

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Vår saksbehandler: Magnus Buflod
Vår ref.: 1086812

Vår dato: 14.02.2019
Deres ref.:

Oppnevning av nye medlemmer til Rikslønnsnemnda

Norsk Sykepleierforbund er ved brev av 20. desember innkalt til behandling av Rikslønnsnemndas sak 01/2018 den 7. mars 2019. Innkallingen er sendt i kopi til Rikslønnsnemndas faste medlemmer med funksjonsperiode til 1. mars 2019. Medlemmer for kommende funksjonsperiode er ikke oppnevnt.

NSF har også tidligere reist innvendinger mot at Rikslønnsnemnda settes med faste arbeidsgiver og arbeidstakerrepresentanter, og at det utelukkende oppnevnes representanter fra LO og NHO til disse posisjonene. Flere andre organisasjoner har gitt uttrykk for tilsvarende innvendinger helt fra Lønnsnemndsloven ble vedtatt i 1952. NSF finner grunn til å ta opp disse innvendingene på ny i lys av at Rikslønnsnemnda igjen skal behandle en tvist hvor NSF er part i sak 1/2018.

Loven begrenser ikke hvem som oppnevnes

Lønnsnemndsloven av 1952 inneholdt regler om nemndas sammensetning i § 2 første ledd. Bestemmelsen lød:

«Formannen og fire medlemmer, med personlige varamenn, blir oppnevnt av Kongen for tre år. Ett av medlemmene skal representere arbeiderinteresser, og ett arbeidsgiverinteresser.»



NORSK SYKEPLEIERFORBUND

Tollbugt, 22
Postboks 456
0104 Oslo

Telefon: 994 02 409
Telefaks: 22 04 32 40
E-post: post@nsf.no

www.nsf.no
Bankgiro: 1600 49 66698
Org.nr: NO 960 893 506 MVA

Org.nr: NO 960 893 506 MVA
sykepleierforbundet@invoicedrop.com

Bestemmelsens ordlyd gir ingen nærmere veiledning på hvem som skal oppnevnes som representanter for arbeider- og arbeidsgiverinteresser. I spesialmerknaene til § 2 i Ot. Prp. nr. 63 (1952) fremgår det at lovgiver ikke har funnet grunn til å fastsette hvordan oppnevningen skal skje. På side 11 heter det:

«Komiteen har ikke funnet grunn nok til å foreslå lovfestet innstillingsrett slik som ved oppnevning av medlemmer til Arbeidsretten og til den lønnsnemnd vi hittil har hatt. Men komiteen går ut fra at de som oppnevnes sitter inne med særlig innsikt i de landsomfattende tarifforhold som er avgjørende for lønnsnivået i landet.»

Lovgiver fant i 1952 ikke grunn til å lovfeste en bestemt fremgangsmåte for oppnevning til nemnda. Det skjedde ingen endring da lønnsnemndsloven av 2012 ble vedtatt. Situasjonen er følgelig fortsatt at loven ikke inneholder nærmere regler om hvem som skal oppnevnes som representanter for arbeidsgiver- og arbeidstakerinteresser.

Formålet med oppnevningen

Sitatet over klargjør også formålet med oppnevningen av medlemmer for arbeidsgiver- og arbeidstakerinteresser. Tanken var at de to representantene kunne tilføre nemnda innsikt i de tarifforhold som er avgjørende for lønnsnivået i landet.

Det skjedde ingen endring av begrunnelse i forbindelse med vedtaket om ny Lønnsnemndslov i 2012. I spesialmerknaene til § 3 i Prop. 134 L (2010-2011) om de faste representantene fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden heter det:

«Utgangspunktet er at disse har en rådgivende funksjon i nemnda med grunnlag i sin kunnskap om brede tarifforhold, og i praksis oppnevnes de fra den største arbeidstakerorganisasjonen og den største arbeidsgiverorganisasjonen. Som det fremgår av § 4 har disse medlemmene ingen selvstendig stemmerett.»

Forarbeidene er følgelig tydelig på at representantene har en rådgivende funksjon.

Rikslønnsnemndas praksis

NSF har hatt 11 saker til behandling i Rikslønnsnemnda etter vedtakelsen av lønnsnemndsloven av 1952. To av sakene har vært gjenstand for behandling etter enighet mellom partene, mens ni saker er konsekvens av vedtak om tvungen lønnsnemnd.

Oversikten under gir oversikt over Rikslønnsnemndas saker som NSF har vært part i.

Sak	Inngrep	Tariffparter	Merknad
6/1958	Frivillig	NSF og Oslo kommune	Ingen synspunkter fra representanten for arbeidsgiver eller arbeidstakerinteresser i slutningen.
1/1968	Tvungen	NSF og Oslo kommune	LO og NHOs representanter sluttet seg til flertallets konklusjon.
1/1972	Frivillig	NSF og Norske Kommuners Sentralforbund	LO og NHOs representanter sluttet seg til flertallets konklusjon.
6/1980	Tvungen	NSF og Norske Kommuners Sentralforbund	LO og NHOs representanter sluttet seg til flertallets konklusjon
2/1984	Tvungen	NSF og Norske Kommuners Sentralforbund	LOs representant sluttet seg til flertallet, mens NHOs representant tok stilling til tvisten i særmerknad. Saken omfattet også LO-forbund.
3/1984	Tvungen	NSF og Oslo kommune	Her sluttet NHOs representant seg til flertallets konklusjon, mens LOs representant sluttet seg til mindretallets merknad. I likhet med sak 2/1984, omfattet saken også LO-forbund.
1/1988	Tvungen	NSF og Norske Kommuners Sentralforbund	LO og NHOs representanter sluttet seg til flertallets konklusjon.
1/1994	Tvungen	NSF og KS	NSF fikk delvis medhold av de nøytrale medlemmene. LO og NHOs representanter sluttet seg til mindretallet sitt syn.
3/1998	Tvungen	NSF og KS	NSF fikk medhold av de nøytrale medlemmene. LO og NHOs representanter sluttet seg til mindretallets konklusjon.
1/2002	Tvungen	NSF og NAVO	LO og NHOs representanter sluttet seg til flertallets konklusjon.
1/2010	Tvungen	NSF og NHO Service	LO og NHOs representanter sluttet seg til flertallets konklusjon.

Med unntak av den første saken i 1958, har både representanten fra LO og NHO tatt konkret stilling til de tvister som har vært gjenstand for behandling selv om representantene ikke har stemmerett. Etter hvert som partene i arbeidslivet har fått en

omforent forståelse av lønnsdannelsen i Norge, er begrunnelsen for å sette nemnda med særskilt representasjon ikke lenger tilstede.

Ser man nærmere på uttalelsene fra representantene for arbeidstaker- og arbeidsgiverinteresser, blir det også klart at disse først og fremst fremmer eget syn på hvordan profilen og resultatet i den konkrete tvisten burde være. Avgjørelsene gir ikke holdepunkter for at de to representantene har bidratt til å opplyse saken.

Lønnsdannelsen i Norge

Regjeringen Stoltenberg II opprettet ved kongelig resolusjon et ekspertutvalg for å se på erfaringer med lønnsdannelsen og utviklingstrekk fremover. Utvalget var sammensatt med representanter både fra arbeidsgiver og arbeidstakersiden, og var ledet av professor Steinar Holden.

Utvalget avga 3. desember 2013 sin enstemmige innstilling i som NOU 2013:13 - Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi (Holden III). Rapporten gjennomgår lønnsdannelsen i Norge, og behov for endringer i lys av makroøkonomiske utviklingstrekk. En oppsummering av utvalgets konklusjoner fremgår i kapittel to av utredningen.

Utvalget slår fast at lønnsforhandlingene er partenes ansvar. Videre fremheves at frontfagsmodellen er en viktig bærebjelke i lønnsdannelsen i Norge. Frontfagets sammensetning reflekterer virksomhetene i konkurranseutsatt sektor. Sektorens lønnsvekst skal både bidra til fortsatt konkurransevne mot utlandet og hindre konkurransevridning innenlands ved at oppgjøret danner norm for lønnsveksten ellers i økonomien.

At konkurranseutsatt økonomi danner normen for lønnsdannelse, innebærer ikke at tariffavtalene som inngår i frontfaget normerer innretningen i øvrige tariffoppgjør. I punkt 11 på side 11 i rapporten heter det:

«Partene i de ulike forhandlingsområdene har selv ansvar for fordelingen av rammen mellom ulike grupper innen sitt område. Det innebærer blant annet at profilen i oppgjøret i frontfaget ikke skal overføres til andre sektorer, men bestemmes på bakgrunn av behovene i de enkelte sektorene.»

Videre heter det:

«I den grad sosiale reformer og andre forhold utover lønn er en del av inntektsoppgjørene, er det ønskelig med koordinering i forkant blant hovedorganisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Årslønnsveksten bør fortsatt være den viktigste referansen når partene forhandler i de årlige lønnsforhandlingene. TBU bør imidlertid synliggjøre alle viktige lønnskostnader så langt det er mulig.»

Det samme gjentas senere i rapporten under punkt 8.1.3, hvor et enstemmig utvalg uttaler:

«Et viktig spørsmål er hvordan en skal forstå den normgivende rollen til frontfaget. Den samlede lønnsveksten i frontfaget presenteres fra enkelte hold som et gulv for lønnsveksten, mens andre fremstiller det som et tak, dvs. at lønnsveksten i andre sektorer ikke skal overstige det som frontfaget får.

I henhold til frontfagsmodellen skal den samlede lønnsveksten i frontfaget verken være et gulv eller et tak, men en norm som skal sikre at lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor over tid er retningsgivende for andre sektorer. Hensikten med frontfagsmodellen er å sikre en lønnsvekst som reflekterer lønnsevnen i konkurranseutsatt næringsliv, og at lønnsutviklingen i andre områder over tid følger denne utviklingen, jf. omtale i kapittel 3.

I det enkelte år kan ulike forhold føre til visse forskjeller i lønnsveksten mellom ulike sektorer, men over tid skal lønnsveksten være noenlunde den samme i alle de store sektorene. Det har den i stor grad vært i Norge, jf. figur 8.1. Det er imidlertid frontfagets ramme som er normgivende, og ikke frontfagets profil eller eventuelle sosiale reformer. Profilen må kunne tilpasses de ulike tariffområdenes ulike utfordringer. (vår understrekning)»

Det er følgelig enighet mellom partene i arbeidslivet at det er frontfagets ramme, og ikke profil som er avgjørende for lønnsveksten i det enkelte oppgjør. Når LO og NHO er enige om den økonomiske rammen, er det ikke lenger behov for at disse tiltrår nemnda for å gi opplysninger om eget oppgjør. Den historiske begrunnelsen for nemndas sammensetning er dermed bortfalt.

Nærmere om sak 1/2012

NSF er varslet av sekretariatet for Rikslønnsnemnda om at sak 1/2018 settes med medlemmer fra NHO og LO. Medlemmene som er innkalt er ennå ikke oppnevnt for noen ny periode. Det er flere konkrete omstendigheter som gjør at departementet bør sørge for å oppnevne representanter fra andre organisasjoner, og på sikt endre sammensetningen i § 3 nr. 2.

For det første har NHO spilt en aktiv rolle i konflikten. Det vises vedlagte varsel om plassfratredelse. Av varselet fremkommer det at vedtaket om lockout er behandlet av NHOs styre 14. november 2018. NHO og deres landsforeninger vil følgelig møte med tre representanter, hvorav en med stemmerett. NSF vil på sin side kun ha to representanter, hvorav en med stemmerett. Dette skaper utvilsomt en ubalanse.

For det andre har Rolf Negård, som er innkalt til behandling i Rikslønnsnemnda, vært direkte involvert i tvisten. Negård uttalte blant annet følgende i intervju på Dagsrevyen etter at NSF bestred gyldigheten av NHOs plassfratredelsesvarsel den 16. november:

«Vi har ikke gjort en tabbe. Vi er veldig overrasket over at Sykepleierforbundet i en så vanskelig situasjon som dette er - det [å] her berører veldig svært mange mennesker – denne lockouten – velger å ha spissfindige innsigelser mot plassoppsigelsen.»

Og senere i samme intervju:

«Jeg synes det er svært uheldig og jeg har aldri opplevd maken. Det er klart de kan ikke gjøre det. Det er en lovlig plassoppsigelse som nå kommer eller er gitt i dag og den gjelder fra onsdag.»

Uttalelsene viser at Negård både har vært aktiv og har tatt stilling til tvisten. Han er følgelig inhabil. Loven stiller imidlertid ikke krav til habiliteten til arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentanten. Grunnen er at inhabilitet aksepteres der partene er tallmessig likt representert. Som vist over er ikke det tilfelle i sak 1/2018.

Rikslønnsnemndas praksis viser at inhabiliteten heller ikke oppveies av at det er oppnevnt en representant for arbeidstakerinteresser. Både NHO og LOs representanter gir gjennomgående uttrykk for hvordan de mener tvistene bør løses i tråd med den ramme og profil de to er blitt enige om. Med ulik medlems sammensetning, og ulike politiske prioriteringer vil LO gjennomgående ha et annet syn på innretningen av oppgjøret enn organisasjoner utenfor LO. Dette underbygges av gjennomgangen av Rikslønnsnemndas praksis i NSF's saker, over.

For det tredje er det heller ikke dekning for at de to representantene besitter en slik sakkunnskap at nemndas avgjørelser blir materielt riktige. Det vises til Rikslønnsnemndas avgjørelse i sak 1/2010 hvor NSF fikk opprettet tariffavtale med NHO/NHO Service og Handel, side 27:

«Medlemmene Solbakken, Negård og Michelsen slutter seg til flertallets syn med hensyn til begrunnelse og konklusjon.»

I saken bygget nemnda blant annet på en forutgående e-postutveksling mellom NHO/NHO Service og LO/Fagforbundet om overenskomstens virkeområde. Arbeidsretten ga i sak AR-2018-29 uttrykk for sitt syn på e-postutvekslingen i avsnitt 157. Her heter det:

«Det er ikke holdepunkter for at det på dette punkt skjedde endringer mellom NHO og Fagforbundet frem til 2010. Slik flertallet ser det, kan det vanskelig legges noe mer i e-postkorrespondansen mellom Unni Rasmussen (Fagforbundet) og Terje Hovet (NHO Service) 27. oktober 2009 og mellom Petter Furulund (NHO Service) og Klemet Rønning-Aaby (Fagforbundet) 28. januar 2010 enn at dette dreiet seg om hvorvidt sykepleiere organisert i Fagforbundet, kunne være omfattet av avtale 481. Dette kan ikke tolkes som en enighet om at avtalen var – eller skulle være – vertikal. Etter flertallets vurdering forelå det dermed ikke, slik NSF anfører, en partsenighet mellom NHO og Fagforbundet på dette punkt som

Rikslønnsnemnda bygget på i sin kjennelse i 2010, jf. avsnitt 160 nedenfor. (vår understrekning)»

Rikslønnsnemnda bygget følgelig på feil faktum når den la til grunn at Pleie- og omsorgsoverenskomsten for Fagforbundet faktisk dekket sykepleiere i sak 1/2010. Avgjørelsen er kritisert i juridisk teori, se Hansteen, Christopher m.fl. i «Interesstvist og arbeidskamp», på side 391.

Kjennelsen i sak 1/2010 inneholder også svært misvisende uttalelser om hvordan ufravikelighetsprinsippet er å forstå. En korrekt forståelse av ufravikelighetsprinsippet fremgår av avsnitt 124 i sak AR-2018-29. Arbeidsrettens redegjørelse for prinsippet viser at Rikslønnsnemnda har misforstått prinsippet som brukes som begrunnelse for resultatet i saken. Verken medlemmene fra LO eller NHO fant grunn til å rydde opp i misforståelsene.

For det fjerde er det ikke grunnlag for å tro at organisasjoner har dårligere kunnskap om tariffforhandlinger og konfliktløsning enn NHO. NHO brøt taushetsplikten i forbindelse med meklingen. Det vises til Riksmeklerens brev til Arbeids- og sosialdepartementet av 26. november. Rolf Negård uttalte i møte i departementet 28. november at dette var utslag av overlagte vurderinger fra NHOs side. NSF kjenner ikke til andre eksempler på at arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjoner med overlegg har brutt taushetsplikten. I lys av dette er det etter NSF's syn, ingen grunn til å gi NHO noen særstilling ved oppnevning av medlemmer til Rikslønnsnemnda.

Norges folkerettslige forpliktelser

Organisasjonsretten er vernet både i norsk lov og av de folkerettslige forpliktelsene Norge har påtatt seg. Både organisasjonsfriheten, forhandlingsfriheten og streikeretten er vernet.

NSF er ikke medlem av LO. Det er ikke forenlig med de internasjonale forpliktelser Norge er bundet av, at LO gis innflytelse på løsning av NSF's interesstvister.

NSF finner grunn til å peke på bakgrunnen for endringene i reglene om kobling i arbeidstvistloven av 1927 § 35 nr. 7 som følge av forholdet til folkeretten. Endringene kom blant annet som konsekvens av forhold til Norges folkerettslige forpliktelser, som utelukket ordninger hvor utenforstående organisasjoner fikk bestemmende innflytelse på utfallet av egen organisasjons forhandlinger.

Om bakgrunnen for behovet for endringer heter det på side 26 i Ot. Prp. nr. 46 (2001-2002):

«ILO uttaler også at en sektor ikke kan underordnes resten av arbeidsmarkedet: «[The government must] ensure that the view of the majority of workers in a given sector is not subordinated to the view of the majority of the entire labour market as concerns the possibility of continuing free collective bargaining of terms and conditions of employment and

as concerns the possibility of undertaking industrial action» (case 1971, para 52).»

ILO understreker at staten må sørge for at flertallet i en sektor ikke underordnes flertallet i hele arbeidsmarkedet. Proposisjonen berører også forholdet til Rikslønnsnemndas sammensetning, men drøfter ikke forholdet mellom nemndas sammensetning og folkeretten nærmere. NSF kan imidlertid ikke se at det er av betydning om inngrepet skjer ved lov eller gjennom en nemnd sammensatt med medlemmer fra LO og NHO, så lenge virkningen er den samme.

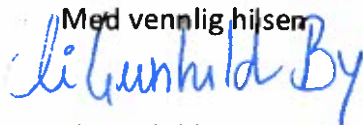
I lys av Rikslønnsnemndas praksis, kan det heller ikke være tvil om at medlemmene fra de to organisasjonene nettopp søker å påvirke nemnda til å treffe konklusjoner i samsvar med deres syn. Den rolle NHO og LO har tatt i nemnda er uforenlig med ILOs syn på organisasjonsfriheten.

Oppnevning av medlemmer til Rikslønnsnemnda

NSF mener det ikke lenger er behov for faste representanter for arbeidsgiver- og arbeidstakerinteresser i Rikslønnsnemnda. Disse interessene ivaretas av partene i tvisten. En felles forståelse av lønnsdannelsen i Norge, slik den er kommet til uttrykk i Holden III, gjør også representantene overflødige. Vi ber derfor om at departementet tar initiativ til at Lønnsnemndsloven endres slik at nemnda settes med tre nøytrale medlemmer, med tillegg av to representanter fra hver side i tvisten.

Dersom en lovendring ikke kan skje før nemnda samles i sak 1/2018, forutsettes det at departementet sørger for at NSF får tallmessig lik representasjon som NHO/NHO Service og Handel i sak 1/2018. Dette kan skje ved oppnevning av en representant for NSF i nemnda for arbeidstakerinteresser. Denne vil da ta LOs plass. Loven er som redegjort for ikke til hinder for en slik løsning.

Med vennlig hilsen



Eli Gunhild By
Forbundsleder



Kari Tangen
Ass.forhandlingssjef