

Beslutningsforslag nr. B 47. Fremsat den 10. januar 2002 af Ole M. Nielsen (KRF), Tove Videbæk (KRF), Bent Bøgsted (DF) og Kristian Thulesen Dahl (DF)

## **Forslag til folketingsbeslutning om sikring af organisationsfriheden**

Folketinget pålægger regeringen inden 1. juli 2002 at sikre, at enhver arbejdsgiver og enhver arbejdstager har frihed til at melde sig ind i arbejdsgiverforeninger og fagforeninger eller til at

undlade at gøre det, uden at det må komme den pågældende personligt eller erhvervmæssigt til skade.

## Bemærkninger til forslaget

Forslaget er en uændret genfremsættelse af følgende beslutningsforslag:

- Nr. B 21 fra folketingsåret 2001-02, 1. samling. Se Folketingstidende 2001-02, 1. samling, tillæg A side 819 og 823.
- Nr. B 12 fra folketingsåret 2000-01. Se Folketingstidende 2000-01, forhandlingerne side 968 og tillæg A side 1312 og 1316.
- Nr. B 34 fra folketingsåret 1999-2000. Se Folketingstidende 1999-2000, forhandlingerne side 1883 og tillæg A side 2532 og 2536.
- Nr. B 18 fra folketingsåret 1998-99. Se Folketingstidende 1998-99, forhandlingerne side 1249 og 6802, tillæg A side 1531 og 1534 og tillæg B side 1040.
- Nr. B 42 fra folketingsåret 1997-98, 1. samling. Se Folketingstidende 1997-98, 1. samling, forhandlingerne side 2256 og tillæg A side 1336 og 1339.
- Nr. B 85 fra folketingsåret 1996-97. Se Folketingstidende 1996-97, forhandlingerne side 4311 og 7070, tillæg A side 2881 og 2982 og tillæg B side 822.
- Nr. B 30 fra folketingsåret 1994-95. Se Folketingstidende 1994-95, forhandlingerne side 1195 og 2192 og tillæg A side 994.

Det må være en grundlæggende ret, at arbejdsgivere og lønmodtagere frit kan slutte sig sammen og oprette arbejdsgiverforeninger og fagforeninger efter eget valg til varetagelse af deres økonomiske og sociale interesser. Omvendt må det også stå enhver frit for at undlade at melde sig ind i disse foreninger.

Regeringen har tilkendegivet, at den vil iværksætte et udvalgsarbejde med det formål at sikre, at krav om medlemskab af bestemte foreninger ikke forhindrer nogen i at udøve deres erhverv, hverken lønmodtagere eller virksomheder. Forslagstillerne ser ingen hindringer for, at regeringen umiddelbart kan ophæve eksklusivaftalerne på arbejdsmarkedet. Problemet med begrænsninger i foreningsfriheden for liberale erhverv må løses på et senere tidspunkt, når det nødvendige udvalgsarbejde er afsluttet.

### *Den nugældende lovgivning*

Danmark har ved lov indført en foreningsfrihed, der dog kun gælder for personer, som er ansat forud for indgåelse af eksklusivaftaler. Det betyder, at personer, der ønsker ansættelse i et firma, vil kunne tvinges til at melde sig ind i faglige organisationer mod deres eget ønske. Foreningsfrihedsloven er således, som nedenfor beskrevet, ikke dækkende for den negative foreningsfrihed.

Endvidere har Danmark indført muligheden for, at medlemmer af faglige organisationer skal udfylde en frameldingskupon, hvis de ikke ønsker at bidrage til politiske partier. Desværre har medierne tydeligt af-dækket, at den regel ikke overholdes, og at medlemmer, som har benyttet deres ret til at melde fra, alligevel må se deres kontingentmidler gå til politiske partier eller annoncer, der anbefaler bestemte politiske partier og kandidater. Muligheden for at bruge en frameldingskupon er derfor kun at betragte som en narresut, der ikke har nogen egentlig virkning på de faglige organisationers brug af midler til politisk agitation. Kun ved at gennemføre en reel foreningsfrihed kan man sikre medlemmer mod, at deres kontingent bliver brugt til politisk arbejde mod deres vilje.

### *Eksklusivbestemmelsernes udbredelse*

Eksklusiv- og fortrinsbestemmelser er accepteret på det danske arbejdsmarked. Bestemmelserne indebærer, at ansatte er forpligtede til at være medlemmer af en bestemt faglig organisation. Eksklusiv- og fortrinsbestemmelser er et betydeligt problem på det danske arbejdsmarked. Et betydeligt antal lønmodtagere er tvangsindmeldt i bestemte faglige organisationer som følge af eksklusiv- og fortrinsklausuler. Der findes ingen præcis opgørelse over antallet af lønmodtagere, der er underlagt en eksklusivaftale. Efter Kristelig Fagforenings skøn er mindst 200.000 lønmodtagere omfattet af eksklusiv- og fortrinsklausuler. Dansk Arbejdsgiverforening har foretaget et forsigtigt skøn, der tyder på, at mindst 230.000 lønmodtagere er bundet af disse bestemmelser.

Aftalefriheden påberåbes ofte i forbindelse med indgåelse af eksklusivaftaler. Arbejdsgiverne må sige nej til eksklusivaftaler. Imidlertid må det konstateres, at aftalefriheden kun er teoretisk. Uorganiserede arbejdsgivere trues ofte til at indgå overenskomster med eksklusivaftaler. Dette sker ved trussel om anvendelse af kampskridt for at få en overenskomst med eksklusivaftale.

#### *Retsstillingen i Danmark*

Den danske foreningsfrihedslov tillader eksklusivbestemmelser. Foreningsfrihedsloven beskytter den positive foreningsfrihed. Positiv foreningsfrihed er en sikring af den enkeltes ret til at tilslutte sig eller danne foreninger. Det betyder, at en afskedigelse, der finder sted alene på grund af en medarbejders organisations-tilhørsforhold, anses for at være ulovlig. Foreningsfrihedsloven beskytter derimod ikke på samme måde den negative foreningsfrihed. Negativ foreningsfrihed er retten til uhindret at stå uden for foreninger og til uhindret at melde sig ud af en forening. En arbejdsgiver kan ved ansættelsen kræve, at arbejdstageren er medlem af en bestemt arbejdstagerorganisation.

Det er fastsat i foreningsfrihedsloven, at en arbejdsgiver hverken må afskedige en lønmodtager, fordi denne er medlem af en bestemt forening (§ 1), eller fordi den pågældende ikke er medlem af en bestemt forening (§ 2, stk. 1). Reglen i § 2, stk. 1, gælder dog ikke, såfremt lønmodtageren ved ansættelsen var bekendt med, at arbejdsgiveren stillede medlemskab af en bestemt forening som betingelse for beskæftigelse i virksomheden. Den gælder endvidere ikke, hvor en lønmodtager, der er medlem af en forening, efter ansættelsen gøres bekendt med, at medlemskab af denne forening er en betingelse for fortsat ansættelse i virksomheden.

#### *Menneskerettigheder*

Eksklusivbestemmelser er i strid med menneskerettighederne. I henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) art. 11 har enhver ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed. Spørgsmålet om den negative foreningsfrihed blev første gang prøvet i sagen »Young, James og Webster EMD 44« også kaldet »British Rail«. Dommen angik tre jernbanefunktionærer, der havde været ansat ved den britiske jernbane. Efter deres ansættelse indgik arbejdsgiveren en aftale med tre fagforeninger, hvorefter medlemskab af en af disse var en betingelse for ansættelse ved jernbanerne. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) fandt, at der forelå et indgreb i strid med EMRK art. 11, eftersom afskedi-

gelse med tab af eksistensgrundlag til følge var en særlig form for tvang, der ramte selve kernen af den frihed, der er garanteret i art. 11. EMD lagde ligeledes vægt på, at der er tale om »bristede forudsætninger«, da der ikke fra statsbanernes side var stillet krav om medlemskab af en forening som vilkår for ansættelsen. Dommen blev afsagt med dommerstemmerne 18-3. Et stort mindretal på 7 af de dommere, der ville domfælde, ønskede at gå videre i retning af mere generelt at beskytte den negative foreningsfrihed.

Domsresultatet i British Rail-sagen kan betegnes som en dynamisk fortolkning af art. 11. De dissenterende nordiske dommere, i hvis lande eksklusivaftaler i vidt omfang accepteres, fremhævede, at der på en diplomatkonference i forbindelse med konventionens tilblivelse var blevet fremført betænkeligheder ved at inkludere en regulering af det negative aspekt af foreningsfriheden i forbindelse med formuleringen af art. 11.

Mindretallet i dommerkollegiet ser dette som en normering af fortolkningen, hvorimod flertallet lader hensynet til en dynamisk udvikling af konventionsbeskyttelsen veje tungere. Dommen kan ikke tages til indtægt for en generel stillingtagen til spørgsmålet om det retmæssige i at kræve medlemskab af bestemte faglige organisationer. Den ledende sag på området er nu »Sigurjónsson EMD 264«. Sagen omhandler en islandsk taxachauffør, der havde indmeldt sig i en fagforening, Frami Automobile Association. Medlemskabet var en offentligretlig betingelse for opnåelse af en bevilling til at drive hyrevognsvirksomhed. På grund af faglige uoverensstemmelser meldte han sig efter opnåelsen af bevillingen ud af foreningen, hvorefter bevillingen blev inddraget af det islandske hyrevognsnævn. Sagen blev forelagt de islandske domstole. Den islandske højesteret fandt, at kravet om obligatorisk medlemskab og inddragelsen af bevillingen ikke stred mod art. 73 vedrørende foreningsfrihed i den islandske grundlov. Højesteret fandt imidlertid, at den administrative regulering, som dannede grundlag for kravet om foreningsmedlemskabet, ikke havde den fornødne lovhjemmel. Altinget tilvejebragte herefter den nødvendige lovhjemmel. Herefter indbragte taxachaufføren spørgsmålet for Menneskerettighedskommissionen.

Kommissionen fandt med 17 stemmer mod 1, at der var tale om en krænkelse af konventionens art. 11. Domstolen fandt ligeledes med 8 stemmer mod 1 (den islandske dommer), at forholdet stred mod konventionens art. 11. Det blev i dommen understreget, at allerede »British Rail« havde fastslået, at den negative foreningsfrihed var omfattet af art. 11. Herudover

fremhæver domstolen, at ILO-konventionerne nr. 87 om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig og nr. 98 om retten til at organisere og føre kollektive forhandlinger fastslår, at den negative foreningsfrihed er garanteret. Disse konventioner er ratificeret af Danmark i henholdsvis bekendtgørelse nr. 16 af 23. april 1952 og bekendtgørelse nr. 2 af 4. januar 1957. Domstolen pegede endvidere på, at der siden afgørelsen af British Rail-sagen er sket en betydelig politisk udvikling, blandt andet ved vedtagelsen af EF's Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, som i art. 11, stk. 2, fremhæver den negative foreningsfrihed. Endvidere henviser domstolen til, at konventionen er et levende instrument og må fortolkes dynamisk. Af særlig interesse fastslog domstolen endvidere, at der ikke kunne lægges afgørende vægt på, at klager indvilligede i medlemskab af Frami som betingelse for at opnå bevillingen.

Under alle omstændigheder var klageren under et konstant pres, og det blev antaget at være spekulationer, hvorvidt han under alle omstændigheder ville være blevet medlem. Domstolen fandt herefter, at forholdet netop var en central del af den beskyttelse, som art. 11 er udtryk for. Domstolen fandt ikke som i »British Rail«, at det skulle tillægges særlig vægt, om klager forud for ansættelsen havde haft kendskab til kravet om foreningsfrihed. Dommen er således udtryk for, at der er sket en udvidelse af området for den negative foreningsfrihed. Domstolen er gået videre i beskyttelsen af den negative foreningsfrihed.

Den seneste dom fra Menneskerettighedsdomstolen vedrørende art. 11, Chassagnou and others mod Frankrig, støtter i det hele den retsudvikling, der efter klagerens opfattelse har været i fortolkningen af art. 11, der fører til, at art. 11 i dag tillige beskytter den negative foreningsfrihed i et omfang, der forhindrer eksklusivaftaler.

Danmark har et problem i forhold til Europarådets Socialpagt. Der er indledt klageprocedure mod Danmark for overtrædelse af pagten. Komiteen af uafhængige eksperter, der er et kontrolorgan, som skal påse, at medlemslandene efterlever pagtens bestemmelser, har fastslået, at den negative foreningsfrihed ikke er tilstrækkelig beskyttet i dansk lovgivning. Ekspertkomiteen konkluderer, at socialpagtens art. 5 er overtrådt, så længe eksklusivaftaler er tilladt i den private sektor. Det efterfølgende kontrolorgan – regeringskomiteen – har opretholdt kritikken. Sagen har nu været behandlet i det øverste kontrolorgan – ministerkomiteen – og kun på grund af kravet om kvalificeret flertal blev der ikke vedtaget en rekommandation, som gik Danmark imod. 11 lande stemte for, mens kun Dan-

mark og Irland stemte imod – 15 undlod at stemme. Resultatet viser dog, at hele 11 lande mener, at Danmark ikke overholder socialpagten og således vil være nødt til at forbyde eksklusivaftaler på arbejdsmarkedet. I Irland er eksklusivaftaler tilladt. Ministerkomiteen vedtog i midten af 1999 en rekommandation, hvoraf det fremgår, at den irske lovgivning bør ændres.

Danmark var i 1989 sammen med 10 andre EU-lande med til at vedtage en fællesskabspagt om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige rettigheder. I fællesskabspagten står der bl.a., at enhver arbejdsgiver og enhver arbejdstager har frihed til at melde sig ind i henholdsvis arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer eller undlade at gøre dette, uden at det må komme den pågældende personligt eller erhvervsmæssigt til skade. Den danske retsstilling er således ikke i overensstemmelse med forpligtelserne i fællesskabspagten. I protokollen til Maastrichttraktaten udtrykker de 11 lande ønske om at gennemføre fællesskabspagten. Med Amsterdamtraktaten indskrives protokollen i selve traktaten, og der henvises igen til fællesskabspagten samt til den europæiske socialpagt. Der er dog tale om hensigtserklæringer og altså ikke retligt bindende bestemmelser.

I en række lande er eksklusivbestemmelser forbudt. Følgende lande kan nævnes: Tyskland, Frankrig, Italien, Belgien, Storbritannien, Grækenland og Spanien. I Tyskland er foreningsfriheden beskyttet i grundlovens art. 9, afsnit 3. Retten til at stå uden for en organisation er også beskyttet. Følgen heraf er derfor, at eksklusivklausuler er grundlovsstridige.

#### *Højesteret accepterer eksklusivaftaler*

I en sag anlagt af Kristelig Fagforening har Højesteret fastslået, at foreningsfrihedsloven er i overensstemmelse med praksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Det indebærer, at Højesteret accepterer eksklusivaftalerne på det danske arbejdsmarked. I en anden sag er Højesteret nået frem til samme resultat.

Den konkrete sag vedrørte en ansat, der blev afskediget på virksomheden Novadan A/S, fordi han ikke ville betale kontingent til SiD. Begrundelsen herfor var bl.a., at SiD giver økonomisk støtte til Socialdemokratiet. Pågældende blev ansat på Novadan A/S i 1989. Der blev ikke stillet krav om medlemskab af SiD. I 1990 blev der indgået aftale mellem virksomheden og SiD om, at alle nyansatte fremover skulle være medlem af SiD. I slutningen af 1990 meldte han sig ind i SiD. Han blev slettet af SiD i begyndelse af 1996 og som følge heraf afskediget.

Vestre Landsret afsagde dom i februar 1998. Af præmisserne fremgår det imidlertid, at landsretten finder, at navnlig afgørelsen i Sigurjónsson-sagen rejser begrundet tvivl om, hvorvidt foreningsfrihedslovens undtagelser i § 2, stk. 2 og 3, kan anses for at være i overensstemmelse med forståelsen af konventionens art. 11. Desuden tillægger landsretten det betydning, at det må anses for i sig selv betænkeligt og muligvis i strid med konventionens bestemmelser om blandt andet ytringsfrihed at forpligte individer til mod deres overbevisning af være medlemmer af fagforeninger med et klart partipolitisk tilhørsforhold. Endelig udtaler landsretten, at det bør overlades lovgivningsmagten at tage stilling til, om Menneskerettighedsdomstolens nyere praksis bør give anledning til ændring af foreningsfrihedsloven.

Højesteret afsagde dom den 6. maj 1999 (Sag nr. 66/1998). I dommen henviser Højesteret blandt andet til British Rail-dommen, hvoraf det fremgår, at det er i strid med menneskerettighedskonventionens art. 11 om foreningsfrihed at afskedige en arbejdstager, fordi vedkommende ikke ønsker at melde sig ind i en fagforening, som en arbejdsgiver efter arbejdstagerens ansættelse har indgået eksklusiv aftale med, når medlemskabet ikke var en forudsætning for ansættelsen. Nyere retspraksis ved Menneskerettighedsdomstolen, som parterne henviste til, gav efter Højesterets opfattelse ikke grundlag for at anlægge en anden vurdering af arbejdsmarkedets eksklusivt aftaler og disses conse-

kvenser end den, der fremgik af British Rail-dommen. Spørgsmålet i den foreliggende sag var, om undtagelsesbestemmelsen i lovens § 2, stk. 3, kunne påberåbes af arbejdsgiveren, hvis arbejdstageren – selv om han ikke kunne tvinges til det under trussel om afskedigelse – havde meldt sig ind i en fagforening efter indgåelsen af en eksklusiv aftale og derefter på et senere tidspunkt igen havde meldt sig ud.

Et flertal på 5 højesteretsdommere fandt, at § 2, stk. 3, må forstås således, at bestemmelsen i det hele ikke omfatter en situation, hvor eksklusivt aftaler som i det foreliggende tilfælde er indgået efter arbejdstagerens ansættelse og arbejdstageren ikke var medlem af fagforeningen på tidspunktet for eksklusivt aftalens indgåelse. Afskedigelsen var således i strid med foreningsfrihedslovens § 2, stk. 1, hvorfor Novadan blev pålagt at betale en godtgørelse på kr. 200.000.

#### *Klage til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol*

Kristelig Fagforening har indgivet klage til EMD. Klagen er indgivet på baggrund af ovennævnte sag fra Højesteret. Desuden omfatter klagen en person, der i dag er tvunget til at være medlem af SiD på grund af en eksklusivt aftale, men hellere vil være medlem af Kristelig Fagforening. Ligeledes har Danmarks Frie Fagforening anlagt sag ved EMD på baggrund af et hændelsesforløb, hvor en person blev fyret, da han ikke ønskede at være medlem af SiD.

### *Skriftlig fremsættelse*

**Ole M. Nielsen (KRF):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

*Forslag til folketingsbeslutning om sikring af organisationsfriheden.*

(Beslutningsforslag nr. B 47).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.