble forverret under koronapandemien ved at de ikke fikk rutine og oppfølging de trengte og hadde krav på. Helse- og omsorgsdepartementet hadde fra før videreformidlet varsel fra flere statsforvaltere om økt pågang på ulike helsetilbud for unge, som skolehelsetjenester, helsestasjon for ungdom og psykiske helsetjenester.

På bakgrunn av rapportering fra KD og Helse- og omsorgsdepartementet varslet Arbeids- og inkluderingsdepartementet tvungen lønnsnemnd den 27. september. Departementet begrunnet sin avgjørelse med «en samlet vurdering av streikens alvorlige konsekvenser for barn og unges opplæringstilbud, psykososiale miljø og psykiske helse» (Prop 3 L (2022-2023), s. 5).

De streikende forbundenes krav gjaldt lønnsbetingelsene for lærere. Hovedargumentene var at lærerne var blitt hengende etter frontfaget og andre grupper i kommunal sektor, noe som Utdanningsforbundet koblet til rekrutteringsutfordringene (RLN 3/2022, 15; Utdanningsforbundet, 2022). KS la på sin side resultatet som

allerede var akseptert av de fire forhandlingssammenslutningene til grunn, og vektla at reforhandlingsklausulen ville gjøre at dersom nemnda skulle avvike dette, ville det innebære en reforhandling av avtalen med de organisasjonene som allerede hadde akseptert resultatet (RLN 3/2022).

Til tross for at lønnskravene fra Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag og Skolenes landsforbund ble møtt med forståelse i Rikslønnsnemndas merknader (RLN 4&5/2023), ble KS' påstand tatt til følge i alle de tre sakene. Resultatet av nemndsbehandlingen ble at de tre forbundene fikk samme betingelser som øvrige forbund i KS-området.

### **3.14 Redningsmannstreiken 2023**

Det ble brudd i forhandlingene mellom Parat og NHO Luftfart om 2022-revisjonen av Overenskomst for redningsmenn. Påfølgende mekling førte fram til en forhandlingsløsning som ble nedstemt av Parats medlemmer ved uravstemning, og forbundet gikk ut i streik. Uenigheten dreide seg om bestemmelser om redningstrening. Plassoppsigelsen omfattet 60 arbeidstakere, og streiken begynte 5. mars 2023 med uttak av ett medlem. Dette uttaket ville først påvirke kapasiteten den 17. mars, da dette medlemmet skulle på vakt på et ambulanshelikopter i Tromsø. Ifølge Helsetilsynets vurderinger ville ikke dette uttaket skape fare for liv og helse, fordi den aktuelle vakten kunne erstattes med alternativ beredskap.

Etter opptrappinger 6., 8. og 13. mars økte streikeuttaket til 11 redningsmenn i Norsk Luftambulans. Som følge av disse opptrappingene ville streiken ifølge Helsetilsynet skape fare for liv og helse morgenen 20. mars (Prop 69 L, 2022-2023, 2). Ytterligere fire av de streikende skulle møte på vakt den dagen, og streiken satte derfor ambulanshelikoptre på bakken i Tromsø, Harstad, Brønnøysund og Ålesund. Kun ett ambulanshelikopter ville da være operativt i Nord-Norge. Arbeids- og inkluderingsministeren kalte derfor partene inn til møte søndag 19. mars og informerte om at regjeringen ville gripe inn i konflikten med tvungen lønnsnemnd.

I likhet med sakene 01/2018 og 02/2018 hadde partene i konflikten kommet til enighet om ny tariffavtale før hovedforhandlingene i Rikslønnsnemnda fant sted. Saken ble derfor hevet som forlikt (RLN 1/2023, 3).

### **3.15 Perioden 2013–2023 sett under ett**

I perioden fra 2013 til 2023 ble det altså foretatt 14 inngrep i pågående arbeidskonflikter. Til sammenligning ble det i perioden fra 1990 til 2012 gjort 39 slike inngrep (Seip, 2013, s. 56). Det er vanskelig å sammenligne antallet inngrep i ulike perioder, da dette avhenger av en lang rekke faktorer. Det er imidlertid lite som tyder på at praksisen med å gripe inn har blitt vesentlig endret fra slutten av forrige periode og fram til i dag.

I tabell 3.1 har vi samlet konfliktene fra 2013 og fram til i dag. Halvpartene av inngrepene har kommet på streiker som har omfattet helse- og omsorgssektoren. Regjeringen har stoppet streiker som har berørt den kommunale og den private helse- og omsorgstjenesten, streiker i helseforetakene og barne- og ungdomsverntjenesten. I tillegg er det flere streiker som har blitt stoppet fordi arbeidskampen indirekte har gått ut over tilgangen til helsetjenester. Det gjelder samtlige av inngrepene i luftfarten. Vaskeristreiken i 2014 ble avbrutt fordi den rammet sykehusdriften. Ved siden av helsesektoren, var også petroleumssektoren overrepresentert i tvungen lønnsnemndpraksis i perioden 1990–2012. Mellom 2013 og 2023 har det kun skjedd ett lønnsnemndsinngrep i petroleumssektoren.

Tabell 3.1 Konflikter som har endt i tvungen lønnsnemnd, 2013–2023. Uttak som prosent av oppsagte plasser, antall uttak, bruk av lockout og antall dager med arbeidskonflikt før inngrep.

Sak		Uttak første, % av oppsigelse	Alle uttak % av oppsigelse	Antall uttak	Lockout
1/13	Atea 2013 EL&IT/ Atea, hovedkonflikt	100	100	1	
1/13	Atea 2013 EL&IT/ Atea, sympatistreik	20	35	2	
1/14	Vaskerier 2014 Norsk Industri/NHO og IE/LO	39		1	
1/16	Lufttransport AS NHO Luftfart/NHO Norsk Flygerforbund/LO	2	100	2	
2/16 og 2/18	Legestreik 2016 Spekter og Akademikerne	1	3	8	
1/18	Private sykehjem 2018 (NHSH/NHO og NSF)	11		1	Øvrig oppsagte plasser
1/19	Helseforetak 2019 Spekter og LO Stat	1	2	3	
2/19	Helseforetak 2019 Spekter og YS-Spekter	2	3	3	
1/20	Legestreik 2020 KS og DNLF	0,1	0,1	2	
1/21	Overenskomst 453 NHO og Fagforbundet/LO	3	6	4	
2/21	Barnevernsinst. Parat/NHO	0,2	2	3	
3/21	KS 2021 KS og Unio	5	15	2	
4/21	Oslo Kommune 2021 Oslo kommune og Unio	5	15	2	
2/22	Flytekniker NHO Luftfart/ NHO og Norsk Flytekniker Org.	7	34	3	Øvrig oppsagte plasser
3/22	Lærerstreik 2022 KS og UDF	0	9	7	
4/22	Lærerstreik 2022 KS og SL	1	3	6	
5/22	Lærerstreik 2022 KS og NL	0,3	2	4	
1/23	Redningsmenn Norsk Luftambulanse Parat og NHO Luftfart	10	27	4	

Kilde: Riksmeklerens oversikter over meklinger, beregninger gjort av Fafo.

Det er stor variasjon i hvor lenge myndighetene har latt arbeidskampene pågå før lønnsnemndsinngrepet har kommet. Blant de 14 inngrepene finner vi den lengste le-  
gestreiken i norsk historie, i tillegg til den 112 dager lange lærerstreiken høsten 2022.  
I perioden mellom 1990 og 2012 var det også stor variasjon i streikenes varighet før  
inngrep. Gjennomsnittet lå på 20 dager, og økte gjennom perioden (Seip, 2013, s. 61).  
Gjennomsnittet for perioden 2013–2023 rundes av til 22 dager, noe som kan tyde på  
at trenden har fortsatt.

### 3.16 Begrunnelser for bruk av tvungen lønnsnemnd

Arbeids- og inkluderingsdepartementet må begrunne sine inngrep mot arbeidskamper. Tvungen lønnsnemnd iverksettes gjennom lovvedtak i hver enkelt sak, og departementets begrunnelse er å finne i den aktuelle lovproposisjonen. Dersom Stortinget ikke er samlet, vedtar regjeringen en provisorisk anordning med samme virkning som en lov. Departementets begrunnelse blir i begge tilfeller gjengitt i Rikslønnsnemndas kjennelse. Tabell 3.2 gir en oversikt over hvilke begrunnelser som er brukt i inngrepene i 2013–2023.

Tabell 3.2 Departementets begrunnelser for inngrep 2013–2023

Begrunnelse	Brukt antall ganger
Liv og helse i fare	11
Alvorlige konsekvenser	2
Vitale samfunnsinteresser	1
Problem med dispensasjonshåndtering	3
Fastlåst situasjon	14

Den viktigste begrunnelsen er nesten alltid at arbeidskampen har satt, eller kan komme til å sette, liv og helse i fare. Dette gjelder for 11 av de 14 inngrepene som har blitt gjort i perioden mellom 2013 og 2023. I tillegg kan inngrep begrunnes med litt mindre konkrete hensyn til vitale samfunnsinteresser, eller at arbeidskampen får alvorlige konsekvenser for samfunnet. Begrunnelsene kan også opptre i kombinasjon. I samtlige tilfeller nevner departementet at konflikten er fastlåst.

Det klare flertallet av inngrepene (11 av 14) bygger på en likelydende konklusjon fra departementet. I den heter det at «den fastlåste situasjonen» samt «hensynet til liv og helse» gjør det nødvendig å løse den aktuelle arbeidstvisten «uten ytterligere arbeidskamp». De tre resterende inngrepene representerer derfor et avvik fra en standardbegrunnelse som regjeringen har benyttet i forbindelse med tvungen lønnsnemnd i denne perioden. Atea-streiken i 2013 ble avbrutt grunnet fare for liv og helse, men også av hensyn til vitale samfunnsinteresser. Her var det ikke arbeidskampen i Atea som skapte en farlig situasjon i seg selv, men sympatiaksjonene som blant annet rammet Statnett.

Foruten denne sympatistreiken har det vært to arbeidskamper i perioden som ble henvist til tvungen lønnsnemnd uten at departementet kunne vise til en konkret fare for liv og helse. Begge inngrepene fant sted i 2022, og i begge tilfeller ble inngrepet begrunnet med hensyn til arbeidskampens alvorlige konsekvenser for samfunnet. Dette gjelder streiken i petroleumssektoren og lærerstreiken. I lærerstreiken var imidlertid hensynet til barn og unges helse en del av departementets argumentasjon.

Partenes dispensasjonshåndtering har også blitt nevnt som del av begrunnelsen når regjeringen griper inn med tvungen lønnsnemnd. Dispensasjonshåndteringen kan øke alvorlighetsgraden av en arbeidskamp på flere måter. Situasjonen kan bli fastlåst fordi én eller begge parter ikke ønsker å benytte dispensasjonsordningen for å unngå fare for liv og helse. Dette var tilfelle med Norsk Industri i renseristreiken i 2014 (RLN 1/2014, s. 5). I Atea-streiken hadde ikke partene opprettet et forutsigbart dispensasjonssystem slik departementet så det, noe som økte faren ved en svikt i strømmettet (Prop. 163 L, 2013, s. 2). I tillegg ble dispensasjoner nevnt i forbindelse med Unios streik i KS-området i 2021.

## 4 Tilsynsmyndighetenes rolle

---

Ulike tilsyn og myndigheter har gitt vurderinger som legges til grunn for vedtak om bruk av tvungen lønnsnemnd. Helsetilsynet har oftest vært inne, men også andre har kommet med vurderinger som refereres i departementets begrunnelser. Vi legger størst vekt på Helsetilsynet, inkludert den endringen i strategi som fant sted i 2012. Vi ser blant annet på hvordan Helsetilsynet vurderer sin rolle og funksjon i dag, hvordan de legger opp arbeidet under en arbeidskonflikt, hvordan fare for liv og helse vurderes, samt hvordan partene vurderer samarbeidet med tilsynet. Vi har også en kortere gjennomgang av andre tilsyn og myndigheter som har vurdert konflikter som har endt i lønnsnemnd.

### 4.1 Helsetilsynet

Den primære rollen til Statens helsetilsyn er å være tilsynsmyndighet for sosiale tjenester, barnevern, helse- og omsorgstjenester, og folkehelsearbeid. Tilsynet skal overvåke tjenesteytingen og sikre at befolkningens behov for disse tjenestene dekkes. Denne rollen har tilsynet også under en arbeidskonflikt.

Under en arbeidskonflikt som berører tjenestene der Helsetilsynet har tilsynsansvar vil Helsetilsynet måtte sende rapport til Arbeids- og inkluderingsdepartementet via Helse- og omsorgsdepartementet dersom liv og helse kommer i fare. En undersøkelse av streiker i norske sykehus konkluderte i 2011 med at Statens helsetilsyn hadde inntatt en mer aktiv rolle under arbeidskamper i sektoren fra 1990-tallet.

Fram til 1994 var det Helsedirektoratet som hadde ansvar for å rapportere om konsekvensene av arbeidskonflikter i helsevesenet. Rapportene ble i det vesentlige basert på situasjonen slik den ble beskrevet av arbeidsgiver i helsevesenet. Helsedirektoratet kunne gjerne ta et selvstendig initiativ for å få arbeidskampen avsluttet med statlige inngrep. Men utover på 1990-tallet fikk Helsedirektoratet, og fra 1994, Statens helsetilsyn, et mer kritisk syn på hvordan det ville bruke uttrykket «liv og helse» i forbindelse med arbeidskonflikter. Tilsynet utviklet mer effektive rapporteringsrutiner, blant annet gjennom å ta i bruk fylkeslegene (Seip & Stokke, 2011, s. 86). Arbeidsdepartementets syn var at det var viktig ikke å overskride de folkerettslige rammene for statlige inngrep, og ønsket at inngrep skulle være godt begrunnet. Helsetilsynets endrede praksis med grundigere undersøkelser, gjorde det mulig å imøtekomme et behov for begrunnelse og dokumentasjon av statlige inngrep.

Fra 2002 tok Helsetilsynet kontakt med partene før en eventuell streik brøt ut, og understreket overfor partene betydningen av effektive rutiner for behandling av dispensasjonssøknader. Daværende helsedirektør, Lars E. Hanssen, viste ved flere anledninger til at tilsynet gjorde sine vurderinger i lys av «et internasjonalt arbeidslivsreglement», og fram til 2012 fikk tilsynet en stadig mer aktiv rolle i streikekonfliktene. Helsetilsynets ledelse var av den oppfatning at det var i strid med spesialisthelsetjenestelovens bestemmelser om forsvarlig drift, at arbeidsgiver i sykehusene ikke søkte dispensasjoner for streiken eller benyttet seg av innvilgede dispensasjoner, dersom dette var nødvendig for å opprettholde forsvarlig drift (Helse- og omsorgsdepartementet, 2010).

Under arbeidskonflikten mellom Spekter og Unio i 2010 tok Statens helsetilsyn kontakt med Helse- og omsorgsdepartementet og orienterte om at arbeidsgivers praksis flere steder var å ikke benytte dispensasjonsinstituttet. I denne situasjonen understreket departementet i sitt svar til tilsynet, at «helseforetakene dersom det er nødvendig for å drive forsvarlig må søke om dispensasjoner, herunder også benytte seg av de helt eller delvis innvilgede dispensasjoner» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2010). Tilsynet fikk dermed involvert Helse- og omsorgsdepartementet som eier av sykehusene.

Fram til 2012 var strategien til Statens helsetilsyn å innta en aktiv holdning overfor partene for å legge til rette for at dispensasjonsinstituttet kunne brukes for å sikre forsvarlig drift under arbeidskonflikter. Denne strategien ble endret etter 2012.

Høsten 2013 var det en dialog mellom Statens helsetilsyn og Helse- og omsorgsdepartementet om Helsetilsynets rolle under arbeidskonflikter, og i januar 2014 henvendte departementet seg til Helsetilsynets direktør og ba om en redegjørelse for tilsynets rolle overfor partene i en eventuell arbeidskonflikt (Helsetilsynet, 2014). Helse- og omsorgsdepartementet ønsket trolig at både Helsetilsynet og departementet skulle opptre med større distanse til partene under en arbeidskonflikt, enn det som hadde vært tilfellet under streiken i helseforetakene i 2010. I sin redegjørelse la Statens helsetilsyn og daværende direktør for tilsynet, Jan Fredrik Andresen, en ny strategi for Helsetilsynets rolle og opptreden under arbeidskamper.

Helsetilsynet viser i redegjørelsen til departementet til at tilsynet tidligere hadde inntatt en aktiv rolle overfor partene, blant annet når det gjelder dispensasjonspraksis, men understreker at Helsetilsynet ikke har noen rolle eller hjemmel for å pålegge partene i en konflikt «å gjennomføre tiltak eller aktiviteter, for eksempel å benytte dispensasjonsordningene» (Helsetilsynet, 2014). Mens tilsynet tidligere hadde kontakt med partene for en gjennomgang av dispensasjonsrutiner i forkant av en eventuell arbeidskonflikt, uttalte Helsetilsynet nå at en slik praksis kunne svekke tilsynets legitimitet, og begrunnet dette med «at en slik kontakt og dialog kan skape klarhet om hva som er Helsetilsynets rolle i forhold til arbeidskonflikter». Helsetilsynet uttalte også at det ikke kunne ta ansvar for at partene «følger arbeidslivets regler» under en konflikt, og ville derfor gå bort fra tidligere praksis der tilsynet hadde en «til dels tett kontakt og dialog med partene om gjennomføringen av konflikten». Dette var uforenelig med tilsynsrollen, mente Statens helsetilsyn i 2014 (Helsetilsynet, 2014).

Denne avklaringen fra Statens helsetilsyn innebar en endring av strategi. Under arbeidskonflikter ville Statens helsetilsyn rette oppmerksomheten mot sine tilsynsoppgaver og eventuelt agere overfor helsetjenesten for å sikre forsvarlige tjenester. Overfor partene i arbeidskonflikten skulle tilsynet utelukkende ha en observerende rolle.

### **Statens helsetilsyns rolle og ansvar**

Som nevnt, er Statens helsetilsyns rolle å være tilsynsmyndighet for sosiale tjenester, barnevern, helse- og omsorgstjenester og folkehelsearbeid. Tilsynet kan pålegge tjenesten å iverksette tiltak dersom det oppstår alvorlig svikt. Statens helsetilsyn er den overordnede fagansvarlige og tilsynsmyndigheten for statsforvalterne, som har tilsynsmyndighet i sine fylker (Helsetilsynet, 2023).

Under en arbeidskonflikt er det den regulære avdeling for operativt tilsyn i Helsetilsynet som skal følge med på hvordan kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenesten oppfyller sin plikt til å ivareta befolkningens helse- og omsorgsbehov. Dette gjelder uansett om arbeidskonflikten foregår innenfor helsetjenestene eller rammer personer som mottar helse- og omsorgstjenester i eget hjem.

Tilsynet må også overvåke konsekvenser av arbeidskonflikter i andre deler av samfunnet, dersom disse rammer helsetjenestene. Vi har eksempler på at arbeidskonflikter innen luftfart (flygerstreiken 2016) og vaskeritjenester (vaskeri- og renseristreiken 2014) kan påvirke pasienttransport eller sykehusenes mulighet til å levere forsvarlige tjenester. Helsetilsynets ansvar er imidlertid begrenset til konsekvensene som rammer befolkningens liv og helse, ikke andre viktige samfunnsinteresser (Helsetilsynet, 2014).

Sympatistreiken som ble gjennomført i kraftselskapene og Statnett i forbindelse med Atea-konflikten i 2013 førte til at det ble rettet oppmerksomhet mot hvordan sårbar infrastruktur kunne rammes av arbeidskonflikter og dermed representere en generell fare for folks liv og helse. Arbeids- og sosialdepartementet ønsket etter konflikten å få avklart hvilken instans som har ansvar for å overvåke og rapportere om konsekvenser for liv og helse i slike situasjoner (Helsetilsynet, 2014).

Helsetilsynet ga i 2014 uttrykk for at det under normale forhold først ville være når tilsynet fikk opplysninger om at helse- og omsorgstjenestene ikke kunne ivareta sine oppgaver, at Helsetilsynet ville rapportere om at liv og helse var i fare. Kompleksiteten i infrastrukturen og organiseringen av samfunnet gjør det svært vanskelig for én tilsynsetat å ivareta rollen som overvåker, mente tilsynet, og viste til at flere tilsyn og kompetansemiljøer i noen tilfeller ville måtte trekkes inn for å vurdere risiko ved arbeidsskamp. Helsetilsynet understreket at det var svært viktig at det holdt seg innenfor sin kompetanse, slik at tilsynets vurderinger ikke skulle trekkes i tvil. Det ville kunne svekke tilliten og legitimiteten til Helsetilsynet (Helsetilsynet, 2014).

### **Hvordan jobber Helsetilsynet under en arbeidskonflikt?**

Statens helsetilsyn er organisert og bemannet for å foreta tilsyn under normal drift av helseforetak og omsorgsinstitusjoner, men avdeling for operativt tilsyn har også ansvar for overvåking av helsemessige konsekvenser av arbeidskonflikter. Dette er tilleggsoppgaver avdelingen må utføre ved behov.

Etter at Helsetilsynet la om strategien rundt 2012, har tilsynet ikke lenger direkte kontakt med partene i forkant av en arbeidskonflikt. Tilsynet kan likevel få beskjed på forhånd om at det ikke vil bli sendt dispensasjonssøknader, og enkelte av organisasjonene sier at de orienterer Helsetilsynet ved å sende informasjon om streikeuttak.

Helsetilsynets hovedkilde til informasjon er statsforvalterne i fylkene. De har kontakt med helsetjenestene innenfor sine ansvarsområder og sender vanligvis daglige rapporter til Helsetilsynet. Der blir rapportene samlet og vurdert, og deretter sendes vurderingen til Helse- og omsorgsdepartementet som videresender rapporten til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som er det departementet som har ansvar for å gripe inn i en arbeidskonflikt dersom det oppstår fare for liv og helse. Noen ganger kan Helsetilsynet få spørsmål tilbake fra departementet, om å utdype eller presisere sine vurderinger.

Kommunikasjonen fra helsetjenestene til tilsynet går ikke alltid via statsforvalterne. Helsetilsynet kan ta direkte kontakt med tjenestene, enten på grunn av tidsnød, eller fordi det kan være behov for mer utfyllende informasjon.

Helsetilsynet har gitt beskjed til helseforetakene om at de under en arbeidskonflikt skal iverksette avbøtende tiltak for å sikre forsvarlige tjenester, og dette kan være del av dialogen mellom statsforvalterne eller tilsynet og helseforetakene (informant). Helsetilsynet kan da spørre om det er sendt dispensasjoner eller om arbeidsgiver har foretatt andre avbøtende tiltak, som for eksempel å flytte pasienter eller å benytte biltransport i stedet for lufttransport. Under en arbeidskonflikt vil Helsetilsynet også innhente informasjon om forhold utenfor selve helsetjenesten som kan være relevant



for å fastslå om tjenestetilbudet er forsvarlig. Det kan for eksempel være informasjon om hvor helikoptre til enhver tid er stasjonert, og om de er operative.

Dersom arbeidskonflikten berører helsetjenestene eller andre tjenester tilsynet har ansvar for, vil behovet for informasjon gjerne øke etter hvert som arbeidskampen trappes opp. Helsetilsynet har ikke bemanning som kan bearbeide store mengder informasjon, og må derfor legge vekt på at informasjonen de får er relevant og presis.

### **Vurdering av faren for liv og helse**

I tilknytning til dialogen mellom Statens helsetilsyn, Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet høsten 2013 og våren 2014, ble Statens helsetilsyn spurt om det var mulig å forbedre rapporteringen til departementene under en arbeidskonflikt. Helsetilsynet svarte at det var et «forbedringspotensial», og ga uttrykk for at det i framtiden ville forsøke å synliggjøre hvilken informasjon som lå til grunn for de vurderingene som ble gjort, hva som var kildene til informasjonen, og hvilke vurderinger tilsynet hadde gjort (Helsetilsynet, 2014).

I brevet som ble sent fra Helsetilsynet til Helse- og omsorgsdepartementet våren 2014, redegjorde tilsynet for hvordan det vurderer faren for liv og helse, og hvilke utfordringer som er knyttet til slike vurderinger.

Når Helsetilsynet konkluderer med at liv og helse er truet kan det bygge på en konkret situasjon der enkeltpersoners liv og helse er i fare, eller det kan bygge på en sammensatt vurdering av risikoen for at helse- og omsorgstjenesten skal svikte. Et eksempel på det siste kan være en situasjon der omfanget av arbeidskampen har blitt så stor at den kan gi ringvirkninger utenfor den konkrete virksomheten som er rammet. Under legestreiken i 2016 anførte Helsetilsynet et slikt tilleggsmoment:

«De akkumulerte konsekvensene med et stort omfang av utsettelse av undersøkelser og konsultasjoner innebærer dessuten en overhengende risiko for at tjenestetilbudet skal bli uforsvarlig en lengre periode også etter endt konflikt.» (RNL 2/2016).

I noen situasjoner vil Helsetilsynets vurderinger kunne omfatte virksomheter eller funksjoner som ikke er knyttet direkte til helse- og omsorgstjenestene, men som «har potensial til å true helsetjenestenes evne til å yte forsvarlige tjenester» (Helsetilsynet, 2014). Et eksempel på dette finner vi i vaskeri- og renseristreiken i 2014, der Helsetilsynet mente at mangel på rent arbeids- og pasienttøy gjorde det vanskelig for helseforetakene å sikre forsvarlig drift (RNL 1/2014).

Helsetilsynet har kompetanse og hjemmel for å føre tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene, men har ikke kompetanse til å vurdere konsekvenser eller trusler som rammer andre institusjoner. Under lærerstreiken i 2022 var det Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet som vurderte, eller ga uttalelser om, de mulige helsemessige konsekvensene av situasjonen som oppsto som følge av arbeidskonflikten. Verken statsforvalternes helsemyndighet eller Helsetilsynet avga rapport om farene for liv og helse under streiken. Informasjonen som ble sendt fra kommuneleger, ble sendt til departementet via statsforvalternes utdanningsmyndigheter (Prop. 3 L (2022–2023), s. 3).

Det kan være utfordrende å fastslå akkurat når liv og helse kommer i fare. Helsemyndighetene er oppmerksom på dette, og Statens helsetilsyn gir i brevet til departementet i 2014 uttrykk for viktigheten av at tilsynet forholder seg til at arbeidskamp er et legitimt virkemiddel som alltid vil «medføre ulempe og belastning for noen» (Helsetilsynet, 2014). Tilsynet etterstreber derfor å ikke rapportere om at liv og helse er i fare før det vurderes som helt nødvendig, og vurderer også om det er gjort, eller

mulig å gjøre, avbøtende tiltak (informant). Av rapportene fra Helsetilsynet til departementet framgår det at tilsynet går nøye inn i detaljerte bemanningsplaner og tjenestesystemer. Under legestreiken i 2020 rapporterte Helsetilsynet om hvordan legedekningen for øyeblikkelig hjelp i en liten kommune ville opphøre fra kl. 08 mandag, fordi en lege som ikke var i streik, var fraværende (Prop. 32 L (2020–2021), s. 2). Under flyteknikerstreiken i 2022 gikk tilsynet inn og vurderte i hvilken grad ambulanshelikopter og ambulansbil kunne erstatte ambulansflyginger for ulike pasientgrupper (Helsetilsynet, 2020).

Statens helsetilsyn vil alltid måtte vurdere om den informasjonen det har fått er korrekt og tilstrekkelig. Det er en risiko for at statsforvalterne får feil eller utilstrekkelig informasjon, og partene lokalt kan være uenige om faktum. Tilsynet må være oppmerksom på slike feilkilder. Tidshorisonen er imidlertid kort når forsvarligheten er truet, og Helsetilsynet har begrenset kapasitet til å håndtere informasjon. Ofte er utfordringen for tilsynet å se flere elementer i sammenheng, og ha kontroll og oversikt over avhengigheten mellom enheter for å kunne si når behandlingen ikke lenger blir forsvarlig (informant).

Som vi har sett, legger både Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helsetilsynet vekt på at både vurderingene og informasjonskildene skal være godt beskrevet og synliggjort i Helsetilsynets rapporter. Etter at konflikten er avsluttet blir rapportene med Helsetilsynets vurderinger offentlige. Dette gir både partene og myndighetene mulighet til å vurdere og drøfte rapportene i ettertid, og dermed mulighet for tilsynet til å korrigere og forbedre sitt tilsynsarbeid.

### **Statens helsetilsyn og partene i arbeidskonflikten**

Det er liten tvil om at partene har noe ulikt syn på hvilken rolle Statens helsetilsyn bør ha under en arbeidskonflikt. Tilsynets skifte av strategi etter 2012 har gjort dette tydelig.

På arbeidsgiversiden har flere organisasjoner nå blitt mer tilbakeholdne med å sende dispensasjonssøknader. Mens Helsetilsynet før 2012 var svært opptatt av at arbeidsgivere skulle sende dispensasjonssøknader for å unngå at tjenestene ble uforvarselige, nøyer tilsynet seg nå med å spørre om det er søkt om dispensasjoner, og heller oppfordre arbeidsgiver til å iverksette andre avbøtende tiltak. En arbeidstakerorganisasjon viser til denne endingen i strategi, og peker på at mangelen på bruk av dispensasjonsinstituttet bidrar til å innskrenke streikeretten: «Dispensasjoner er viktig – især i helsesektoren, hvis det skal bli en reell streikerett» (informant). Også en annen arbeidstakerorganisasjon er opptatt av at dispensasjoner ikke brukes som avbøtende tiltak:

Dispensasjoner er et verktøy som ikke tas i bruk. Det blir veldig vanskelig å gjøre [streike]uttak, for etter noe tid oppstår det situasjoner der det kan oppstå fare for liv og helse. (informant forbund)

Det er grunn til å tro at særlig Spekter, som er arbeidsgiverorganisasjon for helseforetakene, var lite fornøyd med at Helsetilsynet i årene før 2012 oppfordret, og nærmest påla, sykehusene å søke dispensasjoner, all den tid arbeidsgiverorganisasjonen forsøkte å begrense bruken av dem (Seip & Stokke, 2011, s. 54 f).

Noen arbeidstakerorganisasjoner gir også uttrykk for at Helsetilsynet ikke lenger tar kontakt med partene, slik at de har mistet muligheten til å gi utfyllende informasjon om konsekvensene av arbeidskampen. Dette kan, ifølge arbeidstakerorganisasjonene, føre til at sakene blir dårligere opplyst. Arbeidsgiverforeningen Spekter har på sin side, med støtte i en juridisk utredning, lagt vekt på at forsvarlighetskravet

etter spesialisthelsetjenesteloven legger ansvaret for å vurdere den konkrete situasjonen til den enkelte profesjonsutøver (Thorkildsen & Carlsen, 2013). Også under en arbeidskonflikt vil den enkelte ansvarlige lege stå med et selvstendig ansvar for at tjenesten er forsvarlig. Synspunkter fra utenforstående vil ikke kunne endre dette.

## 4.2 Andre myndigheter

I de fleste konfliktene er det Helsetilsynet som har i oppgave å følge med på om det oppstår fare for liv og helse. Som beskrevet ovenfor vil imidlertid også andre tilsyn eller direktorater kunne ha en rolle. Dette kan enten skje ved at Helsetilsynet oppsøker fagkunnskapen hos andre myndigheter, eller ved at disse får et oppdrag fra sitt fagdepartement. Noen ganger refererer inngrepene også til vurderinger fra de ulike fagdepartementene.

Tabell 4.1 Henvisninger til tilsyn og direktorater i inngrepene

Fagmyndigheter	Henvist i antall begrunnelser
Statens helsetilsyn	11
Helsedirektoratet	1
Utdanningsdirektoratet	1
FHI	1
DSB	1
NVE	1

I perioden 2013–2023 har 11 av inngrepene vist til Helsetilsynet mens fem av inngrepene har vist til andre direktorater eller tilsyn (se tabell 4.1). I to av disse har ikke Helsetilsynet vurdert situasjonen. Begge inngrepene ble begrunnet med andre hensyn enn faren for liv og helse. Inngrepet i konflikten mellom Lederne og Norsk olje og gass ble begrunnet med hensyn til vern av offentlige interesser og nasjonal sikkerhet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet støttet seg på rapporter fra Utenriksdepartementet og Olje- og energidepartementet. Når petroleumsstreiker tidligere har blitt avbrutt på denne måten, har hensyn til «betydelige samfunnsinteresser» vært sentralt (Seip, 2013, s. 67). I dette tilfellet formulerte departementet hovedbegrunnelsen for inngrepet som et hensyn til «alvorlige samfunnsmessige konsekvenser» (RLN 1/2022, 5). Inngrepet var i tillegg påvirket av Russlands invasjon av Ukraina, og de følger den hadde for Norges rolle som kraftleverandør i Europa. Dette er grunnen til at Utenriksdepartementet var involvert. I inngrepsbegrunnelsen ble det ikke henvisning til Petroleumstilsynet, noe som har forekommet i oljesektoren tidligere (Seip 2013, s. 69). Olje- og energidepartementet ga også innspill før lønnsnemdsinngrepet i Atea-streiken i 2013, fordi sympatiaksjonene ved blant annet Statnett ville sette energiforsyningen i fare.

Heller ikke ved inngrepet mot lærerstreiken i 2022 refererte departementet til Helsetilsynet i sin konklusjon. Arbeids- og inkluderingsdepartementet støttet seg på rapportene fra Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet for å beskrive streikens helsetilstand. Bakgrunnen for at Folkehelseinstituttet var involvert var at man manglet kunnskap om fravær fra skolene kunne utgjøre en fare for liv og helse til elevene. Normalt vil tilsynene vite hvilke situasjoner som utgjør en fare for liv og helse, men det manglet man ifølge en av informantene her. Også Utdanningsdirektoratet fulgte

med på konsekvensene av lærerstreiken. Rapportene fra de tre fagmyndighetene ble gitt til Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet som videreformidlet dette til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Rapportene kartla konsekvensene både for elevenes læring og helse, men det var helsekonsekvensene som særlig ble vektlagt i departementets vedtak.

I et av lønnsnemndsinngrepene i denne perioden henviste departementet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i sin begrunnelse. Dette gjaldt Unios streik i KS-området i 2021 hvor brannfaren ved et avfallsanlegg var sentral i vurderingen. Kommunen opplyste om situasjonen først, og DSB rapporterte til Justis- og beredskapsdepartementet at kommunens beskrivelse stemte. Det var med bakgrunn i «de faglige vurderingene fra kommune, brannvesen og DSB» at departementet konkluderte med at streiken måtte avbrytes av hensyn til liv og helse (RLN 4/2021).

Norsk Vassdrags, og energidirektorat (NVE) ble sitert i begrunnelsen for inngrepet mot Atea-streiken i 2013, for å redegjøre for farenivået i strømsikkerheten. NVE rapporterte til Olje- og energidepartementet om økt vannføring, og derfor et økt behov for beredskap ved vannkraftverkene (Prop. 163 L, s. 2). Sympatiaksjoner iverksatt av EL og IT rammet flere av disse. Det var med særlig henvisning til NVEs rapporter at Arbeidsdepartementet besluttet å iverksette tvungen lønnsnemnd.

### **4.3 Tilsyn med konsekvensene av arbeidskonflikter**

De aller fleste inngrep i pågående arbeidskonflikter er begrunnet i fare for liv og helse (se kapittel 3), og Helsetilsynet er som regel premissgiver for disse beslutningene. Det har gjort at tilsynet over tid har opparbeidet seg rutiner for hvordan de fører tilsyn under en konflikt, hvem de henter inn informasjon fra, hvor mye informasjon de trenger, og tempo i beslutningene. Det framstår også som om tilsynet har en bevisst holdning til hvilke krav de kan og bør stille til partene om å uttømme de mulighetene som finnes, og at de også tar hensyn til at streikeretten har en særskilt beskyttelse både i nasjonal lovgivning og i folkeretten. Andre tilsyn eller direktorater vil være nødt til å gjøre denne type vurderinger langt sjeldnere, og har i mindre grad hatt mulighet for å bygge opp tilsvarende rutiner og kompetanse. Det vil også kunne variere hvilke oppgaver de ulike myndighetene har i en ordinærsituasjon, og hvor mye det å følge konsekvensene av en arbeidskonflikt, avviker fra de ordinære oppgavene. Mye av informasjonsinnhenting vil gå gjennom statsforvalterne, uavhengig av hvilket direktorat eller tilsyn som har fagansvaret. For myndighetene kan det imidlertid være behov for å supplere denne informasjonen gjennom selv å innhente informasjon og vurdere den.

I dette prosjektet har vi ikke hatt muligheten til å gjøre en analyse av hvordan de ulike tilsynene og direktoratene jobber med problemstillinger knyttet til arbeidskonflikter, og om det er store forskjeller mellom myndighetsorganene. Gitt at dette er spørsmål som enkelte sjelden kommer i berøring med, kan det være behov for å se om de ulike myndighetsorganene har etablert gode rutiner og har tilstrekkelig forutsetninger, for å gjøre de vurderingene som ligger til grunn for inngrepene.

# 5 Partene

---

Partene i arbeidslivet er sentrale i diskusjonen om bruk av lønnsnemnd. Et grunnleggende prinsipp er at selve lønnsforhandlingene er partenes ansvar. Streikeretten er beskyttet gjennom internasjonale forpliktelser. Samtidig er det klart at hensynet til liv og helse må ivaretas også ved arbeidskamp. Når en streik eller lockout truer liv og helse, og partene selv ikke kan forhindre det, vil myndighetene ha et ansvar for å gripe inn i konflikten. I dette kapitlet drøfter vi fire tema. For det første, hva gjør partene selv for å hindre at en arbeidskonflikt medfører fare for liv, helse og viktige samfunnsfunksjoner. Hvilke virkemidler tas i bruk og hvor lett eller vanskelig er det å forhindre situasjoner som kan føre til et inngrep. For det andre, hvordan vurderer partene selve inngrepene, inkludert kommunikasjonen med myndighetene underveis. For det tredje, hvordan vurderer partene Rikslønnsnemndas kompetanse og funksjon. Avslutningsvis diskuterer vi partenes syn på lønnsnemnd som tiltak og eventuelle alternativer. Kapitlet er basert på en deskstudie og intervjuer med partene i konflikter myndighetene har grepet inn i. Disse kan ha andre synspunkter enn parter som ikke har vært omfattet av slike inngrep.

## 5.1 Partenes virkemidler

Partene i arbeidslivet kan ta i bruk ulike strategier og virkemidler for å redusere sannsynligheten for at en arbeidskonflikt får så store konsekvenser at liv og helse kommer i fare. Slik kan partene redusere sannsynligheten for at konflikten avsluttes med et vedtak om tvungen lønnsnemnd. Dette ble understreket av Arbeids- og sosialdepartementet i forbindelse med inngrepet i arbeidskonflikten mellom Unio og KS i 2021. I proposisjonen ble det vist til at streikeuttaket er viktig for å unngå at det oppstår fare for liv og helse. Det ble videre vist til mulighetene for å inngå forhåndsavtaler om å unnta enkelte arbeidstakere fra arbeidskamp, mulighetene arbeidsgiver har for å søke dispensasjoner fra streiken, og arbeidstakersidens rolle i å avslå eller innvilge slike dispensasjoner.

### **Prop. 216 L (2020–2021) Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom Unio og KS**

Arbeids- og sosialdepartementet har ingen rolle i tariffoppgjørene mellom partene i arbeidslivet, og verken vil eller kan instruere arbeidstaker- eller arbeidsgiversiden i spørsmål som angår forhandlingene eller saker som oppstår underveis i en konflikt. Departementet kan ikke pålegge, men kun anmode partene om å finne løsninger på de situasjoner og uenigheter som måtte oppstå. Partene har flere virkemidler de kan bruke for å unngå inngrep ved tvungen lønnsnemnd. I forbindelse med streikeuttaket er det arbeidstakersiden som har kontrollen med om det tas ut ansatte som vil gjøre at det kan oppstå fare for liv og helse. Partene kan videre inngå forhåndsavtaler om å unnta enkelte arbeidstakere fra streiken, eller bli enige om hvordan prosesser med eventuelle dispensasjoner skal legges opp. Dispensasjoner fra en streik innebærer at arbeidsgivere kan søke om dispensasjon fra streiken for en eller flere ansatte som er tatt ut i streik for eksempel fordi disse arbeidstakerne er avgjørende for å unngå fare for liv og helse. Arbeidstakersiden kan innvilge eller avslå en slik dispensasjonssøknad. Dette er partenes virkemidler, og partenes ansvar. Håndteringen av dispensasjoner er i en del tariffområder regulert i avtalene mellom arbeidslivets parter.

### **Forhåndsavtaler**

Forhåndsavtaler er avtaler mellom partene som skal bidra til å redusere skadevirkningene av en arbeidskonflikt, eller som på annen måte regulerer uttaket i en konflikt. Mange av hovedavtalene har bestemmelser om at det kan eller bør inngås avtaler som åpner opp for å unnta arbeid fra en arbeidskonflikt for å unngå skade på utstyr eller fare for liv og helse (Se Din, 2019 for en detaljert drøfting). Et eksempel er hovedavtalen LO/NHO §3.3 (se boks). I privat sektor omtales slike avtaler ofte som nedkjøringsavtaler, og er i praksis mest vanlig i prosessindustrien og andre typer virksomhet der det er krevende å stenge ned produksjonen på svært kort varsel. Nedkjøringsavtalene gjelder vanligvis til ny tariffavtale trer i kraft, det vil si at de må forhandles i forkant av hvert hovedoppgjør.

#### **§ 3-3 Arbeid i forbindelse med konflikt**

1. Hovedorganisasjonene forutsetter, hvor det er behov, at det på den enkelte bedrift, eventuelt innenfor det enkelte overenskomstområde, i god tid før tariffutløp, sluttet avtaler som regulerer forhold som er knyttet til driftens avslutning og gjenopptagelse på teknisk og vernemessig forsvarlig måte, samt arbeid som er nødvendig for å avverge fare for liv og helse eller betydelig materiell skade.
2. Stedlige avtaler om dette skal godkjennes av de direkte overenskomstparter. Hvis det ikke oppnås enighet ved lokale forhandlinger, kan saken bringes inn for overenskomstpartene. Hvis det ikke oppnås enighet i disse forhandlinger, eller hvis en av overenskomstpartene ikke godkjenner den stedlige avtale, kan saken bringes inn for hovedorganisasjonene.
3. Avtaler som nevnt under punkt 2 gjelder inntil ny tariffavtale trer i kraft.

*(Hovedavtalen LO/NHO 2022-2025)*

Andre hovedavtaler i privat sektor har liknende bestemmelser.<sup>2</sup> For arbeid offshore gjelder også egne bestemmelser i forskrift (Rammeforskriften, 2010). Noen hovedavtaler viser eksplisitt til denne forskriften.

Hovedavtalen på KS-området har bestemmelser om at partene er forpliktet til å forhandle om å unnta «personer eller grupper som er nødvendig for at ikke tredjemanns interesser skal skades på en utilbørlig måte.» Også her forutsettes det at slike avtaler skal inngås før arbeidskamp iverksettes. De sentrale tariffpartene involveres bare hvis partene lokalt ikke blir enige. I tillegg regulerer hovedavtalen hvilke typer ledere som ikke kan tas ut i en konflikt.

### § 5-1-2 Arbeidstakere som unntas fra streik og dispensasjoner

- a) Øverste leder i virksomheten tas ikke ut i streik. Øverste leder av personalfunksjonen tas som hovedregel ikke ut i streik. Før kampmidler nyttes i forbindelse med interessekonflikter, forplikter partene seg til snarest mulig å forhandle om å unnta fra aksjon personer eller grupper som er nødvendig for at ikke tredjemanns interesser skal skades på en utilbørlig måte. Oppnås ikke enighet ved forhandlinger, skal tillitsvalgte bringe saken inn for sine respektive arbeidstakerorganisasjoner, som med bindende virkning for sine medlemmer fastsetter om, og i tilfelle, hvilke personer/grupper som skal holdes utenfor den aksjon som tenkes iverksatt.
- b) Arbeidsgiver kan søke om dispensasjon for navngitte arbeidstakere som er tatt ut i streik og som på grunn av fare for liv og helse eller andre vitale hensyn må være til stede eller tas inn igjen i arbeid.

(Hovedavtalen KS)

Bestemmelsene i hovedavtalen i det statlige tariffområdet er mer tydelig på at det skal drøftes hvilke arbeidstakere og hvem det kan søkes unntak for (§ 48). Hovedavtalene innen Spekter-området har også bestemmelser om arbeid i forbindelse med konflikter. Begrunnelsene er de samme som i hovedavtalen mellom LO og NHO. Avtalene skal ikke godkjennes sentralt, men uenighet kan bringes inn for de sentrale tariffpartene.

### § 10 Arbeid i forbindelse med konflikt

Partene forutsetter at det i de virksomheter hvor det er behov for det, i god tid før overenskomsten utløper, slutes avtaler som sikrer at driften kan avsluttes og gjenopptas på en teknisk forsvarlig måte, og at hensynet til arbeid som er nødvendig for å avverge fare for liv og helse, eller betydelig materiell skade, blir ivaretatt.

Dersom det ikke oppnås enighet ved lokale forhandlinger, kan spørsmålet bringes inn for de sentrale parter.

Avtaler om arbeid i forbindelse med konflikt gjelder frem til ny overenskomst trer i kraft.

Ansvar og prosedyrer for behandling av dispensasjonssøknader avtales mellom de sentrale parter.

Spekter (forhandlingssammenslutningene)

<sup>2</sup> «§ 3-2 Arbeid i forbindelse med konflikt NHO og Lederne vil anbefale at det på den enkelte bedrift slutes avtaler som regulerer forhold som er knyttet til driftens avslutning og gjenoptakelse på teknisk forsvarlig måte, samt om arbeid som er nødvendig for å avverge fare for menneskeliv eller betydelig materiell skade. Eventuelle stedlige avtaler om dette skal godkjennes av NHO og Lederne. Hvis det ikke oppnås enighet ved lokale forhandlinger, kan saken innbringes til behandling av NHO og Lederne.» (HA NHO/Lederne). Samme tekst finner for eksempel i hovedavtalen NHO/NITO.

Hovedavtalen i finanssektoren har bestemmelser om begrensning av skade (nedkjøringsavtaler) som ikke skiller seg vesentlig fra andre tariffområder (§ 6-4). I tillegg har denne tariffavtalen bestemmelser om frikrets, det vil si at en viss andel av arbeidsstokken ikke skal omfattes av den kollektive plassoppsigelsen (§ 6-3). Begrunnelsen er å unngå tap av store verdier under konflikt. Her framgår det hvor mange som kan unntas og hvem. Det vises i tillegg til at bestemmelsen ikke er ment å svekke virkningen av en arbeidsstans, og det er også bestemmelser som sikrer at tillitsvalgte og representanter for forbundet ikke skal inngå i frikretsen. Organiserte arbeidstakere må samtykke til å være del av frikretsen.

### § 6-3 Arbeid ved konflikt – frikrets

(1) Bedriften kan forlange at navngitte ansatte i et antall som angitt nedenfor, ikke skal omfattes av kollektiv plassoppsigelse (frikrets):

- Bedrifter med mer enn 1000 fast ansatte kan forlange et antall tilsvarende 2 %.
- Bedrifter med mindre enn 1000 fast ansatte kan forlange et antall på inntil 2 %, men minst én ansatt, såfremt slike bedrifter ikke har utpekt stedfortreder for bedriftens øverste leder.
- Formålet er å hindre varig tap av store verdier, og er ikke ment å skulle svekke virkningen av en eventuell lovlig arbeidsstans etter arbeidstvistloven.

(2) Tillitsvalgte, samt forbundets og regionenes styremedlemmer, kan ikke inngå i frikretsen etter første ledd. Bli en ansatt som inngår i frikretsen valgt til tillitsverv som nevnt ovenfor, kan vedkommende erstattes med en annen. Finansforbundets medlemmer kan ikke tas ut i frikrets uten selv å ha uttrykkelig samtykket i det. Ved utvelgelsen skal det ikke tas hensyn til om vedkommende er medlem av Finansforbundet. Etter at kollektiv plassoppsigelse har funnet sted, og før ny tariffavtale er vedtatt, bør endringer i frikretsen ikke kunne skje med mindre endringen er en følge av personskifte i vedkommende stilling.

(3) Frikretsliste som inneholder navn og stilling skal være utarbeidet i god tid før de frivillige forhandlingene starter, og helst innen 1. februar hvert år. Før listen gjøres kjent i den enkelte bedrift, må de tillitsvalgte ha godkjent frikretsen for Finansforbundets medlemmer.

### § 6-4 Arbeid ved konflikt – avtale om driftens avslutning og gjenopptakelse

(1) Ved behov i den enkelte bedrift, forutsetter hovedtariffpartene at det i god tid før Sentralavtalens avtaleutløp, utarbeides retningslinjer eller inngås avtaler som regulerer forhold knyttet til virksomhetens avslutning og gjenopptakelse. Formålet er i størst mulig grad å redde verdier, og å bidra til en rask og effektiv gjenopptakelse av arbeidet etter konfliktens opphør.

(2) Slike avtaler skal godkjennes av Finans Norge og Finansforbundet

(Hovedavtalen Finans Norge/Finansforbundet)

### Anvendelse

Forhåndsavtaler synes ikke å ha spilt noen stor rolle i de konfliktene som har endt med inngrep med tvungen lønnsnemnd. I hovedsak er det andre virkemidler som trekkes fram som tiltak iverksatt for å begrense skadevirkningen av streiken. Forhåndsavtaler omtales heller ikke i innleggene for Rikslønnsnemnda. I forbindelse med behandlingen av arbeidskonflikten mellom Spekter og Akademikerne i 2016 (sykehusleger) viser Spekter til at de ser slike avtaler som et alternativ til å søke dispensasjon fra streiken, men at man ikke har oppnådd enighet om å inngå slike avtaler i helseforetakene.



«Helseforetakene har som alternativ til bruk av dispensasjonssøknader forsøkt å inngå forhåndsavtaler om unntak fra en eventuell streik. Forutsigbare forhåndsavtaler kan etter Spekters oppfatning forhindre at det oppstår en uforvarlig bemanningssituasjon ved helseforetaket under en streik. Hovedavtalen regulerer en felles forpliktelse i § 10 til å sørge for at streiker i virksomheter hvor det kan oppstå fare for liv og helse, skal kunne gjennomføres forsvarelig. Sykehusene har siden 2014 ved hvert oppgjør utarbeidet omfattende beredskapsplaner basert på en streikesituasjon. Med utgangspunkt i en analyse av planene og anslag på en minimumsbemanning for å sikre liv og helse, ble det gjennomført forhandlinger med alle fagforeningene om såkalte § 10-avtaler både i 2014, 2015 og 2016. Med et par unntak, avviste fagforeningene å inngå slike forhåndsavtaler (RLN 1/2016).

Samtidig inngås slike avtaler på andre områder, både i Spekter og innen andre tariffområder. Arbeidsgiverorganisasjonene minner sine medlemmer om betydningen av slike avtaler i forkant av lønnsoppgjørene, og forhåndsavtaler er også tema på samlinger og kurs som arbeidsgiverorganisasjonene arrangerer i forkant av et lønnsoppgjør. Det er ikke mulig å vurdere betydningen av slike bestemmelser generelt ut fra våre data. De ser ikke ut til å ha hatt betydning i konfliktene vi har sett på, som alle har ført til tvungen lønnsnemnd.

### **Uttak til streik og lockout**

Flertallet av norske arbeidskonflikter starter som en punktstreik, det vil si en streik der arbeidstakerorganisasjonene sier opp arbeidsforholdet for alle eller de fleste medlemmer innen tariffområdet, og der konflikten gradvis trappes opp med fire dagers varsel. Dette betyr at både førsteuttaket og opptrappingen (antall medlemmer som tas ut i streik på ulike tidspunkt) er viktig for konfliktens virkning og dermed også skadepotensial. Arbeidsgiversiden kan svare på en streik med varsel om lockout, såkalt passiv lockout.<sup>3</sup> En passiv lockout vil vanligvis innebære at arbeidstakere som ikke er tatt ut i streik, men som er del av plassoppsigelsen, tas ut i lockout. Arbeidsgiver kan også si opp plassene for medlemmer av den streikende organisasjonen som ikke er omfattet av plassoppsigelsen. Dette er ikke gjort i noen av de konfliktene som vi ser på her.<sup>4</sup>

Ulike hensyn ligger bak uttak og opptrapping av en arbeidskonflikt. For arbeidstakersiden vil hensynet til en effektiv streik måtte veies opp mot utfordringen ved at fare for liv og helse kan lede arbeidskonflikten inn i en lønnsnemnd. At mange arbeidsgiverorganisasjoner etter hvert er restriktive med å søke dispensasjoner, gjør at streikende organisasjoner må være forsiktige i sine uttak. Dette gjelder generelt, men spesielt innen helsesektoren der turnusordningene bidrar til at uttaket er ekstra krevende. Her vil et streikeuttak normalt involvere lokale tillitsvalgte, lokal streikekomite og sentral streikekomite. Lokale tillitsvalgte involveres for å sikre at uttaket er forsvarelig i betydningen at ingen turnuser rammes så sterkt at liv og helse kan være i fare. Samtlige organisasjoner beskriver forberedelsene som krevende. Man må ha oversikt over enkeltturnuser, hvem som skal på vakt, hvem som eventuelt skal ut i

<sup>3</sup> Etter 1986 ikke har ingen arbeidskonflikter startet ved at arbeidsgiversiden har gått lockout (aktiv lockout).

<sup>4</sup> Ifølge mediene var imidlertid Norsk Industri beredt til å iverksette full lockout i konflikten innen elektrokjemisk industri i 2022. Dette innebar også å utestenge arbeidstakere som ikke var del av Industri Energis uttak. Lockouten ble imidlertid ikke varslet siden konflikten ble avsluttet gjennom forhandlinger før en eventuell oppsigelse tok plass. (Haugan, 2022)).

permisjon og andre personalforhold som påvirker bemanningen. Noen uformelle retningslinjer legges til grunn. I vurderingene kan arbeidstakerorganisasjonen for eksempel ta utgangspunkt i hvor mange personer som må være til stede i en helgeturnus. Jo lenger streiken varer, jo mer krevende er det å sikre at uttaket ikke kan lede til en lønnsnemnd. Innen helseforetakene og NHO-området legges det til grunn at arbeidsgiver ikke vil søke dispensasjoner. Streikeuttakene er ofte små – i betydning andel av medlemmer i tariffområdet - og opptrappingen beskjeden. I kommunal sektor brukes fortsatt dispensasjoner.

Også på andre områder enn helsesektoren må det vurderes om enkelte funksjoner eller arbeidsplasser skal holdes utenfor streikeuttaket. Norsk Flyteknikerorganisasjon (NFO) meldte i 2022 ikke plassfratredelse som ville berørt ambulansefly. I lærerstreiken samme år ble videregående opplæring sterkest berørt, deretter ungdomsskolene, mens elevene på første til fjerde trinn ble holdt utenfor streiken så langt som mulig. Det ble også lagt vekt på å skjerme særlig sårbare grupper, for eksempel ved at medlemmer i spesialundervisningen ikke ble tatt ut.

Andre vurderinger vil i større grad dreie seg om omfanget av streiken. Ved å ta ut få medlemmer og/eller ved å begrense opptrappingen, er faren for liv og helse eller samfunnsskade mindre. I noen konflikter viser også arbeidstakerorganisasjonene til at de ikke har gjort en god nok vurdering av uttaket. Et eksempel er vaskeristreiken, der arbeidstakersiden nok hadde lagt til grunn at det ville bli søkt og innvilget nødvendige dispensasjoner. Et annet eksempel er uttaket i konflikten mellom Parat og NHO Service og Handel i 2021.<sup>5</sup>

I norsk arbeidsliv benyttes lockout kun i privat sektor, selv om arbeidsgiverne i offentlig sektor også har mulighet for å varsle lockout. Lockout har vært varslet i to konflikter i perioden 2013–2023; i konflikten mellom NSF og NHO Service og Handel på Pleie og omsorgsavtalen (2018), og i konflikten mellom NFO og NHO Luftfart (2022). I den sistnevnte ble lockouten iverksatt. I begge tilfeller omfattet lockouten bare arbeidstakere som var del av plassoppsigelsen, og lockouten kunne dermed iverksettes med fire dagers varsel uten ny plassoppsigelse. I begge konfliktene ble arbeidstakersidens uttak vurdert som forsvarlig. Det var dermed omfanget av lockouten som gjorde at konflikten endte med tvungen lønnsnemnd.

## **Dispensasjon og dispensasjonsrutiner**

I en arbeidskonflikt kan arbeidsgiver søke om dispensasjon. En dispensasjon innvilges eller avslås av arbeidstakerorganisasjonen som arbeidstaker er tilmeldt. Det er ikke noen plikt å søke om dispensasjoner og det er heller ingen plikt for arbeidstakersiden til å innvilge dem. Partene har alene eller i fellesskap, eventuelt gjennom avtale, etablert rutiner for hvordan dispensasjoner skal behandles. Som en del av beredskapen i forbindelse med et lønnsoppgjør, informerer og skolerer partene medlemsbedrifter og tillitsvalgte i spørsmål knyttet til håndtering av dispensasjoner. Dette inkluderer blant annet standard oppsett for søknader.

### **Hvordan**

I henhold til retningslinjer fra arbeidsgiverorganisasjonene skal det søkes om dispensasjon for konkrete arbeidsoppgaver og arbeidstakere. Det skal angis hvilken arbeidstaker det søkes dispensasjon for, for hvilke arbeidsoppgaver, begrunnelse og for hvor lenge.

---

<sup>5</sup> Et lignende eksempel, der konflikten ikke endte i lønnsnemnd, er streiken på Riksavtalen i 2016. Her ble sykehusshotellene berørt, noe som raskt ga en diskusjon om en mulig lønnsnemnd.

## NHO (Norsk Industri)

Søknaden skal begrunnes og må inneholde følgende opplysninger:

- Overenskomstens navn og/eller nummer.
- Hvilket arbeidssted søknaden gjelder for – bedriftsnummer, samt bedriftens navn og adresse.
- Hvilke arbeidsoppgaver og hvilke navngitte arbeidstakere det søkes dispensasjon for.
- Begrunn hvorfor det er kritisk at aktuelle arbeidstakere må møte på jobb.
- I hvilket tidsrom bedriften trenger dispensasjon (varighet).

## KS

### SØKNAD OM DISPENSASJON FRA STREIK

Til:

I henhold til Hovedavtalen del A § 5.1.2 søkes det om dispensasjon for:

Navn og tittel:

Dato:

Tidspunkt (ev. hvilken vakt):

Begrunnelse:

Signatur/dato: \_\_\_\_\_

Kopi til rådmann og/eller ordfører

Søknader om dispensasjon vil ofte gå fra den enkelte virksomheten til det sentrale nivået i arbeidsgiverorganisasjonen, som så videresender den. Dermed har arbeidsgiverorganisasjonen kontroll på antall søknader og at de er utformet i henhold til retningslinjene. Unntaket er kommunal sektor, der KS ikke har noen rolle i å vurdere om dispensasjonssøknader skal oversendes eller ikke.

Behandling av dispensasjonssøknader fra arbeidstakerorganisasjonene skjer vanligvis ved at lokal streikekomite anbefaler, mens beslutningen fattes på sentralt nivå i forbundet eller forhandlingssammenslutningen. Ved samordnede oppgjør i privat sektor, vil avgjørelsen normalt fattes på hovedorganisasjonsnivå.

Generelt vil dispensasjoner være et virkemiddel for å håndtere uforutsette konsekvenser av en arbeidskonflikt. I hovedavtalen på KS-området vises det til at dispensasjoner skal brukes når arbeidstaker må være tilstede eller når arbeidstaker må tas inn igjen i arbeid på grunn av fare for liv og helse eller andre vitale hensyn. Noenlunde samme retningslinjer finnes i den statlige hovedtariffavtalen og i praksis på LO/NHO-området der dispensasjoner knyttes til situasjoner der konflikten utgjør fare for liv, helse og betydelig materiell skade. Det vises til at det ikke gis dispensasjon for økonomiske forhold eller at streiken fører til konkurransevridning mellom bedriftene.<sup>6</sup>

Dispensasjoner og partenes praksis for å søke og innvilge dispensasjoner, har vært mye diskutert i forbindelse med arbeidskonflikter (se for eksempel Seip, 2013; Seip & Stokke 2011). Dette gjelder særlig for tariffområder der en streik kan medføre fare for liv og helse eller på annen måte skade vesentlige samfunnsinteresser.

<sup>6</sup> Se f.eks Norsk industris retningslinjer (Norsk Industri, u.å.)

## **Dispensasjoner i kommunal sektor**

Praksis viser at det søkes om en god del dispensasjoner i streiker i kommunal sektor (KS og Oslo Kommune). Dette området skiller seg dermed fra det som synes å ha blitt praksis innen NHO- og Spekter-området. I KS-streikene i 2021 og 2022 søkte kommuner og fylkeskommuner om dispensasjoner, og mange av disse ble innvilget (RLN 3/2021). Det ble også søkt og innvilget mange dispensasjoner i streiken i Oslo kommune i 2021 (RLN 4/2021). Generelt trekker ikke partene dispensasjoner fram som noen vesentlig utfordring i disse streikene. Rutinene synes å ha fungert greit. Avslag kan ankes, og går da direkte til den sentrale streikekomiteen. Inntrykket er at organisasjonene har kapasitet til å behandle søknader.

Det kan likevel være utfordringer knyttet til dispensasjoner i enkeltsituasjoner. Vurderinger knyttet til dispensasjoner har flere ganger ført til statlige inngrep. En dispensasjonssøknad for FREVAR KF ble avvist to ganger av Unio, både søknaden og klagen på avslag. Denne saken førte til lønnsnemnden i konflikten mellom KS og Unio i 2021, og førte også til en diskusjon på møtet med statsråden: Unio ville innvilge gitt at det kom en tredje dispensasjonssøknad, men KS ønsket ikke å søke på vegne av kommunen. Også i streiken i Oslo kommune (2021) spilte dispensasjoner en rolle. I vurderingen av den konkrete saken som utløste inngrepet (bemanning i hjemmetjenesten i en av bydelene), ble det vist til at det var søkt om dispensasjon for samtlige 14 sykepleiere som var tatt ut i streik, men at det var gitt dispensasjon for bare én. Også her kom det i møtet med statsråden tilbud fra arbeidstakersiden om å se på dispensasjonspraksisen, uten at arbeidsgiver ønsket å søke på nytt. I legestreiken i 2020 ble det i begrunnelsen for lønnsnemnd, trukket fram at søknader om dispensasjoner var avvist. I lærerstreikene fra 2022 ble det også søkt om, og innvilget, mange dispensasjoner. Mot slutten av streiken ble det søkt dispensasjoner for hele klasser, ikke enkeltelever, og disse ble i større grad avvist. Avslag på, eller manglende søknader om, dispensasjoner er ikke blitt trukket fram som begrunnelse for inngrep med tvungen lønnsnemnd.

## **Fravær av dispensasjonssøknader i noen tariffområder**

I en god del av konfliktene vi har undersøkt ønsker ikke arbeidsgiver å søke om dispensasjoner eller har en praksis som framstår som svært restriktiv. I konflikten mellom NHO Luftfart og Norsk Flyverforbund (ambulansefly 2016) var begrunnelsen for å ikke søke dispensasjoner at det selskapet som var rammet av streiken ikke hadde kapasitet til å søke dispensasjoner. I andre tilfeller kommer det få eller ingen søknader fordi arbeidsgiversiden har en restriktiv praksis. I noen tilfeller framgår det av medieomtalen at medlemsbedriftene ønsker å søke dispensasjon, men at søknader ikke oversendes fra den sentrale arbeidsgiverparten.

Dispensasjoner var et stridstema i vaskeristreiken i 2014. NHOs dispensasjonspraksis synes å ha kommet noe overraskende på Industri Energi, som hadde meldt fratredelse også for vaskerier som betjente sykehus. Streiken fikk dermed raskt konsekvenser for sykehusene. I andre konflikter har arbeidsgiversidens dispensasjonspraksis vært godt kjent på forhånd, og dermed rutinemessig blitt del av arbeidstakersidens strategi for uttak. I perioden 2013–2023 gjelder dette spesielt for helserelaterte streiker innen tariffområdene til Spekter (2016 og 2019) og NHO Service (2018 og 2021).

Det kan også være uenighet om hvor mange dispensasjoner som trengs. I Atea-saken i 2013 ble særlig uttaket i Statnett trukket fram som problematisk. Ifølge omtalen i mediene ba Statnett om å få unntak fra streiken for 120 av de 220 personene

som var tatt ut i streik, noe som ikke ble innvilget av EL og IT Forbundet. I proposisjonen ble også dispensasjonspraksis problematisert:

«Partene hadde for øvrig ikke etablert et forutsigbart dispensasjonssystem fra streiken for Statnetts vedkommende. Usikkerheten om hvorvidt dispensasjon ville bli innvilget og eventuelt hvor lang tid det ville ta å få dispensasjon, kunne vært kritisk ved en feil eller utfall i nettet. (Prop. 163 L (2012-2013))

Seip & Stokke (2011) og Seip (2013) trakk fram strid om praksis knyttet til dispensasjoner som et tema som i stadig større grad preget arbeidskonfliktene på 1990-tallet og det første tiåret etter tusenårsskiftet. Dette kunne være uenighet om at det blesøkt for få eller for mange dispensasjoner, om avslag var berettiget eller ikke og om prosedyrer og rutiner knyttet til behandling av dispensasjoner var gode nok. Samtidig har spørsmålet om dispensasjoner blitt et spørsmål om strategi, i betydningen at en restriktiv dispensasjonspraksis kan lede til lønnsnemnd. Dette har også vært et tema i diskusjonene omkring lønnsnemnd i perioden fra 2013–2023. Deler av arbeidsgiversiden oppfattes som å ha blitt langt mer restriktive når det gjelder å søke dispensasjoner, noe som betyr at streikeuttaket må vurderes nøye på områder der en konflikt kan berøre liv og helse. Innen kommunal sektor – der dispensasjoner fortsatt brukes i ganske stor grad – synes håndteringen av dispensasjoner å foregå uten vesentlig uenighet.

## 5.2 Partenes syn på inngrepene

I denne delen ser vi på hva som skjer når myndighetene griper inn i en arbeidskonflikt, og hvordan partene opplever dette. Var det overraskende for partene at myndighetene grep inn, og var de enige i begrunnelsen? Og hvordan ser de på prosessen fram til inngrepet, og framskaffelsen av det faktagrunnlaget myndighetene legger til grunn?

### Inngrep i konflikter - begrunnelser og faktagrunnlag

Selv om alle forbundene har myndighetsinngrep i tankene når de gjør uttakene sine, varierer det hvor nøyaktig de går til verks. Særlig innen helse- og omsorgssektoren, der forbundene vet at enhver konflikt har potensial til å true liv og helse, og hvor arbeidsgiversiden er restriktive med å søke om dispensasjoner, gjøres det nøye overveielser av hvem som kan tas ut, se 5.1.

Når forbundene går så detaljert til verks, fører det gjerne til at de har en sterk oppfatning av om de statlige inngrepene som gjøres er nødvendige. I noen tilfeller antar de at det kan komme et inngrep, mens andre ganger kommer inngrepet overraskende på dem. Dette er også bakgrunnen for at flere forbund har tatt til orde for at de ønsker mulighet til å kommentere faktagrunnlaget inngrepet hviler på. For forbundene kan det for eksempel være vanskelig å forstå hvorfor et uttak som innebærer at bemanning tilsvarende det en avdeling har i helgene eller på sommeren, anses å true liv og helse, eller hvorfor ordinære beredskapsavtaler ikke er gode nok til å sikre beredskapen under en konflikt.

Andre har derimot vært klar over at et uttak kan føre til inngrep, eller ser i ettertid at de vurderingene de gjorde var feil. Organisasjonene på arbeidstakersiden har også merket seg sitatene fra statsminister Støre om inngrepene i oljestreiken og lærerstreiken i 2022, der han uttaler at «dimensjonen om psykisk helse blant unge mennesker i etterkant av pandemien [...] i realiteten [var] en utvidelse av begrunnelsen for tvungen lønnsnemnd», og at «den sikkerhetspolitiske situasjonen» for første gang

ble brukt som en begrunnelse da Ledernes streik ble stanset i 2022 (Alstadheim, 2023). Selv om arbeidstakerorganisasjonene ikke avviser at det kan være aktuelt å stoppe streiker, uttrykker flere at det gripes inn for ofte.

Det blir for brutalt å si at det aldri bør skje. Terskelen burde absolutt vært høyere i dette tilfellet. Arbeidsgiversiden sitter på oppskriften på hvordan de kan komme seg ut av en slik konflikt når som helst, nesten. Se bare på inngrepet mot Lederne. I lærerstreiken prøvde man også å argumentere med barnas psykiske helse. Så det handler ikke bare konkret om liv og helse lenger, det virker som terskelen har blitt senket (informant forbund).

Forbundene innhenter informasjon gjennom sine tillitsvalgte på virksomhetsnivå og de lokale streikekomiteene. Her prøver de å plukke opp om uttakene utløser fare for liv og helse.

Når det gjelder arbeidsgiversiden, varierer det hvor mye informasjon organisasjonene sier de har om faren for liv og helse underveis i en konflikt. Noen sier at de under en konflikt ikke har tilstrekkelig kunnskap til å avgjøre om og eventuelt når det vil komme et inngrep. Det forklares med at de ikke er med i diskusjoner om hvordan streikeuttakene berører virksomhetene. Andre arbeidsgiverorganisasjoner sier at de kan fange opp når det nærmer seg et inngrep. De kan få informasjon om situasjonen hos medlemmene, eller at de tolker uttalelsene fra statsforvalterne, tilsynsmyndighetene og mekleren på en slik måte at inngrep er nært forestående.

### **Kommunikasjon med myndighetene**

Ingen av informantene, verken i forbundene eller i arbeidsgiverorganisasjonene sier at de har kontakt med tilsynsmyndighetene underveis i konflikten. Som beskrevet i kapittel 4 innhenter tilsynsmyndighetene sin informasjon fra statsforvalterne. Disse får, for eksempel via fylkeslegene, informasjon om situasjonen fra virksomhetene. Sett fra arbeidstakersiden er det en utfordring at det som regel er virksomhetens representanter som på denne måten får uttale seg om situasjonen, mens arbeidstakerne ikke vet hvilken informasjon som blir gitt, og hvilke vurderinger statsforvalteren gjør på grunnlag av denne informasjonen.

Ingen av våre ble kontaktet før vurderingen ble sendt til statsråden. Vi opplevde at etter møte med statsforvalteren var det en vurdering. Vi mener den var svak – den må gjøres på en bedre måte. Har ikke svaret på hva det skal være, men det må involvere en kvalitetssikring (informant, forbund).

Hvorfor skal ikke fylkeslegen snakke med arbeidstakersiden? Er det bare arbeidsgivers vurdering som skal gjelde for helsemyndighetene? [...] Det kan være at de som utøver [oppgavene] kan nyansere denne oppfatningen overfor helsemyndighetene. Jeg mener arbeidstaker også burde blitt hørt før det kom på statsrådets bord. Få med alt som kan belyse saken best mulig (informant forbund).

En av informantene på arbeidsgiversiden er opptatt av at det er et skille mellom de som har arbeidsgiveransvar og de som har fagansvar i virksomhetene, og at det bare er personene med fagansvar tilsynsmyndighetene kommuniserer med. For arbeidstakersiden er ikke denne forskjellen nødvendigvis synlig eller relevant, noe som kan bidra til at arbeidstakersiden opplever at saken ikke blir godt nok opplyst.

I den grad partene har kontakt med myndighetene under en konflikt, er dette i hovedsak direktorater og departementer med ansvar for den rammede sektoren.

Denne kontakten synes i hovedsak å dreie seg om informasjon om streikeuttak og hvordan forbundene vurderer at uttakene vil berøre sikkerheten. I tillegg kan de bli kontaktet av myndighetene i tilknytning til medieoppslag om konsekvensene av streiken. En av informantene sa imidlertid at de også hadde blitt innkalt til møte med helseministeren for å diskutere situasjonen, og om det var mulig å finne en løsning.

### **Inngrepet og møtet med arbeidsministeren**

Det tar kort tid fra partene innkalles til arbeidsministerens kontor til inngrepet kommer. Flere av informantene sier at møtene stort sett har samme innhold uavhengig av hvem som innehar statsrådsposten. I enkelte møter gis partene noen minutter til å diskutere om det er mulig å finne en løsning, og enkelte har også opplevd at statsråden prøver å mekle mellom partene, men i hovedsak oppleves det som en formalitet.

Det ministeren gjennomgående gjør er å si at streiken er partenes ansvar, og spør om vi kan løse det. Det kan vi selvsagt ikke. Det blir en formalrunde (informant, arbeidsgiverorganisasjon).

Inntrykket er at statsrådene gjerne vil unngå å stanse arbeidskonflikter selv, og primært ønsker at partene løser det på egen hånd. Dette understrekes også i møtene, og partene kan ofte oppleve at statsrådene er misfornøyde med at det er de som må «ordne opp».

Det synes ikke å være vanlig med kontakt mellom den politiske ledelse i Arbeidsdepartementet og partene fram mot et inngrep. Selv om én av informantene skulle ønske denne type dialog, er det usikkert om det kunne avverget noe inngrep. Hvis en av partene ønsker et inngrep velkommen, ville et forvarsel fra departementet kunne bidra til at interessen for å finne en løsning blir mindre. Statsråden har per i dag heller ikke noen adgang til å begrense de plassfratredelsene som er varslet eller å kreve at dispensasjoner innvilges.

En av informantene trekker likevel fram en type situasjon der statsråden faktisk har påvirket konfliktene. Det er i de tilfellene der statsråden har varslet partene om at departementet ikke har tenkt å gripe inn. Dette kan legge mer press på partene for å finne en løsning.

### **Inngrep i parallelle konflikter**

I den norske forhandlingsmodellen er det ikke uvanlig med parallelle tariffavtaler, der flere fagforbund har inngått en tariffavtale med likelydende omfangsbestemmelser med samme arbeidsgiverorganisasjon. Dette kommer av at fagforbund konkurrerer med hverandre om medlemmene, men også av at ulike fagforbund organiserer ulike profesjoner (Alsos & Nergaard, 2021). Parallelle avtaler forhandles ofte parallelt, og der det blir konflikt er det ikke uvanlig at begge avtaleforholdene er i konflikt samtidig. I tilknytning til tvungen lønnsnemnd oppstår spørsmålet om et inngrep skal omfatte begge konfliktene eller bare den ene. Praksisen har så langt vært at inngrepet omfatter begge eller alle organisasjonene som er involvert i konfliktene. Ett unntak fra denne praksisen ble riktignok gjort i 1998, da Kommunalministeren grep inn i kommunestreiken. Det første inngrepet omfattet bare forbund i Akademikernes Fellesorganisasjon. Enkelte av inngrepene som har blitt gjort siden 2012, har berørt flere forbund/organisasjoner. Sykehusstreiken i 2019 ble stanset samtidig for LO Stat og YS Spekter. Det samme gjaldt Fagforbundets og Parats konflikt med NHO om revisjon av Overenskomst 453 og Overenskomst 536 i 2021, og lærerstreiken i 2022 hvor

både Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Norsk lektorlag var i streik, og alle ble stoppet.

Formelt har hver av partene et selvstendig partsforhold i hver sin tariffavtale. Både i sykehusstreiken i 2019 og i NHO-streiken i 2021 var inngrepene begrunnet i situasjoner som oppsto som følge av uttakene til én av arbeidstakerpartene, henholdsvis YS Spekter og YS-forbundene Parat og Delta. I forbindelse med Rikslønnsnemndas behandling etter 2021 påberopte LO og Fagforbundet seg at inngrepet i deres streik var ulovlig ved at deres streik ikke utgjorde noe fare for liv og helse. I lærerstreiken var inngrepet ikke knyttet til noen enkeltsituasjon, men mer en generell vurdering, slik at det ikke var like tydelig hvilket streikeuttak som førte til at fare for liv og helse oppsto. Tematikken ble heller ikke tatt opp i forbindelse med vedtak og behandling i Rikslønnsnemnda.

Informantene ser litt ulikt på dette spørsmålet. Noen informanter, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, stiller spørsmål ved eksisterende praksis, og en av informantene viser til at partenes autonomi tilsier at praksisen må endres. Selv om forhandlinger og mekling foregår parallelt, og delvis i samme møter, pekes det på at det reelt sett er to avtaleforhold. En annen informant er uenig i dette og peker på at det ikke er i tråd med tidligere praksis, og at det vil være et brudd med dagens system om en hadde fått to ulike avtaler innenfor samme område.

Inngrep i streikeretten skal ikke være større enn det som reelt sett er nødvendig for å beskytte liv og helse mm. Det følger blant annet av Den europeiske reviderte sosialpakt (Sosialpakten (rev)) artikkel G. Dette kan tilsi at et inngrep bør begrenses til den konflikten som utløser beskyttelsesbehovet. Hva vil så være de praktiske konsekvensene av at den andre konflikten kan fortsette mens en annen blir stoppet? Da regjeringen i 1998 bare grep inn overfor AF, ble dette oppfattet som splitt og herskaktikk av Norsk sykepleierforbunds leder Laila Dávøy (Skogstrøm, 1998) der hun uttalte seg på vegne av de som ble stoppet fra å streike.

Et spørsmål er om et inngrep i én av flere parallelle streiker vil kunne lede til at de parallelle tariffavtalene får ulikt innhold. Det vil kunne medføre mer konfliktfylte partsforhold senere, ved at konkurransen mellom forbundene øker. I en situasjon der den parallelle streiken får løpe videre, kan denne enten avsluttes med at det inngås avtale, eller at også denne streiken blir stoppet av myndighetene på et senere tidspunkt. I det siste tilfellet vil begge tvistene bli henvist til Rikslønnsnemnda, og det er grunn til å tro at utfallet blir likt. I den første situasjonen vil spørsmålet kunne avhenge av hvor lenge streiken varer. Normalt tar det lang tid fra en streik stoppes til Rikslønnsnemnda behandler saken. Det innebærer at den andre streiken trolig vil være over før saken blir avgjort i nemnda. I slike tilfeller vil nemnda kunne legge denne avtalen til grunn for sin kjennelse. I tilfeller hvor en streik varer så lenge at den avsluttes etter at nemnda har avsagt sin kjennelse, risikerer man at de parallelle avtalene blir ulike. Selv om dette kan være uheldig, er det neppe et tilstrekkelig argument for at streikeretten bør begrenses i disse tilfellene. Med dagens behandlingstid, er det neppe et reelt problem.

### **5.3 De berørte partenes syn på Rikslønnsnemndas kompetanse og funksjon**

Etter at myndigheten har grepet inn, vil tvisten bli sendt til Rikslønnsnemnda for avgjørelse. Rikslønnsnemnda består av tre nøytrale medlemmer, en representant fra



LO og en fra NHO, samt to representanter fra hver av partene i saken.<sup>7</sup> Det er bare de nøytrale medlemmene og en av representantene fra hver av partene i saken som har stemmerett (lønnsnemndsloven § 4). De øvrige medlemmene vil kunne påvirke sakens utfall gjennom sin talerett.

Informantene er opptatt av flere forhold ved Rikslønnsnemnda i intervjuene. Det ene er tidsaspektet fra inngrepet skjer til saken behandles. At det går lang tid, innebærer at uenigheten mellom partene utspiller seg videre selv om selve arbeidskonflikten er avsluttet. Dette kan skape unødvendig uro i partsforholdet. En av informantene peker også på at den økonomiske belastningen for medlemmene blir større. Selv om virkningstidspunktet for lønnstilleggene gis fra når inngrepet kommer, blir ikke dette utbetalt før kjennelsen foreligger.

En informant stiller også spørsmål ved om det er behov for den grundige saksforberedelsen som partene gjør i forkant av nemndas behandling. Vedkommende viser til at det utarbeides omfattende prosesskriv til nemnda. Dette spørsmålet er delvis knyttet til nemndas praksis.

Det er veldig rart at det tar så lang tid før saken kan behandles i Rikslønnsnemnda. Det øker jo tapet for våre medlemmer. Det virket ikke som det krevdes så mye saksforberedelser, konklusjonen var jo satt på forhånd. Vi hadde knapt trengt å være der. (informant, forbund).

Nemnda omtales gjerne som konservativ i sine avgjørelser, ved at det er vanskelig å få gjennomslag for materielle endringer i tariffavtalen gjennom en kjennelse i nemnda, med mindre det er enighet mellom partene eller det allerede foreligger en avtale med samme omfang hvor slike endringer er tatt inn. Tilsvarende vil lønnstilleggene som fastsettes i nemndas kjennelse være i tråd med frontfaget. Dette innebærer at praksisen med tvungen lønnsnemnd kan oppleves konserverende.

Selve nemndsbehandlingen framstår som en formalitet. Uansett hva som legges fram har det ingenting å si, for det er et frontfagsoppgjør. Ferdig med det. (informant, forbund).

Dette gjelder kanskje særlig for parter som sjelden har saker for nemnda, eller ikke er representert av de faste medlemmene. For disse gjør deres opplevelse av å være i nemnda, hvor tonen mellom de faste medlemmene oppleves som uformell og intern, og hvor rådslagingen tar kort tid, at tiltroen til at nemnda foretar en realitetsbehandling svekkes.

Vi stilte ikke på lik fot i nemnda i det hele tatt. Ingen var interessert i å prate med oss. Det var veldig merkelig stemning, det var kun lederen som snakket. Så alt var ferdig rigget. (informant, forbund).

De er veldig konserverende at LO og NHO er der. Oppleveres som det er de tre uavhengige som styrer showet. Det oppleves som en skinnprosess. (informant, forbund).

En informant på arbeidstakersiden stiller også spørsmål ved om Rikslønnsnemnda egner seg til å avgjøre spørsmål ut over de økonomiske tilleggene. Som nevnt har nemnda i liten grad vedtatt endringer i de materielle bestemmelser i en tariffavtale, og for den part som ikke ønsker endringer, vil det være trygt å styre en konflikt inn mot tvungen lønnsnemnd. Denne informantene mener at partene i et system uten

---

<sup>7</sup> I saker etter tjenestetvistloven settes nemnda med leder og seks medlemmer, se lønnsnemndsloven § 3 (4).

tvungen lønnsnemnd i større grad vil bli tvunget til å være ansvarlige og finne andre løsninger.

Et annet tema som ofte diskuteres, er virkningstidspunktet for lønnstilleggene som fastsettes i Rikslønnsnemndas kjennelse. Praksisen er at virkningstidspunktet settes til den datoen inngrepet gjøres. Rent formelt henger dette sammen med at det er først fra den datoen at en ny tariffavtale trer i kraft. Gitt at dette tidspunktet ligger lenge etter hva som ville ha vært avtalens ikrafttredelse uten en konflikt, kan arbeidstakerne tape betydelige beløp. Denne praksisen har derfor vært kritisert fra arbeidstakersiden.

Det fremstår som en straff at kronetillegget kommer senere for forbund som har vært i Rikslønnsnemnda. Ellers er det ingen grunn for en slik praksis. (informant, forbund).

Praksisen oppleves som en straff, og som at det skal være en risiko ved å gå til streik. I noen tilfeller kan imidlertid praksisen oppleves mer urettferdig enn i andre. Det kan skyldes at konflikten har kommet sent i gang på grunn av kø hos Riksmekleren, og at virkningstidspunktet dermed blir forskjøvet mer enn det ville vært om Riksmekleren hadde hatt bedre kapasitet. Et annet eksempel kan være at inngrepet ikke utløses av streikeuttaket, men av arbeidsgivers lockout. I slike tilfeller vil det likevel være arbeidstakerne som har startet konflikten, som vil tape økonomisk på et forskjøvet virkningstidspunkt. Hadde partene blitt enige utenom nemnd, kunne de avtalt at lønnstilleggene skulle gis på et tidligere tidspunkt. Dette vil for eksempel være mulig der partene blir enige om en frivillig lønnsnemnd slik som Unios streik i helseforetakene i 2021.

## 5.4 Berørte parter syn på tvungen lønnsnemnd

Selv om enkelte av forbundene har vært sterkt uenige med myndighetene når det gjelder behovet for å gripe inn, innebærer ikke det at de mener at tvungen lønnsnemnd aldri skal brukes. Flere gir uttrykk for at de har en forståelse for at det må brukes en nødbrems der liv og helse trues. Noen mener imidlertid at inngrep gjøres oftere enn nødvendig.

Det bør være en rimelig høy terskel før myndighetene griper inn. Partene må gjøre sitt for at forhandlinger og arbeidskamp skal kunne foregå. Når streiken avbrytes, får man heller ikke løst grunnkonflikten. (informant, forbund).

Flere informanter på arbeidstakersiden heller imidlertid i retning av å fjerne praksisen med statlige inngrep. Disse mener det ville ansvarliggjort partene i større grad, og at dersom ansvaret tydeligere lå hos partene ville de ikke satt liv og helse i fare.

Jeg håper og tror at vi er såpass ansvarlige at partene ville tatt ansvaret uten tvungen lønnsnemnd-instituttet, slik at det ikke ble farlig. Da hadde man mistet støtte i befolkningen med en gang. Jeg tror det hadde fungert. Men myndighetene vil ikke gi dette verktøyet fra seg, særlig grunnet viktige samfunnsinteresser. (informant, forbund).

Foruten opplevelsen av at bruken av tvungen lønnsnemnd påvirker villigheten til å forhandle, dreier kritikken seg i hovedsak om enkelte sider ved inngrepene og Rikslønnsnemnds funksjon. Som beskrevet over, gjelder dette faktagrunnlaget tilsynsmyndighetene bygger på og hvordan dette er innhentet, Rikslønnsnemndas sammensetning og konserverende praksis, og at ordningen innebærer at ansvaret i for stor

grad blir flyttet fra partene og over på myndighetene. Det er verdt å merke seg at det er utelukkende arbeidstakersiden som uttrykker skepsis til dette instituttet. Informantene fra arbeidsgiversiden gir i hovedsak uttrykk for at de forstår at det må være en sikkerhetsventil, selv om de helst vil bli enige forhandlingsveien. De er i liten grad kritiske til grunnlagene for inngrepene og Rikslønnsnemndas praksis. En av informantene på arbeidsgiversiden sier at det er mange ulike grupper som gjennom streik kan påvirke driften på en slik måte at streikene får stor betydning, og at dette gjør at det må være ordninger for å avslutte streiker. Synspunktene på denne tematikken kan være preget av at vi har intervjuet parter i konflikter som har blitt stoppet. Det kan være at andre forbund er mindre kritiske til praksis, og ser behovet for å ha denne utveien. At oppfatningen av tvungen lønnsnemnd er ulik mellom partene som har vært omfattet av inngrep, er imidlertid en indikasjon på at dette er en ordning som tjener arbeidsgiverne mer enn forbundene.

## 6 Inngrepene og folkeretten

---

Bruk av tvungen lønnsnemnd innebærer en innskrenking av streikeretten og dermed organisasjonsfriheten den bygger på. Beslutningen om å gripe inn i en pågående arbeidskamp bygger på en avveining mellom organisasjonsfriheten og andre samfunns-hensyn. Streikeretten er ikke bare beskyttet i nasjonal lovgivning, men også gjennom internasjonale konvensjoner Norge har tilsluttet seg. Lønnsnemndsinngrep i Norge kan derfor klages inn til den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO), i tillegg til ekspertkomiteen under den europeiske sosialpakten (ECHR). Som resultat av disse prosessene har Norge flere ganger fått kritikk for sin bruk av tvungen lønnsnemnd. I dette kapittelet gjøres det rede for hvilke av lønnsnemndsinngrepene i perioden 2013 til 2023 som har blitt behandlet av ILOs organisasjonsfrihetskomité (Committee on Freedom of Association, CFA) og ECSR som overvåker statenes etterlevelse av Den europeiske sosialpakten.

I stortingsproposisjonene hvor departementet foreslår tvungen lønnsnemnd, foregriper regjeringen kritikk mot inngrepet. Departementet henviser til Norges internasjonale forpliktelser til å verne streikeretten, for deretter å slå fast at «dersom det skulle påvises motstrid mellom internasjonale konvensjoner og Norges bruk av tvungen lønnsnemnd, mener departementet at det uansett var nødvendig å gripe inn i konflikten». En slik standardformulering er å finne i de fleste av regjeringens begrunnelser for å avslutte arbeidskamper med tvungen lønnsnemnd i perioden 2013–2023. I de to siste inngrepene er formuleringen endret. Der heter det at departementet «er av den oppfatning at et vedtak om tvungen lønnsnemnd i de omhandlede arbeidstvistene er innenfor rammen av de konvensjoner Norge har ratifisert», se Prop 3 L (2022-2023).

### 6.1 ILO

CFA har flere ganger kritisert norske myndigheter for å gripe inn i arbeidskamper med tvungen lønnsnemnd. Norge har ratifisert ILOs konvensjon om retten til fri organisering (nr. 87) og retten til å føre kollektive forhandlinger (nr. 98). Disse konvensjonene beskytter streikeretten. Samtidig åpnes det for bruk av tvungen lønnsnemnd innenfor sektorer der arbeidsstans kan sette liv og helse i fare, «essential services in the strict sense of the term» (Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 6. utgave, 2018, § 816). Med grunnlag i disse konvensjonene har norske aktører muligheten til å klage inn lønnsnemndsinngrep til ILO. ILO behandlet seks slike saker i perioden 1990–2012 (Seip 2013, 72) og i samtlige stilte CFA seg kritisk til myndighetenes inngrep.

Mellom 2013 og 2023 har det blitt sendt tre klager fra norske fagforbund til ILO, og to av disse er så langt behandlet. Den første kom fra Industri Energi og dreide seg om inngrepet i renseri- og vaskeristreiken i 2014. I klagen framholdt forbundet at de var enige i Helsetilsynets vurdering om at streiken medførte økt fare for liv og helse. Klagenes hovedpunkt var at arbeidsgiver hadde avstått fra å søke om dispensasjoner, og dermed styrt arbeidskampen inn i tvungen lønnsnemnd når dette ikke var et nødvendig utfall. I sin uttalelse i saken henviste CFA til at flere lignende saker hadde blitt

klaget inn tidligere, og anbefalte at norske myndigheter utredet nye løsninger for å sikre minimumsbemanning for å unngå at slike inngrep ble nødvendige i framtiden (CFA sak 3147, § 572). Industri Energi og Arbeids- og sosialdepartementet var i etterkant svært uenige i om ILOs uttalelse kunne regnes som kritikk mot inngrepet. Forbundsleder Leif Sande kalte ILOs uttalelse for en knusende seier for Industri Energi, mens statssekretær Christel Kvam mente Norge ikke var kritisert i saken (Hasås, 2016).

Norsk sykepleierforbund klaget også regjeringens inngrep mot sykepleierstreiken i 2018 inn for ILO. Komiteens vurdering var at streiken hadde foregått innenfor «essential services», og at inngrepet derfor ikke var i konflikt med streikeretten. Komiteen bemerket likevel at lockoutvarselet fra NHO, som hadde forårsaket inngrepet, var å regne som en «søknad om tvungen lønnsnemnd» (CFA sak 3372, §855-856). Et av klagepunktene fra NSF dreide seg om sammensetningen av Rikslønnsnemnda. Forbundet kritiserte at LO har et fast medlem i nemnda, og argumenterte for at dette ikke var representativt for arbeidstakersiden i denne tvisten. Komiteen bemerket at det er et viktig prinsipp at nemndas sammensetning ikke diskriminerer mellom ulike forbund, men tok likevel ikke dette klagepunktet til følge.

Høsten 2023 klaget Utdanningsforbundet inn regjeringens inngrep mot lærerstreiken til ILO. Utfallet av klageprosessen er ikke klart i skrivende stund.

## 6.2 ECSR

Det andre overnasjonale organet som har reist kritikk mot bruk av tvungen lønnsnemnd i Norge er ekspertkomiteen under den Europeiske sosialpakten. Organet ved navn The European Committee of Social Rights (ECSR) publiserer hvert fjerde år sin vurdering av hvorvidt statene overholder artikkel 6-4 i sosialpakten. Bestemmelsen slår fast retten til streik og lockout (Seip, 2013, s. 74). Her oppsummerer ekspertkomiteen de sakene som har vært aktuelle i fireårsperioden, og gir en samlet vurdering av om Norge overholder streikeretten. I 2014 var vurderingen at situasjonen i Norge ikke var i overensstemmelse med artikkel 6-4. Grunnen var inngrepet mot oljestreiken i 2012, som også ILO kritiserte. For perioden 2014-2018 konkluderte Ekspertkomiteen med at ingen av inngrepene stred mot artikkel 6-4. Begrunnelsen for dette var at samtlige inngrep etter komiteens syn kunne tilhøre sektorer der inngrep er tillatt. Dette var etter komiteens egen uttalelse basert på en begrenset informasjonstilgang. Det ble videre anbefalt at enkeltsakene kunne klages inn dersom det var ønske om det. Rapporten for inneværende periode er foreløpig ikke tilgjengelig.

## 7 Avslutning

---

I denne rapporten har vi gjennomgått arbeidskonfliktene som har endt med tvungen lønnsnemnd i perioden 2013–2023. Totalt har 14 arbeidskonflikter, hvorav noen omfatter flere parallelle avtaler, blitt stoppet av arbeidsministeren og blitt henvist til behandling i Rikslønnsnemnda. Siden flere enn én arbeidstakerorganisasjon har vært involvert i enkelte av konfliktene, har Rikslønnsnemnda i alt hatt 18 saker i perioden. I tillegg ville ytterligere én konflikt, Unios streik i helseforetakene i 2021, blitt stoppet hvis ikke partene hadde blitt enige om bruk av frivillig lønnsnemnd.

Antall vedtak i perioden 2013–2023 skiller seg ikke vesentlig fra perioden 2000–2012. Lønnsnemnd har imidlertid særlig blitt brukt mot slutten av den perioden vi har sett på. Elleve av sakene (åtte inngrep) har kommet i fireårsperioden 2020–23. Dette har bidratt til en diskusjon om praksis og prinsipper knyttet til slike inngrep.

Konfliktene som har endt med inngrep har, med ett unntak, dreid seg om reforhandling av landsdekkende tariffavtaler. Flertallet av inngrep gjøres i forbindelse med hovedoppgjør, når hele tariffavtalen er gjenstand for reforhandlinger. Det har imidlertid også blitt gjort inngrep i mellomoppgjør når det som hovedregel bare forhandles om lønnsjusteringer. Temaene som utløste konfliktene varierer også, men lønn og lønnsvilkår dominerer. I noen tilfeller er partene uenig om størrelsen på årets lønnstillegg (hvor stor økonomisk ramme). I andre tilfeller dreier konflikten seg om harmonisering av bestemmelser i ulike overenskomster. Arbeidstid, inkludert kompensasjon, og pensjon har også vært tema for denne typen streiker.

Kartleggingen bekrefter tidligere funn som viser at helserisiko er en sentral begrunnelse for å stoppe arbeidskonflikter med tvungen lønnsnemnd. I kun to av de 14 inngrepene har en annen begrunnelse blitt brukt: Ledernes streik på sokkelen i 2022 og sympatistreikene i Atea-konflikten 2013. I lærerstreiken ble det vist til alvorlige samfunnsmessige konsekvenser som grunnlag for å gripe inn, men hensynet til barn og unges helse var også en del av departementets argumentasjon. Til tross for at helserisiko brukes som grunnlag for å gripe inn, har ikke de fleste inngrepene kommet i helse- og omsorgssektoren. Streiker som ikke er rettet mot helsevesenet, kan likevel få konsekvenser for helse. Eksempler er vaskerier, flyteknikere, lærere, institusjoner innen barnevern, rus og psykiatri, og ambulansetjenester. Åtte av inngrepene (9 saker) gjaldt streiker i privat sektor, og seks i offentlig sektor (9 saker). Ulike bransjer er berørt. Inngrepene har kommet i streiker i helseforetakene, private sykehjem og omsorgsinstitusjoner, i kommunal sektor og tjenester som direkte eller indirekte berører helsevesenet som ambulansetjenester. I motsetning til tidligere er kun én streik innen petroleumsvirksomheten stoppet i denne perioden, mens fire av konfliktene har berørt luftfarten. Tre av de sistnevnte berører landsdekkende tariffavtaler som er begrenset til ett selskap, der uenigheten dreier seg om bedriftsspesifikke bestemmelser.

Vi har bare kartlagt konflikter som har blitt stoppet av myndighetene, og derfor ikke kartlagt alle streiker i perioden. Det er derfor vanskelig å vurdere om det har blitt mer krevende å gjennomføre streiker som berører helse- og omsorgssektoren direkte eller indirekte. I perioden fra 2000 og fram til i dag er det imidlertid også gjennomført streiker som kunne fått konsekvenser for liv og helse, uten at disse har blitt stoppet. Eksempler er større kommunestreiker og streiker blant lærere og barnehageansatte.

Samtidig peker enkelte av arbeidstakerorganisasjonene på at det er krevende å gjøre streikeuttak som de er sikre på ikke blir stoppet. Dette forklares med at uoversiktlige konsekvenser tidligere kunne korrigeres ved hjelp av dispensasjoner, mens det oppleves vanskeligere i dag, særlig innenfor enkelte tariffområder.

## 7.1 Varighet

Med få unntak har arbeidskonfliktene som har endt med tvungen lønnsnemnd, vart en periode før inngrepet har kommet. Unntaket er konflikten på sokkelavtalen (2022) og ambulansefly (2016), hvor inngrepet kom raskt. Den praksisen som man har sett i tidligere gjennomganger (Seip, 2013; Seip & Stokke, 2011) er dermed videreført.

## 7.2 Tilsynene og i hvilken grad myndighetene lener seg på dem

Tilsynsmyndighetene har en sentral rolle i vurderingen av om en konflikt truer liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser. Myndighetene lener seg på de vurderingene tilsynsmyndighetene gjør for å begrunne et inngrep. Selve beslutningen kan begrunnes i enkeltsaker eller en helhetsvurdering der også at mulighetene for å nå en løsning synes uttømt, trekkes inn.

Helsetilsynet har en viktig rolle i dette arbeidet ved at mange av inngrepene berører deres tilsynsområde, direkte eller indirekte. Tilsynet har etablert rutiner for innhenting av informasjon, og gir fortløpende vurderinger av konsekvensene av konflikten som ligger innenfor tilsynets ansvarsområde. Det framstår som Helsetilsynet i sine rutiner har trukket opp linjer både når det gjelder hvem de innhenter informasjon fra og hva slags informasjon, om alle muligheter for å iverksette kompenserende tiltak er uttømt, og hvordan balansen mellom streikeretten og hensynet til befolkningens liv og helse skal håndteres. Det er lite uenighet om at Helsetilsynet har en viktig rolle i å følge med på konflikten. Et ankepunkt fra flere av arbeidstakerorganisasjonene er imidlertid manglende mulighet for å gi innspill til vurderingene som gjøres, eventuelt komme med oppklaringer eller tilleggsinformasjon der de mener Helsetilsynet har feil eller mangelfull informasjon.

Noen av konfliktene berører områder som ikke, eller ikke bare, ligger inn under Helsetilsynets ansvarsområde. Da er det andre tilsynsmyndigheter som overvåker konfliktene. Vårt datamateriale er for begrenset til at vi kan konkludere med om disse etatene arbeider på andre måter eller innhenter andre typer data enn Helsetilsynet. I de tilfeller der spørsmålet dreier seg om en enkeltsituasjon (Statnett, FREVAR KF) vil vurderingen være knyttet til én virksomhet. Utfordringene for tilsynene vil sannsynligvis være større når konsekvensene ikke kan knyttes til en enkelthendelse, men der det må gjøres mer generelle konsekvensvurderinger, som tilfellet var under lærerstreiken i 2022.

## 7.3 Partenes tilpasninger for å unngå fare for liv og helse

Det er liten tvil om at arbeidsministeren motvillig griper til lønnsnemnd, og myndighetene legger vekt på at partene selv kan gjøre mye for å unngå at en konflikter ender i tvungen lønnsnemnd. Dette kan gjøres gjennom forhåndsavtaler om å unnta arbeid fra konflikten. I uttakene kan også partene sørge for å beskytte liv og helse, og det kan dessuten søkes og innvilges dispensasjoner underveis i konflikten. Gjennomgangen av konfliktene viser at slike virkemidler påvirker maktbalansen mellom partene og konfliktens framdrift. Dersom forhåndsavtalene blir for omfattende, kan det redusere virkningen av streiken. Der virksomhetene ikke søker om dispensasjon, kan det fram-

provosere en situasjon hvor myndighetene ser seg nødt til å gripe inn. Virkemidlene kan på denne måten bli et element i det maktspeilet som en arbeidskamp er.

I hovedsak legger arbeidstakersiden betydelig vekt på å sikre at uttakene ikke medfører fare for liv og helse, og på den måten unngå en lønnsnemnd. Dette gjelder både rene helsestreiker og andre streiker, for eksempel i kommunal sektor og i de delene av privat sektor som leverer tjenester som kan berøre liv og helse. Uttaket (fratredelsen) synes å ha blitt viktigere. Arbeidstakerorganisasjonene kunne tidligere regne med at arbeidsgiver ville søke dispensasjoner fra streiken, men slik er det ikke i dag. Organisasjonene må særlig være forsiktige i konflikter der helsepersonell er i streik. Samtidig kan en arbeidstakerorganisasjon styre en konflikt inn i lønnsnemnd dersom den vurderer det slik at det ikke er mer å hente ved å la streiken vare.

I privat sektor har arbeidsgiversiden påvirket konsekvensene av en streik gjennom bruk av lockout. Et flertall av streiker som utvides med lockout, ender med tvungen lønnsnemnd (8 av 11 lockouter i perioden 2000–2023). Kun én av disse var en konflikt innen helsesektoren (pleie- og omsorgsoverenskomsten 2018), mens én annen (flyteknikerstreiken) fikk direkte konsekvens for liv og helse siden ambulansedyne ville bli satt på bakken.

## 7.4 De berørte partenes synspunkter på inngrepene

Arbeidstakersiden uttrykker gjerne uenighet med de inngrepene som blir gjort, og særlig der begrunnelsene for å gripe inn knyttes til generelle betraktning heller enn en konkret situasjon. Men også der begrunnelsen er konkrete situasjoner har det kommet kritikk, og det uttrykkes misnøye med faktagrunnlag som legges til grunn for inngrepene.

I tilfeller der flere organisasjoner er i streik på parallelle avtaler, kan et ukoordinert eller mindre gjennomtenkt uttak, føre til at det oppstår fare for liv og helse knyttet til en av organisasjonenes uttak. Spørsmålet om man i slike situasjoner skal avslutte alle konfliktene, eller bare den ene streiken som leder til inngrepet, er dermed kommet på dagsordenen.

Enkelte av organisasjonene på arbeidstakersiden som har tvister som har blitt brakt inn for nemnda, er også kritisk til nemndas kompetanse. Dette gjelder forutsigbarheten i avgjørelsene, og at virkningstidspunktet for lønnstillegg som hovedregel settes til den dagen streiken ble avblåst. Særlig der streiken kommer sent i gang på grunn av kø hos Riksmekleren, oppleves dette som tilfeldig og urettferdig.

Forbund utenfor LO er også kritiske til nemndas sammensetning, og mener at LOs og NHOs representanter kan påvirke avgjørelsene selv om de ikke har stemmerett.

## 7.5 Utviklingen i lønnsnemndspraksis

Gjennomgangen viser at den praksis som myndighetene etablerte under perioden for den forrige rapporten (Seip, 2013), har blitt videreført. Endringer i perioden synes først og fremst å være knyttet til hvordan konfliktene gjennomføres på områder der uttakene kan utløse fare for liv og helse. Mens arbeidstakersiden har benyttet punktstreik for å kunne holde konfliktene i gang, og dermed få oppmerksomhet i media om sine krav, har arbeidsgiversiden møtt dette med restriktiv dispensasjonspraksis og bruk av passiv lockout (Alsos & Nergaard, 2019). Praksisen med når virksomhetene søker dispensasjon har blitt strammet inn, ikke bare på Spekter-området, men også på andre tariffområder. Dette har ført til at arbeidstakersiden må være forsiktig med sine uttak, ikke bare innen helse- og omsorg, men også innen områder som indirekte kan berører den bransjen. Der de tidligere kunne rette opp uforutsette konsekvenser,



er den muligheten nå mindre. For arbeidstakersiden oppleves det dermed mer krevende å holde en streik i gang enn det det gjorde tidligere. Passiv lockout har så langt bare blitt benyttet i privat sektor. Dette kan på sikt føre til endringer av hvordan arbeidstakersiden utformer sine plassoppsigelser. Dersom disse begrenses, vil det tvinge arbeidsgiversiden inn i en mer aktiv rolle, ved at de selv må si opp plassene for de medlemmene de vil stenge ute fra arbeidsplassene.

Spørsmålet er om denne utviklingen påvirker balansen mellom partenes maktmidler på en slik måte at det bør gjøres endringer. Det er ikke mulig å konkludere på bakgrunn av denne rapporten, ikke minst fordi vi først og fremst har sett på konflikter som har blitt stoppet, og ikke det store flertallet av konflikter som har blitt avsluttet etter enighet mellom partene. Stokke & Seip (2008) konkluderer at «essential services» er overbeskyttet i Norge, og muligens underbeskyttet i Sverige, men at strengere kriterier for når de norske regjeringene griper inn, kan tilsi at dette vil endre seg over tid. Stokke (2002) fant også at en ordning med statlige inngrep reduserer arbeidstakersidens makt, og at presset på arbeidsgiverne for å finne en løsning minker (s. 683). Når ILOs organisasjonsfrihetskomite kritiserer Norge, pekes det på at det heller burde etableres et system med minimumsbemanning. Etter vår vurdering er det imidlertid ikke lett å se at et slikt system ville gitt et annet resultat. Uttakene, og særlig innen helse- og omsorgssektoren, er svært begrenset, og for å motvirke noen av inngrepene må minimumsbemanningen for eksempel legges på et høyere nivå enn helgebemanningen. En minimumsbemanning ville muligens vært lettere å få til utenfor «essential services», men også der kan uttak i bedrifter som leverer enkelte typer tjenester til det offentlige, være nok til at det oppstår en fare for liv og helse. Bestemmelser om minimumsbestemmelser måtte derfor vært svært treffsikre.

Gitt at det er behov for å gjøre endringer i den eksisterende maktbalansen, er det særlig to områder som kan diskuteres. Det ene er om partene skal ha et større felles ansvar for at en arbeidskonflikt kan gjennomføres, hvor svenske ordninger med forhandlinger om streikeuttak og nemndsbehandling ved uttak som truer liv og helse kan være mulige alternativ. De andre gjelder forutsigbarheten i inngrep og nemndsbehandling. Hvis partene risikerer mer ved å styre en konflikt mot tvungen lønnsnemnd, vil det også påvirke forhandlingsviljen.

# Referanser

---

- Alsos, K. & Nergaard, K. (2019). Lockout som kampfremiddel i moderne arbeidskonflikter. *Arbeidsrett* 16(01). 182–201. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3088-2019-01-0>
- Alsos, K. & Nergaard, K. (2021). *Parallelle tariffavtaler*. Fafo-notat 2021:15. <https://www.fafo.no/images/pub/2021/10352.pdf>
- Alstadheim, K.B. (2023). *Jonas og krigen – en statsminister i krise*. Aschehoug.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023, 28. mars). *Oppstartsmøte for gruppe som skal se på tvungen lønnsnemd*. Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/oppstartsmote-for-gruppe-som-skal-se-pa-tvungen-lonnsnemd/id2968334/>
- Arbeidstvistloven (2020) Lov om arbeidstvister. (LOV-2012-01-27-9). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-01-27-9>
- Delta. (2021, 26. januar). - *Sterkt beklagelig at regjeringen stopper streiken med tvungen lønnsnemnd*. <https://www.delta.no/lonn-og-avtaler/nho/rehabiliteringssenteret-nord-norge/sterkt-beklagelig-at-regjeringen-tyr-til-tvungen-lonnsnemnd>
- Din, A. (2019), *Forhåndsavtaler om arbeid vedkonflikt*. *Arbeidsrett* 16(1), s.93-181. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3088-2019-01-05>
- Hasås, T. (2016, 14. juni). *ILO kritiserer regjeringen for å ha stoppet vaskeristreik*. Fri fagbevegelse. <https://frifagbevegelse.no/nyheter/ilo-kritiserer-regjeringen-for-a-ha-stoppet-vaskeristreik-6.158.380488.bd864e2aa5>
- Haugan, B. (2022, 27. august) *NHO-topp varsler mer bruk av lockout*. VG. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/8QbqdQ/nho-topp-varsler-mer-bruk-av-lockout>
- Helle, J. & Mjåset, C. (2016, 15. september). *Et avgjørende oppgjør i sykehusene*. Den norske legeförening. <https://www.legeföreningen.no/nyheter/2016/et-avgjorende-oppgjor-i-sykehusene/>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2010, 29. mai). Presisering knyttet til vårt brev av 28. mail 2010. *Brev fra HOD til Statens helsetilsyn*.
- Helsetilsynet. (2014). *Arbeidskonflikter – Statens helsetilsyns rolle og ansvar*. Brev fra Helsetilsynet til Helse- og omsorgsdepartementet, 14.2.2014.
- Helsetilsynet. (2020). *Statens helsetilsyns vurdering av fare for liv og helse ved varslet opptrapping av konflikten mellom Den norske legeförening og Kommunesektorens organisasjon fra mandag 2. november 2020*. Brev fra Helsetilsynet til Helse- og omsorgsdepartementet, 30.10.2020.
- Helsetilsynet. (2023, 5. mai). *Oppgavene – Statens helsetilsyn*. Hentet fra <https://www.helsetilsynet.no/>: <https://www.helsetilsynet.no/om-oss/oppgaver-organisering-statens-helsetilsyn/oppgavene-statens-helsetilsyn/>
- Innst. 473 L (2012-2013). *Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom EL og IT Forbundet og Atea AS våren 2013*. Arbeids- og sosialkomiteen.
- Innst. 27 S (2022-2023). Representantforslag om å sikre reell streikerett. Arbeids- og sosialkomiteen.
- International Labour Organization. (2015). Committee on Freedom of Association (CFA). Kjennelse i klagesak 3147 av 17. april 2015.
- International Labour Organization. (2019). Committee on Freedom of Association (CFA). Kjennelse i klagesak 3372 av 19-oktober 2019.
- International Labour Organization. (2023). Committee on Freedom of Association (CFA). Klagesak 3450 av 17. oktober 2023 (ikke behandlet).

- Larsen, E. (2014, 9. september). *Anmelder Norsk Industri – mener det er fare for liv og helse*. NRK. <https://www.nrk.no/rogaland/anmelder-norsk-industri-1.11922727>
- NTB (2016, 18. juni) *Tvungen lønnsnemnd stopper flygerstreik*. ABC nyheter. <https://www.abcnyheter.no/nyheter/norge/2016/06/18/195224044/tvungen-lonnsnemnd-stopper-flygerstreik>
- Pettersen, B. M., Johansen, A. D., & Hirsti, K. (2012, 12. oktober). *Over 1400 operasjoner avlyst på grunn av legestreiken*. NRK. <https://www.nrk.no/nordland/over-1400-operasjoner-avlyst-pa-grunn-av-legestreiken-1.13174768>
- Prop 163 L (2012–2013). Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom EL & IT Forbundet og Atea AS våren 2013. Arbeidsdepartementet.
- Prop 34 L (2018–2019). Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Norsk Industri (u.å.). *Spørsmål og svar om mekling og streik*. <https://www.norskindustri.no/arbeidsrett-og-tariff/tariffoppgjoret/sporsmal-og-svar/>
- Norsk Sykepleierforbund og NHO Service og Handel i forbindelse med tariffoppgjøret 2018 (Pleie- og omsorgsoverenskomsten). Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 32 L (2020–2012). Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Den norske legeförening og KS i forbindelse med hovedtariffoppgjøret 2020. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 3 L (2022–2023). Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Norsk Lektorlag og KS. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Rammeforskriften (2010). *Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg*. (FOR-2010-02-12-158). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-02-12-158>
- Riksmekleren (2022). *Årsrapport 2022*.
- Seip, Å. A. (2013). *Bruk av tvungen lønnsnemnd i Norge 1990–2012*. Fafo-rapport 2013:55. <https://www.fafo.no/images/pub/2013/20345.pdf>
- Seip, Å., & Stokke, T. (2011). *Streik ved norske sykehus*. Fafo-rapport 2011:15. [https://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/20206.pdf](https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20206.pdf)
- Skogstrøm, L. (1998, 20. juni). *Laila raser videre*. VG.
- SSB (2023). Fagforeningsmedlemmer og streikar. Om statistikken, definisjoner. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/arbeidsmiljo-sykefravaer-og-arbeidskonflikter/statistikk/fagforeningsmedlemmer-og-streikar>
- Stokke, T. A. (2002). Conflict regulation in the Nordic countries. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 8(4), 670–687. <https://doi.org/10.1177/102425890200800406>
- Stokke, T. A., & Seip, Å. A. (2008). Collective Dispute Resolution in the Public Sector: The Nordic Countries Compared. *Journal of Industrial Relations*, 50(4), 560–577. <https://doi.org/10.1177/0022185608094110>
- Stokke, T. Aa. & Seip, Å. A. (2002). *Aspekter ved arbeidskamp*. Fafo-rapport 398. [https://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/398.pdf](https://www.fafo.no/media/com_netsukii/398.pdf)
- Stokke, T. Aa, Nergaard, K & Evju, S. (2013). Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler og lønnsoppgjør. Universitetsforlaget.
- Thorkildsen, T., & Carlsen, T. (2013, 11.8). *Arbeid under streik i helseforetak*. Notat fra Advokatfirmaet BA-HR DA til Spekter.
- Utdanningsforbundet. (2022). *Derfor streiker lærerne*. <https://www.utdanningsforbundet.no/lonn-og-arbeidsvilkar/lonnsoppgjoret/dette-gjelder-dersom-det-blir-streik/larerstreiken-2022/derfor-streiker-larerne/>
- Zondag, M. H. W., Sættem, J. B., & Thommesen, L. S. (2019, 23. juni). *Sykehusstreiken er slutt*. NRK. <https://www.nrk.no/norge/regjeringen-bruker-tvungen-lonnsnemnd-sykehusstreiken-er-slutt-1.14600273>

# Bruk av tvungen lønnsnemnd 2013–2023

Siden 2013 har regjeringen grepet inn i pågående arbeidskonflikter ved bruk av tvungen lønnsnemnd 14 ganger. Inngrepene har vært begrunnet i behovet for å beskytte liv, helse og sikkerhet eller forhindre andre alvorlige samfunnskonsekvenser. I denne rapporten går vi gjennom konfliktene som har blitt stoppet med bruk av tvungen lønnsnemnd siden 2013, hvordan disse har vært begrunnet og hvordan partene som har fått stoppet sine arbeidskonflikter, ser på bruken av tvungen lønnsnemnd.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2023:32  
ID-nr.: 20868