

Dokument nr. 8:36.

(1998-99)

Forslag fra stortingsrepresentantene Fridtjof Frank Gundersen og Jan Simonsen om å sikre fri organisasjonsrett for arbeidstagere.

Til Stortinget.

1. Begrepet organisasjonsrett

Det hører til de grunnleggende demokratiske friheter at den enkelte fritt kan slutte seg sammen med andre i foreninger. Denne rett kalles ofte foreningsfrihet, foreningsrett eller organisasjonsfrihet.

I en del demokratiske land blir ikke en forening anerkjent som eget rettssubjekt før det er gitt offentlig autorisasjon, men slike bestemmelser har som regel karakter av ordensforskrifter som ikke innebærer noen reell frihetskrenkning. I autoritære stater har foreningsforbudet ofte form av forbud mot andre politiske partier enn det som sitter med makten.

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

Vi har ingen lovgivning som regulerer organisasjonene i arbeidslivet. Forholdet mellom medlem og organisasjon reguleres av organisasjonens vedtekter. Spørsmål om en organisasjons vedtak er i overensstemmelse med vedtektene eller vanlige rettsprinsipper, f.eks. likhetsprinsippet, kan prøves ved de vanlige domstoler.

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.

2. Retten til ikke å være organisert

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. Hovedargumentet er at det er illojalt å snylte på de organiserte som betaler sin kontingent og gjør foreningsarbeid. De fordeler som oppnås gjennom forhandlinger med arbeidsgiveren kommer nemlig normalt automatisk også de uorganiserte til gode. Dette argumentet er holdbart så lenge man kan anta at de ansattes vilkår virkelig primært er et resultat av fagforeningens virksomhet og ikke lovgivning, tvungen lønnsnevnd, produktivitet og andre faktorer. Dessuten kan det hevdes at spørsmålet om medlemskap ikke utelukkende kan ses under en økonomisk synsvinkel all den tid fagbevegelsen ikke er partipolitisk nøytral.

Det finnes i Norge ingen generell lovregel som knesetter 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 aml. § 60, pkt. 1.

Stortingsrepresentantene Berte Rognerud og Steel Groos fra Høyre fremsatte i desember 1959 et forslag til en lov om organisasjonsfrihet. Arbeidsrettsrådet gikk ikke inn for forslaget under henvisning til at mangel på organisasjonsfrihet ikke var noe stort problem i Norge. I denne forbindelse er det grunn til å trekke frem en kommentar fra Norges Ingeniørorganisasjon - NITO - gjengitt i St.meld. nr. 24 (1975-76):

«De undersøkelser vår organisasjon har foretatt om rettstilstanden underbygger ikke den konklusjon Arbeidsrettsrådet er kommet til.

Det synes imidlertid klart at de former for press og mild vold som anvendes i forhold som har relevans til den foreliggende sak ikke ytrer seg ved dokumenterbare aksjoner, men ved trusler og skremsler fra det ene individ til det annet.

Ut fra det helhetsinntrykk vi har skaffet oss, må vi si at det er et påtrengende behov for lovbeskyttelse for den enkeltes frihet på området.

Når Arbeidsrettsrådet og sikker også mange andre sentrale instanser faktisk tror at «rettstilstanden stort sett må ansees som tilfredsstillende», mener vi det må være forårsaket av at de overgrep som finner sted er av en slik art at de meget sjelden vil bli kjent utover en snever krets i det enkelte tilfelle.

At overgrep i slike former også vil finne sted selv om en lov forbyr det, er vi klar over, men det sier seg selv at man ved lovbestemmelsene gir den forulempede en sterkere stilling og en mulighet for å beskytte seg selv.

Det er utvilsomt så at det er en minoritet som gjennom denne lov skal beskyttes. Mange vil kanskje si at minoriteten er så liten at man bør la hele saken falle.

Vårt syn er at det stiller store krav til et flertall å fraskrive seg det som kan synes som en fordel ved å gi minoritetene lovregler til beskyttelse av deres rettigheter. Det er imidlertid slike handlinger som er demokratiets fineste ytringsformer. Når det motsatte skjer, uthuler man demokratiet og beveger seg lenger og lenger inn i flertallsdiktaturet.»

Berte Rogneruds og Steel Groos' forslag ble fremsatt på ny av Fridtjof Frank Gundersen i 1983 og ble av Stortinget besluttet oversendt Regjeringen til utredning og uttalelse. Oversendelsen foranlediget ingen forslag fra Regjeringens side.

3. Hovedavtalen mellom LO og NHO

Når det ikke er kommet noen generell lov om organisasjonsfrihet i Norge, kan dette altså 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. Den nevnte Hovedavtalens § 2-1 slår fast at partene gjensidig anerkjenner den frie foreningsrett, dvs. retten til å organisere seg (den «positive» organisasjonsrett) og retten til å være uorganisert (den «negative» organisasjonsrett). Til den «positive» organisasjonsrett hører også retten til å velge mellom flere organisasjoner.

Inntil 1986 var det i selve avtalen inntatt følgende protokolltilførsel:

«N.A.F.s forhandlere foreslo i 1947 som nytt 2. ledd:

«Det er derfor i strid med et grunnleggende prinsipp i samarbeidet mellom hovedorganisasjonene, hvis ansettelse eller beskjeftigelse av arbeidstaker blir søkt hindret eller vanskeliggjort fordi arbeidstakeren eller bedriften er organisert eller uorganisert.»

LOs forhandlere bemerket at de anså denne tilføyelse overflødig, da regelen allerede fremgikk av den någjeldende § 1.

N.A.F.s forhandlere erklærte i henhold til dette at de frafalt sitt forslag til nytt 2. ledd.»

N.A.F. imøtekom ved revisjonen i 1985 et krav fra LO om å ta protokolltilførselen ut av avtalen. Det var imidlertid ifølge NHOs kommentarer til Hovedavtalen enighet mellom partene om at dette ikke medførte noen realitetsendring, noe LO bekreftet i et vedlegg til forhandlingsprotokollen.

Det kan altså konstateres at 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. En organisasjonsrettskrenkelse foreligger bare når tiltaket retter seg mot den annen side i partsforholdet. En arbeidstager som gjør forsøk på å få en annen til å melde seg ut av eller inn i en fagforening, gjør seg derfor ikke skyldig i noen krenkelse.

En organisasjonskrenkelse er altså tiltak som settes i verk på arbeidsgiver- eller arbeidstagersiden mot noen på den annen side, med det formål å hindre denne å være medlem av forening eller å utøve faglig virksomhet. Det samme gjelder tiltak som iverksettes på grunn av slikt medlemskap eller slik aktivitet, dvs. hevnaksjoner. Det siktes her først og fremst til konkrete aksjoner og ikke til mer eller mindre løse uttalelser. En bevislig trussel om å iverksette tiltak kan imidlertid være en krenkelse. Tidligere hadde de fleste krenkelser av organisasjonsretten karakter av oppsigelse av organiserte arbeidstagere, men dette har endret seg i og med at man har lovfestet det alminnelige krav om saklig oppsigelse. Det kan imidlertid være vanskelig å bevise at et tiltak har til formål å innskrenke organisasjonsretten. Arbeidsgiveren vil nemlig kunne hevde at oppsigelse, omplassering eller forflytning har andre grunner. Bevisproblemene blir særlig store i tilfeller hvor oppsigelse av uorganisert er en følge av press fra andre ansatte slik at den oppsagte ikke har støtte på noe hold.

Problemene er reelle

Problemet er nok der likevel, jf. f.eks. § 2 i Hovedavtalen mellom Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon (SAMFO) og LO for tidsrommet 1995-1998. Her heter det i § 2 at ansatte i bedrifter tilmeldt SAMFO skal være fagorganisert i tilslutning til LO. Fra denne regel finnes visse unntak. En slik bestemmelse kalles ofte en organisasjonsklausul.

En variant av en annen karakter hadde vi i et vedtak i Orkdal kommune i september 1978, om at entreprenører med organiserte arbeidstagere skulle prioriteres ved kommunale oppdrag. Det store politiske

stridsspørsmål ved innføring av lovbestemt lønnsstopp i november 1978 var om unntaksreglene diskriminerer uorganiserte arbeidstagere. Ofte har arbeidsgiveren og fagorganisasjonen felles interesse av at flest mulig arbeidstagere organiserer seg - noe som kan føre til at den ansatte rett og slett får beskjed om å organisere seg.

Et eksempel på dette er fra mars 1982. NKL hadde inngått forhandlinger - med Johs. E. Søther A/S - om levering av brød til samvirkelagene i Vestfold, en ble sterkt kritisert av LO og Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund fordi bakerne i bedriften ikke var organisert. For å sikre kontrakten anmodet disponenten i bakeriet de ansatte om å organisere seg.

Et ferskt eksempel har vi når det gjelder Norsk Folkehjelp, hvor det fremdeles kreves at arbeidstagerne må være organisert i LO. Et svar i spontanspørretimen 22. januar 1997 viser at bistandsminister Kari Nordheim Larsen trodde at norsk lov sikret retten til å være uorganisert.

Et annet eksempel er uro i Aftenposten der Aftenpostens Grafiske Klubb (AGK) har reagert fordi ett medlem fant det riktig å melde seg ut av klubben og inn i Norsk Journalistlag. Striden gjaldt en typograf som i hovedsak hadde journalistisk arbeide men som fortsatt utførte noen grafiske oppdrag, se Aftenposten 20. desember 1996. Aftenposten hevdet at AGK hadde iverksatt en ulovlig og tariffstridig aksjon i sakens anledning, og viste bl.a. til at det ikke var adgang til å begrense retten til organisasjonsfrihet slik denne er fastslått i Hovedavtalen, gjennom sentral og lokal tariffavtale.

PRIFO-organiserte arbeidstagere i bedriften Elpro Selva i Trondheim ble i juni 1998 nektet å utføre et arbeide for Aker Elektro fordi bedriften med støtt fra LO-forbundet Elektrikerens Fagforening (NEKF) sendte arbeidstagerne hjem under henvisning til at de var organisert i feil organisasjon. Arbeidstagerne ble av Aker Elektro varslet om «demobilisering» og fikk beskjed om at «dersom organisasjonsforholdet endrer seg vil me svært gjerne ha personellet tilbake».

Internasjonal rett

I en avgjørelse av 30. juni 1993 (sak Sigurdur A. Sigurjonsson mot Island (24/1992/369/443)) uttaler Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg under ledelse av Rolv Ryssdal:

«En tiltagende felles oppfatning har dannet seg på dette området også på internasjonalt nivå. Som Kommissjonen viser til, i tillegg til den ovennevnte art. 20 § 2 i FNs universelle menneskerettighetserklæring, sikrer art. 11 § 2 i fellesskapscharteret for arbeidstagerne fundamentale sosial rettigheter vedtatt av 11 medlemstater i EF 9. desember 1989, at enhver arbeidsgiver og enhver arbeidstager fritt skal kunne velge om vedkommende vil slutte seg til eller ikke slutte seg til en yrkesorganisasjon eller fagforening uten

derved å bli utsatt for personlige eller yrkesmessige ulemper. Dertil kommer at Europarådets parlamentariske forsamling 24. september 1991 enstemmig anbefalte, blant annet, å ta inn en setning om dette i art. 5 i Den europeisk sosiale charter av 1961. Selv om det ikke er fastslått i en uttrykkelig bestemmelse, finner Komiteen av uavhengige eksperter som skal overvåke gjennomføringen av dette charteret, at den negative rett er dekket av charteret, og har ved flere anledninger rettet kritikk mot «closed shop practices» i visse medlemsstater, særlig Island.»

4. Debatten i Odelstinget i 1997

Under debatten i Odelstinget 20. mai 1997 vedrørende et lovforslag om organisasjonsrett fremsatt av Carl I. Hagen uttalte Anita Apelthun Sæle (Kristelig Folkeparti):

«Kristeleg Folkeparti har konstatert og sagt seg lei for at spørsmålet om å lovfesta fri organisasjonsrett ikkje er vurdert i samband med innstillinga frå Arbeidsrettsrådet om prinsipp for ny arbeidstvistlov. Kristeleg Folkeparti ser det som svært uheldig at det finst eksempel på at medlemskap i enkelte organisasjonar vert gjort obligatorisk, eller at det vert lagt sterkt press på arbeidstakarane for at dei skal organisera seg. Dette fører nemleg til at organisasjonsfridomen ikkje vert reell.»

Anita Apelthun Sæle fortsatte:

«Kristeleg Folkeparti ber Regjeringa om å koma tilbake til Stortinget med eit lovforslag i neste sesjon. Viss Regjeringa ikkje kjem tilbake til Stortinget med eit lovforslag, vil Kristeleg Folkeparti vera med å ta opp igjen denne saka på ein annan måte.»

Morten Lund (Senterpartiet) uttalte:

«Fra vår side ønsker vi en normal utredning før et lovvedtak. Videre er vi tvil om det trengs en egen lov om dette temaet. Jeg vil tror at én setning i arbeidsmiljøloven kan være nok.»

Han fortsatte:

«Jeg forventer på samme vis som Kristelig Folkepartis representant - den forrige taler - uttrykte det, at saken kommer tilbake til Stortinget til behandling allerede i neste sesjon.»

Dette var altså 20. mai 1997.

5. Spørretimesvar 1. april 1998

I et spørretimespørsmål 1. april 1998 stilte Fridtjof Frank Gundersen (Fremskrittspartiet) kommunalminister Ragnhild Queseth Haarstad følgende spørsmål:

«Kan vi forvente et slikt lovforslag, og eventuelt når?»

Kommunalministeren svarte:

«Regjeringen er opptatt av at reell organisasjonsfrihet sikres i norsk arbeidsliv. Dette er da også tatt inn i Voksenåsenklæringen som en prioritert oppgave for en sentrumsregjering.

Jeg vil likevel understreke at spørsmålet om lovregulering reiser omfattende problemstillinger som må utredes og vurderes nøye. Forslaget om organisasjonsfrihet må vurderes i forhold til arbeidstvistloven og ses i sammenheng med de forslag som der foreligger.

Dessuten arbeider Justisdepartementet, som vel de fleste er kjent med, for tiden med et forslag til lov om menneskerettigheter. Her vil antakelig flere internasjonale konvensjoner foreslås inkorporert i norsk rett. Det er imidlertid ikke helt avklart hvor langt konvensjonenes vern av organisasjonsfriheten går. Det er rimelig klart at retten til å organisere seg, altså den positive organisasjonsfriheten, er beskyttet. Det er imidlertid mer usikkert hvor langt vernet av retten til å være uorganisert går.

Spørsmålet om å sikre reell organisasjonsfrihet vil således bli vurdert med utgangspunkt i disse forhold. Pr. i dag er det ikke mulig å gi noen eksakt tidsangivelse for når et forslag om å sikre reell organisasjonsfrihet, kan foreligge.»

Forslaget om gjøre den europeiske menneskerettskonvensjonen til norsk lov er nå forelagt Stortinget. Det råder imidlertid ingen enighet om at konvensjonen hjemler retten til ikke å være organisert, jf. Roger Gudmundseths (A) innlegg i Odelstinget 20. mai 1997. Det er videre på det rene at det vil ta svært lang tid før det foreligger et forslag til revisjon av arbeidstvistloven, og at det ikke er en prioritert oppgave i Kommunaldepartementet.

Konklusjon

Partene i arbeidslivet har gjennom mange år anerkjent både den positive og negative organisasjonsfrihet, og utvikingen 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 vil følger opp de linjer som er trukket opp av Den europeiske menneskerettighetsdomstol i Strasbourg.

Derfor ber vi Regjeringen fremme et eget lovfor-slag om retten til å være uorganisert. En mulig lovtekst er den følgende, som ved flere anledninger har vært foreslått i Odelstinget:

«Vedtak til lov om fri organisasjonsrett for arbeidstager.

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 eller til å stå utenfor enhver fagforening.

§ 3

Arbeidsnedleggelse, arbeidsstengning, og boikott som har til formål å øve påtrykk på arbeidstager 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 arbeidstager 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.»

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

«Stortinget ber Regjeringen prioritere fremleggelsen av et lovfor-slag som både sikrer arbeidstagerne retten til å være organisert og retten til ikke å være or-

ganisert.»

2. mars 1999.