

# Innst. S. nr. 187.

(1998-99)

## Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Fridtjof Frank Gundersen og Jan Simonsen om å sikre fri organisasjonsrett for arbeidstagere.

Dokument nr. 8:36 (1998-99).

Til Stortinget.

### SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen prioritere fremleggelsen av et lovforslag som både sikrer arbeidstagere retten til å være organisert og retten til ikke å være organisert."

I dokumentet redegjøres det innledningsvis for begrepet organisasjonsrett.

Den norske grunnlov inneholder ikke noen uttrykkelig bestemmelse om foreningsfrihet, men den må antagelig ansees som et prinsipp av grunnlovsmessig karakter likevel.

Den faglige organisasjonsrett er i et demokrati en side av foreningsretten, og omfatter for det første den positive side av saken, nemlig den enkelte arbeidstagers rett til å tilhøre eller arbeide for en fagforening, uten at dette fører til ubehageligheter for ham i forholdet til arbeidsgiveren. Men organisasjonsretten har også en negativ side, nemlig arbeidstagerens rett til å forbli uorganisert eller til å vrake en organisasjon til fordel for en annen.

Bakgrunnen for at organisasjonsretten også kan være et problem i et demokrati, er at det kan finnes arbeidsgivere som av en eller annen grunn ikke ønsker organisert arbeidskraft. Problemet kan imidlertid også ligge på arbeidstagersiden. For det første kan det hende at to rivaliserende fagforeninger utøver press i konkurransen om medlemmer. For det annet kan det tenkes at de organiserte ikke avfinner seg med at det finnes uorganiserte arbeidstagere ved bedriften, og at de via press på bedriftsledelsen ønsker å fremtvinge organisering.

Det finnes i Norge ingen generell lovregel som knetter organisasjonsrett, men det er helt på det rene at oppsigelse, avskjed eller forflytning på grunn av en arbeidstagers organisasjonsforhold er å anse som usaklig. En slik oppsigelse er derfor ugyldig etter arbeidsmiljøloven § 60 pkt. 1.

Det vises i dokumentet til forslag til lov om organisasjonsfrihet, fremmet av stortingsrepresentanter i 1959 og 1983.

Når det ikke er kommet noen generell lov om organisasjonsfrihet i Norge, kan dette skyldes at man ikke har oppfattet organisasjonstvang som et vesentlig problem, først og fremst på bakgrunn av § 2-1 i Hovedavtalen mellom LO og NHO og praksis i andre organisasjoner.

Hovedavtalen mellom LO og NHO slår fast både den positive og negative side av organisasjonsretten, og at den omfatter både den som allerede er ansatt og den som søker ansettelse. Bestemmelsen gir imidlertid ikke rettigheter til den enkelte arbeidsgiver eller arbeidstager, men innebærer at de to organisasjoner gjensidig kan kreve av hverandre at deres medlemmer respekterer organisasjonsretten.

I dokumentet pekes det på at det nok likevel er reelle problemer forbundet med krenkelse av organisasjonsfriheter. Det vises til flere konkrete eksempler.

I dokumentet konkluderes det med at partene i arbeidslivet gjennom mange år har anerkjent både den positive og negative organisasjonsfrihet, og utviklingen internasjonalt har gått i samme retning, særlig i EU og Europarådet. Likevel har vi i Norge sett enkelte eksempler på at organisasjonsfriheten ikke respekteres. Det er derfor på tide at vi, i likhet med flere andre land, får en lov som sikrer den enkelte retten til både å være organisert og uorganisert, slik at vi følger opp de linjer som er trukket opp av Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg.

Derfor bes Regjeringen fremme et eget lovforslag om retten til å være uorganisert. En mulig lovtekst er den følgende, som ved flere anledninger har vært forelått i Odelstinget:

"Vedtak til lov om fri organisasjonsrett for arbeidstagere.

I.

§ 1

Med arbeidstager forstås i denne lov enhver som mot vederlag utfører arbeide av en hvilken som helst art for privat arbeidsgiver, stat eller kommune.

Med arbeidsgiver, fagforening, arbeidsgiverforening, arbeidsnedleggelse (streik), arbeidsstengning (lockout) og tariffavtale forstås det samme som etter § 1 i lov om arbeidstvister av 5. mai 1927, dog således at det istedenfor "arbeider" settes "arbeidstager", jf. definisjonen i første ledd. Med boikott forstås det samme som etter § 1 i lov om boikott av 5. desember 1997.

#### § 2

Arbeidstager har full frihet til å stå tilsluttet den fagforening han måtte ønske.

#### § 3

Arbeidsnedleggelse, arbeidsstengning, og boikott som har til formål å øve påtrykk på arbeidstagere for å få dem til å gå inn i eller ut av en fagforening eller til å unnlate å ta del i slik fagforeningsvirksomhet eller å utnytte medlemskapet i samsvar med foreningens formål, er forbudt.

Det er også forbudt ved truende adferd eller på annen måte i ord eller handling å øve påtrykk som etter forholdene må ansees utilbørlig, for å påvirke arbeidstagere til handling eller unnlattelse som nevnt i første ledd.

#### § 4

Det er forbudt for arbeidsgiver ved ansettelse av arbeidstager å sette som vilkår at han skal være tilsluttet eller ikke tilsluttet en fagforening, eller at han skal unnlate å ta del i slik foreningsvirksomhet eller utnytte medlemskapet i samsvar med foreningens formål. Det er også forbudt for arbeidsgiver å si opp arbeidstager eller å forholde eller berøve ham økonomiske eller andre fordeler fordi han går inn eller ut av en fagforening, tar del i slik forenings virksomhet eller utnytter medlemskapet i samsvar med foreningens formål.

Bestemmelser i arbeids- og tariffavtaler og oppsigelser m.v. er ugyldige i den utstrekning de er i strid med bestemmelsene i denne paragraf.

#### § 5

Straffebestemmelsene i lov om boikott § 5 gjelder tilsvarende for boikott som er ulovlig etter denne lovs § 3 første ledd.

Med bøter eller fengsel opptil 3 måneder eller med begge deler straffes den som forsettelig overtrer bestemmelsene i § 3 annet ledd, eller § 4, eller som medvirker hertil.

#### II.

Denne lov trer i kraft straks."

### KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Sylvia Brustad, Odd Eriksen, Aud Gaundal, Leif Lund og Signe Øye, fra Kristelig Folkeparti, Olaf Gjedrem og Ivar Østberg, fra Senterpartiet, Inga Kvalbukt, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til at vi i dag ikke har noen generell lov om organisasjonsfrihet eller organisasjonstvang.

Flertallet viser til at lignende forslag om organisasjonsfrihet tidligere er fremmet av Berte Rognerud og Steel Groos i 1959 og Fridtjof Frank Gundersen i 1983. Arbeidsrettsrådet har to ganger tidligere enstemmig gått mot lovregulering, både i 1966 og 1992. Spørsmålet var også oppe i Stortingets spørretime i april 1998.

Flertallet mener at dagens rettstilstand med hensyn til organisasjonsfrihet er - sammen med de gjeldende spilleregler om den frie forhandlingsrett, streikeretten og avstemningsreglene og streikebryter-spørsmålet - ett av flere grunnelementer i den etablerte brede konsensus mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.

Flertallet viser til Innst. O. nr. 51 (1998-99), jf. Ot.prp. nr. 3 (1998-99) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Proposisjonen drøfter der forholdet til den negative organisasjonsfriheten. Flertallet viser til at både den positive og den negative organisasjonsfriheten er omfattet av de tre konvensjonene som nå gjøres til norsk lov.

Flertallet viser til brev til komiteen fra kommunal- og regionalministeren, datert 27. april 1999, og er enig i at både den positive og den negative organisasjonsretten er vernet i norsk lov gjennom menneskerettsloven. Forslaget er derfor unødvendig.

Flertallet legger stor vekt på at reell organisasjonsfrihet sikres i norsk arbeidsliv. Flertallet viser derfor til Innst. O. nr. 63 (1996-97) hvor kommunalkomiteen viste til

"... at både den positive og den negative organisasjonsfriheten i utgangspunktet anses som en del av gjeldende norsk rett, selv om den ikke er lovfestet. De fleste hovedavtalene i arbeidslivet, blant annet hovedavtalen mellom LO og NHO, har bestemmelse som fastslår denne friheten."

Flertallet vil vise til at det, med utgangspunkt i frykten for at denne organisasjonsfriheten ikke var reell, ble fremmet forslag om at Regjeringen skulle komme tilbake til Stortinget med forslag som sikrer reell organisasjonsfrihet for alle arbeidstakere.

Flertallet vil vise til Innst. O. nr. 51 (1998-99), jf. Ot.prp. nr. 3 (1998-99) Om lov om styring av menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Her drøftes forholdet til den negative organisasjonsfriheten. Flertallet legger til grunn at både friheten til å være organisert og friheten til ikke å være organisert omfattes av de tre konvensjonene som gjøres til norsk lov - den europeiske menneskerettskonvensjonen, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Når disse nå gjøres til norsk lov vil rettighetene bli tydeliggjort og de vil kunne påberopes på linje med andre lovregler i eventuelle saker for norske domstoler.

Flertallet mener på denne bakgrunn at forslaget bør avvises.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Lodve Solholm, og fra Høyre, Sverre J. Hoddevik og Lars Arne Ryssdal, viser til at dokumentet gir en gjennomgang av begrunnelser for lovfes-

ting av organisasjonsfriheten, og vil slå fast at alle tre aspekter av organisasjonsfrihet på arbeidsplassen er viktige:

- retten til å organisere seg (den såkalt positive frihet),
- retten til å stå utenfor enhver organisasjon (den såkalte negative frihet), og
- retten til fritt å velge hvilken organisasjon man ønsker å stå tilsluttet.

Disse medlemmer vil vise til at de senere års erfaringer tyder på at den positive organisasjonsfrihet er godt beskyttet i Norge, mens det foregår overtramp både mot den negative organisasjonsfrihet og mot retten til å velge mellom organisasjoner.

Disse medlemmer viser til at Norge hittil ikke har hatt noen lovbestemmelser som stadfester organisasjonsfriheten. Etter at forslaget fra representantene Gundersen og Simonsen ble lagt frem, har Stortinget vedtatt en menneskerettslov som innebærer tiltredelse til tre internasjonale konvensjoner der organisasjonsfriheten slås fast. Disse konvensjonene har imidlertid ingen uttrykkelige bestemmelser om den såkalte negative organisasjonsfrihet - retten til å avstå fra å organisere seg. I brev til komiteen fra statsråden redegjøres det for at domstolspraksis, særlig fra den europeiske menneskerettsdomstol, slår fast at den negative organisasjonsfrihet omfattes av konvensjonene. Imidlertid påpekes det i brevet at det er sterk tvil om hvor langt vernet av denne retten til å la være å slutte seg til en forening strekker seg.

Disse medlemmer viser til at Landsorganisasjonen (LO) på høring i komiteen har tatt til orde for at det er - og bør være - adgang til for arbeidslivets parter i forhandlinger å inngå tariffavtaler som inneholder organisasjonspliktlausuler. Dette syn ble også fremholdt av Arbeiderpartiet forrige gang et tilsvarende lovforslag var til behandling. Etter disse medlemmers oppfatning er dette imidlertid en praksis som strider mot en rimelig fortolkning av organisasjonsfrihet.

Disse medlemmer viser til at dette er av de forhold som ikke avklares gjennom den lov om menneskerett som er vedtatt, og fastslår derfor at behovet for en egen lov om organisasjonsfrihet i Norge definitivt er til stede.

Disse medlemmer viser videre til at også hovedavtalen mellom LO og NHO har begrenset rekkevidde, ved at den ikke har hindret arbeidsgivere utenfor avtalen i å avtale organisasjonsplikt eller å diskriminere arbeidstakere i forhold til organisasjonstilhørighet. Hovedavtalen gir heller ikke rettigheter til den enkelte arbeidstaker, i forhold til press fra kollegaer eller arbeidstakerorganisasjoner.

Disse medlemmer er spesielt bekymret over at gjeldende lovgivning og praksis et stykke på vei reduserer organisasjonsfriheten til en kollektiv frihet for grupper, og ikke en frihet for enkeltmennesker.

Arbeids- og administrasjonsministeren skriver i brev til komiteen av 27. april 1999 at

"... det er grunn til å regne med at vi om ikke så lang tid gjennom rettspraksis vil ha fått tydeliggjort at også den negative organisasjonsfriheten er beskyttet."

På denne bakgrunnen mener statsråden lovforslaget er unødvendig. Disse medlemmer viser til at enkeltpersoner knapt vil ha økonomiske ressurser til å prøve sin sak rettslig. Derfor er det langt å foretrekke at lovgiver klargjør begrepene og lovfester organisasjonsfriheten eksplisitt.

Disse medlemmer viser til ulike presseoppslag i Dagens Næringsliv i mars om at anleggsbedriften AF Spesialprosjekt har avtalt med sin LO-forening å tilby ansatte med LO-medlemskap et eget lønnstillegg på kr 4,50 i timen. Dette innebærer at lønnsfordelen langt overstiger medlemskontingenten i LO, og konsekvensen var at organisasjonsprosenten steg fra 30 til 99,9 pst.

Disse medlemmer viser til at ulike jurister med arbeidsrett som spesialfelt har hevdet at dette ikke strider mot hovedavtalen, fordi det bare er fagforeninger (ikke enkeltpersoner) som kan påberope seg tariffbrudd.

Disse medlemmer mener dette eksemplet underbygger behovet for konkretisering av organisasjonsfriheten, slik det gjøres i § 4 i forslaget i dokumentet. En slik forskjellsbehandling på bakgrunn av organisasjonstilhørighet kan ikke forsvares som en del av den frie forhandlingsretten, og bør ikke forekomme.

LO har i høring i komiteen gitt uttrykk for at en lovfesting av retten til å være uorganisert vil innebære en lovhjemlet støtte til organisasjonsfiendtlige arbeidsgivere og arbeidstakere. Disse medlemmer kan ikke se at det saklig sett er grunnlag for en slik påstand, men finner det tvert imot uheldig for organisasjonenes anseelse dersom det benyttes - eller gis mulighet til å benytte - metoder som har karakter av tvang for å øke organisasjonsprosenten. Videre finner disse medlemmer grunn til å understreke at behovet for kollektiv styrke til å ta helhetlige hensyn ikke kan gis forrang fremfor enkeltpersoners frihet til å organisere seg eller eventuelt å velge å la være å organisere seg.

Disse medlemmer vil derfor støtte det forslag som baserer seg på tidligere forslag fra daværende høyerrerepresentanter Berte Rognerud og Steel Groos, og som nå er fremsatt av Fridtjof Frank Gundersen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen prioritere fremleggelsen av et lovforslag som både sikrer arbeidstagerne retten til å være organisert og retten til ikke å være organisert."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er kjent med at enkelte arbeidstakere kan føle et utilbørlig press for å la seg organisere. Det er også et faktum at det ved en del bedrifter har vært fordelaktig å være organisert ved for eksempel permitteringer. Det finnes eksempler på at det er de uorganiserte som har måttet gå først ut i permitteringer, mens de organiserte får beholde jobbene. På samme tid er det også slik at enkelte arbeidstakere, spesielt i mindre bedrifter, kan

føle et visst press fra sin arbeidsgiver til ikke å la seg organisere.

Disse medlemmer mener den fulle og hele organisasjonsfrihet best kan sikres gjennom egen lovgivning og at en slik lov ikke kan erstattes fullt ut av de konvensjoner det i denne sammenheng vises til og som vil bli inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven.

Disse medlemmer er derfor av den oppfatning at retten til å være enten organisert eller uorganisert er en grunnleggende demokratisk rett som bør vernes spesielt i norsk lovgivning. Enhver arbeidstaker bør kunne kreve å stå helt fritt til selv å avgjøre hvilken organisasjon han/hun vil stå tilsluttet, eller om man ikke vil være tilsluttet noen organisasjon i det hele tatt. I denne sammenheng vises det til de tilfeller der avtale mellom bedriften og arbeidstakerorganisasjoner har gått ut på at samtlige ansatte skal være organiserte i en bestemt fagforening. I slike tilfeller må man kunne anta at noen arbeidstakere regelrett blir tvunget inn i et organisasjonsforhold de er imot.

Disse medlemmer vil peke på at retten til positiv organisasjonsfrihet, det å la seg organisere, er et godt innarbeidet og vel akseptert fenomen for partene i norsk arbeidsliv. Når det gjelder vern for den negative organisasjonsfriheten, det å være uorganisert, synes dette ikke å nyte samme aksept da i første rekke fra arbeidstakerorganisasjonenes side. Arbeidstakerorganisasjonene henter sine inntekter fra medlemskontingentene og dette motiverer selvsagt organisasjonene til å skaffe seg flest mulige medlemmer. Det økonomiske aspektet sammen med ønsket om økt slagkraft i kampen for flere faglige fordeler gjør voksende medlemsmasser essensielt for organisasjonene i arbeidslivet. Kampen om medlemmene er viktig og organisasjonene er følgelig lite lystne på tiltak som kan svekke deres grep på arbeidstakerne. Det utøves til tider et betydelig press fra fagforeningenes side på den enkelte arbeidstaker for at denne skal la seg organisere. En arbeidstaker vil ofte ha problemer med å argumentere for sin rett til å være uorganisert når man utsettes for sterkt press for å la seg organisere av klubbledelsen i en fagforening. En slik situasjon er preget av det ulike styrkeforholdet som finnes mellom partene og som lett vil falle i enkeltpersonens ufordel. Det blir et "David-mot-Goliat"-forhold der de store fagforeningenes representanter vil føles som en truende overmakt for enkeltindividet, og som vil føre til at denne ofte vil måtte bøye av for overmakten. En lov som sikrer arbeidstakerens frivillighet til å være enten organisert eller uorganisert

ville beskytte mot et slikt utilbørlig organisasjonspress som en del føler seg utsatt for.

Disse medlemmer mener at noen av de viktigste oppgavene lovverket har er å garantere rettssikkerhet og beskyttelse for liv og eiendom til det enkelte menneske. Lovverket bør imidlertid også inkludere en uforbeholden beskyttelse av grunnleggende menneskerettigheter herunder retten til å være organisert eller uorganisert.

Disse medlemmer er derfor bekymret for den uviljen som fremkommer fra organisasjonsiden og deres politiske støttespillere mot å lovfeste organisasjonsfriheten. Det er vanskelig å forstå at det er demokratisk holdbart eller moralsk forsvarlig å motsette seg en lovfesting av organisasjonsfriheten så lenge denne motstanden synes å være begrunnet i frykten for at enkelte kan motsette seg å være organiserte og at medlemsmassen til organisasjonene som en følge av dette kan synke. Hva skal man med medlemmer som av en eller flere grunner slett ikke ønsker å være medlemmer i noen bestemt organisasjon? Det er en gal utvikling dersom organisasjonene i arbeidslivet skal basere deler av sin oppslutning på ufrihet og tvang overfor den enkelte arbeidstaker. De rent etiske sider bør tillegges en betydelig oppmerksomhet i denne sammenheng.

Disse medlemmer viser for øvrig til selve forslaget og den grundige argumentasjon som er fremført av forslagsstillerne i selve forslagsdokumentet.

## **FORSLAG FRA MINDRETALL**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:**

Stortinget ber Regjeringen prioritere fremleggelsen av et lovforslag som både sikrer arbeidstagerne retten til å være organisert og retten til ikke å være organisert.

## **KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran, og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:36 (1998-99) - Forslag fra stortingsrepresentantene Fridtjof Frank Gundersen og Jan Simonsen om å sikre fri organisasjonsrett for arbeidstagerne - avvises.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 19. mai 1999.

**Sylvia Brustad,**  
leder.

**Odd Eriksen,**  
ordfører.

**Sverre J. Hoddevik,**  
fung. sekretær.