

Udvalget om Eksklusivbestemmelser Betænkning

Betænkning nr. 1419
Beskæftigelsesministeriet, juni 2002

Publikationen kan bestilles hos:

Danmarks.dk's netboghandel

Telefon: 1881

www.netboghandel.dk

100 kr. inkl. moms

Publikationen kan hentes på

Beskæftigelsesministeriets hjemmeside

www.bm.dk

ISBN 87-601-9644-0

ISBN 87-601-9645-9 (Internet)

Tryk: Schultz Grafisk

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse.....	3
Kapitel 1 Indledning.....	7
1.1. Baggrunden for nedsættelsen af udvalget	7
1.2. Udvalgets kommissorium.....	8
1.3. Udvalgets sammensætning og udvalgets varighed	8
1.4. Høring og konsultation med organisationer, foreninger m.v.....	10
Kapitel 2 Udvalgets opgaver - afgrænsningen af udvalgets arbejde	12
2.1. Udvalgets opgaver.....	12
2.2. Den nærmere afgrænsning af udvalgets opgave	12
Konsekvenserne af den positive foreningsret	14
A-kasser	15
Bedriftssundhedstjeneste (BST).....	15
Klassifikations- og mærkningsordninger i privat regi	16
Ikke-erhvervsmæssige foreninger	16
Bevillinger, autorisation, koncession m.v.	16
Konkurrenceretlige problemstillinger	17
Kapitel 3 Foreningsret.....	19
3.1. Generelt om foreninger som retlige størrelser	19
3.2. Foreningsfrihedsbegreberne	21
3.2.1. Den positive foreningsfrihed	21
3.2.2. Den negative foreningsfrihed	21
3.3. De retlige rammer for foreningsfrihed	22
3.3.1. Grundlovens § 78	22
3.3.2. Foreningsfrihedsloven	23
3.3.3. Funktionærlovens § 10	28
3.3.4. Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	28
3.3.4.1. Arbejdstagere og eksklusivaftaler i relation til EMRK's art. 11	29
3.3.4.1.1. Art. 11's ordlyd og forarbejder	29
3.3.4.1.2. Domstolens praksis og udvalgets vurdering af praksis	32
3.3.4.1.3. Verserende klagesager mod Danmark vedrørende EMRK's art. 11	36
3.3.4.2. Liberale erhverv og pligtmæssigt medlemskab af faglige organisationer i relation til EMRK's art. 11	37
3.3.4.2.1. Foreningsbegrebet i EMRK's art. 11	38
3.3.4.2.2. Praksis vedrørende foreninger eller offentligretlige organer	38
3.3.4.2.3. Sammenfatning vedrørende pligtmæssigt medlemskab af foreninger på offentligretlig grundlag.....	42
Kapitel 4 Internationale bestemmelser om foreningsfrihed.....	43
4.1. Indledende bemærkninger om forpligtelser som følge af internationale	

	forpligtelser.....	43
4.1.1.	Den Europæiske Socialpagts art. 5.....	43
4.1.2.	Indhold.....	43
4.1.3.	Forholdet til dansk ret og praksis (fortolkninger)	44
4.2.	ILO konventioner	45
4.2.1.	Indhold.....	45
4.2.2.	Forholdet til dansk ret og praksis (fortolkninger)	46
4.3.	Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkeds- mæssige og sociale rettigheder.....	47
4.4.	EU's charter om grundlæggende rettigheder	48
4.5.	FN-instrumenter om foreningsfrihed	49
4.5.1.	Art. 20 i FN's menneskerettighedserklæring (1948).....	49
4.5.2.	Art. 22 i konventionen om borgerlige og politiske rettigheder.....	49
4.5.3.	Art. 8 i konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder...50	
Kapitel 5	Begrænsninger i foreningsfriheden	51
5.1.	Generelt	51
5.2.	Aftalebaserede eksklusivbestemmelser mellem lønmodtager- og arbejdsgiverparter.....	52
5.2.1.	Udbredelse og form	53
5.2.1.1.	Udbredelse af eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet.....	53
5.2.1.2.	Forskellige former for eksklusivbestemmelser	56
	A. Rene eksklusivbestemmelser.....	56
	B. Fortrinsklausuler	58
	C. Gensidighedsbestemmelser	60
	D. Fortrinsbestemmelse om a-kassemedlemskab	60
5.2.1.3.	Baggrunden for og formålet med eksklusivbestemmelser på arbejds- markedet	61
5.2.1.4.	Betydning	63
5.2.1.5.	Udvalgets overvejelser	66
5.3.	Lovbaserede eksklusivbestemmelser	69
5.3.1.	Retsplejeloven (advokater).....	69
5.3.1.1.	Udbredelse og form	69
5.3.1.2.	Baggrund og formål.....	71
5.3.1.3.	Betydning	72
5.3.1.4.	Udvalgets overvejelser	73
5.3.2.	Eksklusivaftaler afledt af lovgivningen (sundhedssektoren)	75
5.3.2.1.	Udbredelse og form	75
5.3.2.2.	Baggrund og formål.....	76
5.3.2.3.	Betydning	78
5.3.2.4.	Udvalgets overvejelser	79

5.4.	Anden forskelsbehandling på grund af foreningsforhold	80
5.4.1.	Gebyr for deltagelse i svendeprøver.....	80
5.4.1.1.	Udvalgets overvejelser	82
5.4.2.	Særlige forhold inden for landbrug og fiskeri m.v.....	82
5.4.2.1.	Konsulentordninger inden for landbrug og fiskeri.....	83
5.4.2.2.	EU's regler om producentorganisationer og tilbagetagelsesordninger	85
	A. Producentorganisationer inden for frugt- og grøntområdet	85
	B. Driftsfonde/driftsprogrammer inden for frugt- og grøntområdet.....	87
	C. Producentorganisationer på fiskeriområdet.....	88
5.4.2.3.	Udvalgets overvejelser	89
5.4.3.	Lønforhandling på det offentlige overenskomstområde	91
5.4.3.1.	Beskrivelse af lønforhandlingssystemet.....	91
5.4.3.2.	Udvalgets overvejelser	92
Kapitel 6	Retsstillingen i andre lande	94
6.1.	Generelt	94
6.2.	Norge	94
6.2.1.	Regulering af foreningsfriheden.....	94
6.2.2.	Aftalebaserede eksklusivbestemmelser.....	95
6.2.3.	Pligtmæssigt medlemskab	95
6.3.	Sverige	96
6.3.1.	Regulering af foreningsfriheden.....	96
6.3.2.	Aftalebaserede eksklusivbestemmelser.....	96
6.3.3.	Pligtmæssigt medlemskab	98
6.4.	Finland	98
6.5.	Tyskland	99
6.5.1.	Regulering af foreningsfriheden.....	99
6.5.2.	Pligtmæssigt medlemskab	100
6.6.	Storbritannien	100
6.6.1.	Regulering af foreningsfriheden.....	100
6.6.2.	Aftalebaserede eksklusivaftaler.....	100
6.6.3.	Pligtmæssigt/lovbaseret medlemskab	101
	Sundhedssektoren.....	102
	Retsvæsen	102
	Regnskabsvæsen, arkitektur og landmåling.....	102
	Byggeri, anlæg og gartneri	103
6.6.4.	Eksklusivforhold i forhold til konkurrenceretten	103
6.7.	Frankrig	104
6.7.1.	Regulering af foreningsfriheden.....	104
6.7.2.	Aftalebaserede eksklusivbestemmelser.....	104
6.7.3.	Pligtmæssigt medlemskab af foreninger	105

Kapitel 7	Resume af udvalgets overvejelser og konklusioner.....	107
7.1.	Aftalebaserede eksklusivbestemmelser mellem lønmodtager- og arbejdsgiverparter.....	108
7.2.	Lovbaseret krav om foreningsmedlemskab for advokater.....	110
7.3.	Eksklusivaftaler afledt af lovgivningen inden for sundhedssektoren	110
7.4.	Anden forskelsbehandling som følge af foreningsforhold.....	111
7.4.1.	Gebyr for deltagelse i svendepøver til faglige udvalg	111
7.4.2.	Særlige forhold inden for landbrug og fiskeri.....	112
7.4.3.	Betydning af foreningsmedlemskab i relation til det offentlige løn- forhandlingssystem.....	113
Bilag 1		114
	Høringsliste og konsultationsliste	114
Bilag 2		120
	Konsultationer i udvalget	120
	1. Konsultation med LO	120
	2. Konsultation med FTF	121
	3. Konsultation med AC, herunder de 3 AC-organisationer: DJØF, Landinspektørforeningen og Dansk Farmaceutforening	121
	4. Konsultation med Den Kristelige Fagbevægelse	122
	5. Konsultation med DA.....	123
	6. Konsultation med SALA, herunder Land- og Skovbrugets Arbejds- giverforening og Danske Anlægsgartneres Arbejdsgiverforening	124
	7. Konsultation med Kristelig Arbejdsgiverforening.....	125
	8. Konsultation med Håndværksrådet, herunder Danmarks Frisør- mesterforening og Danmarks Smedemesterforening.....	125
	9. Konsultation med Sygesikringens Forhandlingsudvalg (SFU)	127
	10. Konsultation med Den Alm. Danske Lægeforening (DADL), herunder Praktiserende Lægers Organisation (PLO).....	128
	11. Konsultation med Den Danske Tandlægeforening.....	129
	12. Konsultation med Advokatsamfundet.....	130
	13. Konsultation med Landbrugsraadet, herunder Landboforeningerne og Landbrugets Rådgivningscenter/Dansk Kvæg.....	132
	14. Konsultation med Dansk Dambrugerforening.....	133
	15. Konsultation med Danmarks Fiskeriforening	133
	16. Konsultation med Uddannelsesstyrelsen	133

Kapitel 1 Indledning

1.1. Baggrunden for nedsættelsen af udvalget

Efter valget den 20. november 2001 fremlagde regeringen sit regeringsgrundlag med titlen "Vækst, velfærd og fornyelse". Det fremgår af regeringsgrundlaget, at der skulle nedsættes et udvalgsarbejde med det formål at sikre, at krav om medlemskab af bestemte foreninger ikke forhindrer nogen i at udøve deres erhverv.

Baggrunden for at nedsætte et udvalg var et ønske fra regeringen om at sikre større frihed i forbindelse med retten til at være eller ikke at være medlem af en forening, hvad enten denne relaterer sig til arbejdsmarkedet eller er af mere erhvervsmæssig karakter. Til brug for kommende initiativer ønskede regeringen at få afdækket omfanget og betydningen af bestemmelser og forhold, som fordrer medlemskab af en bestemt forening som forudsætning for at kunne få arbejde eller udøve et bestemt erhverv.

Nedsættelsen af udvalget skal også ses på baggrund af den mangeårige diskussion, som har været ført i forskellige sammenhænge, med hensyn til beskyttelsen af retten til frit at kunne vælge at stå uden for en forening (den negative foreningsfrihed). Det er spørgsmålet om beskyttelsen af den negative foreningsfrihed, som gennem årene har givet anledning til diskussion både i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, og som en ideologisk diskussion mellem dem der mener, at eksklusivbestemmelser er berettigede, fx som en del af den danske aftaletradition på arbejdsmarkedet, og dem der mener, at eksklusivbestemmelser er tvang og et angreb på den individuelle frihed.

Regeringen har tilkendegivet, at personer på det danske arbejdsmarked som hidtil frit skal kunne slutte sig sammen og oprette foreninger efter eget valg til varetægelse af deres økonomiske og sociale interesser, men samtidig er det regeringens målsætning, at krav om medlemskab af bestemte foreninger ikke må forhindre eller begrænse nogen i at opnå eller bevare ansættelse eller i at udøve deres erhverv.

Regeringen har ligeledes tilkendegivet at være modstander af eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet og inden for erhvervslivet, idet regeringen finder, at de er utilsvarende og reelt begrænser den personlige frihed til frit at kunne vælge, om man ønsker at være medlem af en bestemt forening som betingelse for ansættelse eller erhvervsudøvelse.

Udvalget skal komme med forslag til initiativer, som kan sikre friheden til at kunne vælge at stå uden for en bestemt forening. Regeringen vil på baggrund af udvalgets betænkning beslutte, hvilke initiativer som skal fremmes via lovændringer.

1.2. Udvalgets kommissorium

“Det er regeringens opfattelse, at personer på det danske arbejdsmarked frit skal kunne slutte sig sammen og oprette foreninger efter eget valg til varetagelse af deres økonomiske og sociale interesser. Samtidig er det regeringens opfattelse, at krav om medlemskab af bestemte foreninger ikke må forhindre eller begrænse nogen i at opnå eller bevare ansættelse eller i at udøve deres erhverv.

Særligt de aftalebaserede eksklusivbestemmelser, dvs. bestemmelser i kollektive overenskomster, som stiller krav om medlemskab af bestemte fagforeninger som betingelse for ansættelse, opleves af regeringen som et indgreb i den personlige frihed, da de forhindrer den enkelte person i at have reel valgfrihed til at stå uden for en bestemt fagforening.

Ud fra regeringens ønske om større personlig frihed har den derfor besluttet at iværksætte et udvalgsarbejde om eksklusivbestemmelser i bred forstand i det danske samfund.

Udvalget har til formål bredt at afdække og redegøre for de områder i samfundet, hvor der stilles krav om medlemskab af bestemte foreninger eller organisationer, herunder navnlig de aftalebaserede eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet, som forudsætning for at opnå eller bevare ansættelse.

Udvalget skal imidlertid også se på andre områder, hvor der stilles krav om medlemskab af en bestemt forening som forudsætning for frit at kunne udøve et erhverv. Der vil i den forbindelse være behov for at gennemgå retstilstanden inden for en række ministeriers områder og redegøre for baggrunden for den gældende retstilstand.

Udvalget skal belyse sådanne krav i forhold til Danmarks internationale forpligtelser. Udvalget skal vurdere et eventuelt behov for helt eller delvist at opretholde krav om medlemskab af bestemte foreninger. Udvalget skal samtidig vurdere konsekvenserne af at ændre retstilstanden.

Udvalget skal udarbejde forslag til initiativer, som kan give den enkelte reel mulighed for at stå uden for bestemte foreninger eller organisationer, uden at det forhindrer eller begrænser den enkeltes mulighed for at opnå eller bevare ansættelse hos en bestemt arbejdsgiver eller at udøve et bestemt erhverv.”

1.3. Udvalgets sammensætning og udvalgets varighed

Det fremgår endvidere af kommissoriet, at:

“Udvalget består af repræsentanter fra Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Justitsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Fødevareministeriet og Trafikministeriet. Udvalget kan undervejs konsultere de berørte parter.

Beskæftigelsesministeren udpeger formanden og Beskæftigelsesministeriet varetager sekretariatsfunktionen. Udvalget skal afslutte sit arbejde i april 2002.”

Blandt andet på grund af en meget omfattende høringsrunde, samt konsultationer med udvalgte organisationer og foreninger er udvalgets arbejde blevet forsinket og afslutningen af udvalgets arbejde er derfor blevet udskudt til juni 2002.

Udvalgets sammensætning:

Formand for udvalget fra Beskæftigelsesministeriet

Arbejdsretschef Einar Edelberg

Fra Justitsministeriet

Kommitteret Nina Holst-Christensen

Fra Finansministeriet

Fuldmægtig Anne Honoré

Fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Kontorchef Søren H. Thomsen

Fra Fødevareministeriet

Kontorchef Susan Bramsen

Fra Økonomi- og Erhvervsministeriet

Kontorchef Janus Krarup

Endvidere har følgende deltaget i udvalgsarbejdet:

Fra Justitsministeriet konsulent Jon Kjølbro; fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet fuldmægtig Ulla Kallestrup og fuldmægtig Mads Hyldgaard Olsen; fra Økonomi- og Erhvervsministeriet fuldmægtig Signe Schmidt og fuldmægtig Lena Hygum Dam; fra Fødevareministeriet specialkonsulent Susie Hosainzadeh.

Udvalgets sekretariat

Fuldmægtig Trine Hougaard

Fuldmægtig Kirsten Weber Olsen

Overassistent Anita Søs Rask

Trafikministeriet har afstået fra at deltage i udvalget.

Udvalget har afholdt 8 møder.

1.4. Høring og konsultation med organisationer, foreninger m.v.

For at få et så bredt billede som muligt af eksistensen af bestemmelser og forhold i det danske samfund, som fordrer medlemskab af bestemte foreninger, som forudsætning for at få arbejde eller udøve sit erhverv (i det følgende omtalt som eksklusivbestemmelser og eksklusivlignende forhold), har udvalget sendt høring ud til samtlige ministerier, samt til mere end 180 foreninger og organisationer. Udvalget har valgt at høre de organisationer og foreninger, som er relevant i en arbejdsmarkedsmæssig- eller erhvervsmæssig sammenhæng (fx fagforeninger, arbejdsgiverforeninger, erhvervsorganisationer) og som eventuelt kunne være berørt eller have kendskab til eksklusivbestemmelser og eksklusivlignende forhold. En liste over de hørte organisationer og foreninger fremgår af bilag 1.

Udvalget har modtaget svar fra knap halvdelen af de mere end 180 hørte organisationer og foreninger. Ca. ¼ af de hørte organisationer og foreninger har kunnet bidrage med oplysninger til brug for udvalgets udredning vedrørende omfanget af diverse former for eksklusivbestemmelser og eksklusivlignende forhold.

På baggrund af høringsrunden tegner der sig følgende helt generelle billede af eksklusivforhold i det danske samfund:

I Danmark findes eksklusivbestemmelser først og fremmest i en række overenskomster på det private arbejdsmarked. Eksklusivbestemmelser findes inden for visse brancher, typisk byggeri-, anlæg-, og gartneri. Eksklusivbestemmelser har særlig betydning i forbindelse med tiltrædelsesoverenskomster, som indgås med arbejdsgivere, som ikke er organiseret i en arbejdsgiverforening. Knap 10 pct. af lønmodtagerne på det danske arbejdsmarked skønnes at være omfattet af eksklusivbestemmelser.

Et andet område, hvor eksklusivbestemmelser forekommer, er i forhold til de liberale erhverv inden for sundhedssektoren (praktiserende læger, tandlæger m.v.), hvor det fremgår af de landsdækkende sygesikringsoverenskomster, at man skal være medlem af den aftaleberettigede organisation for at være omfattet af overenskomsterne med den

offentlige sygesikring. Sygesikringsloven foreskriver indgåelse af overenskomster med centrale faglige organisationer.

Endvidere er der et enkelt sted i lovgivningen krav om obligatorisk medlemskab af en bestemt forening, nemlig i Retsplejelovens § 143, hvorefter advokater skal være medlem af Advokatsamfundet.

Derudover har udvalget holdt konsultationer med et udsnit af de organisationer og foreninger, som er berørt af eksklusivbestemmelser eller eksklusivlignende forhold, og hvor der har været behov for at få uddybet høringssvaret. En liste over de konsulterede organisationer fremgår ligeledes af bilag 1.

I forbindelse med hørings- og konsultationsrunden er der fremkommet oplysninger om forskellige forhold, hvor der direkte eller indirekte er krav om bestemte foreningsforhold, eller hvor det i et eller andet omfang kan have en betydning for erhvervsudøvelsen, at man ikke af medlem af en bestemt forening.

En mere detaljeret gennemgang af de indkomne høringssvar er indeholdt i kapitel 5 og en mere detaljeret afgrænsning af udvalget arbejdsområde er indeholdt i kapitel 2.

Kapitel 2 Udvalgets opgaver - afgrænsningen af udvalgets arbejde

2.1. Udvalgets opgaver

Det fremgår af regeringsgrundlaget, at udvalget om eksklusivbestemmelser har til formål at belyse, hvor i det danske samfund der som følge af eksistensen af eksklusivbestemmelser er hindringer for erhvervsdeltagelsen og erhvervsudøvelsen.

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget bredt skal afdække og redegøre for de områder i samfundet, hvor der stilles krav om medlemskab af bestemte foreninger eller organisationer, som forudsætning for at opnå eller bevare ansættelse. Udvalget skal imidlertid også se på andre områder, hvor der stilles krav om medlemskab af en bestemt forening som forudsætning for frit at kunne udøve sit erhverv.

Udvalget skal vurdere behovet for helt eller delvist at opretholde krav om medlemskab af bestemte foreninger og vurdere behovet for og konsekvenserne af at ændre retstilstanden omkring eksklusivbestemmelser, herunder argumenterne for og imod at ændre retstilstanden.

Udvalget skal belyse krav om foreningsmedlemskab og eksklusivbestemmelser i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

Endelig skal udvalget komme med anbefalinger og forslag til initiativer, som kan sikre retten til frit at kunne vælge at stå uden for en bestemt forening. Udvalget har ikke til opgave at udarbejde lovforslag.

Regeringen vil på baggrund af udvalgets betænkning have et grundlag til at kunne beslutte, hvilke initiativer som skal fremmes via lovændringer. Det vil være de relevante ministerier, som vil skulle udarbejde lovforslag.

2.2. Den nærmere afgrænsning af udvalgets opgave

Udvalgets opgave består først og fremmest i at afdække, hvor der i henhold til lovgivning, offentlig regulering, aftaler (herunder kollektive overenskomster), vedtægter, eller praksis eksisterer bestemmelser eller en praksis, hvor der stilles krav om eller hvor det forudsættes, at en person eller en virksomhed er medlem af en bestemt forening som forudsætning for at kunne opnå ansættelse, bevare ansættelse eller på anden måde udøve sit erhverv og hvor konsekvensen af manglende medlemskab er, at en person ikke kan få ansættelse på en bestemt virksomhed, eller inden for en bestemt branche, ikke kan udføre sit erhverv inden for et bestemt område eller ikke kan drive virksomhed. Bestemmelser eller forhold,

som har en sådan virkning vil i betænkningen generelt blive betegnet som eksklusivbestemmelser eller eksklusivlignende forhold.

Generelt kan det udtrykkes således, at det afgørende for, om noget kan karakteriseres som en eksklusivbestemmelse eller et eksklusivlignende forhold er, om manglende opfyldelse af et krav om medlemskab af en bestemt forening reelt virker erhvervsbegrænsende med hensyn til at kunne få eller bevare ansættelse på en bestemt virksomhed, eller med hensyn til at kunne udøve sit erhverv eller drive virksomhed.

Det kan være vanskeligt præcist at afgrænse området for udvalgets arbejde, herunder særligt at definere, hvornår manglende medlemskab af en bestemt forening hindrer eller begrænser en person i at få ansættelse på en bestemt virksomhed, eller inden for en bestemt branche, eller i at kunne udføre sit erhverv eller i at drive virksomhed.

Der kan ofte være tale om en glidende overgang mellem, hvornår manglende medlemskab af en bestemt forening kan siges reelt at virke begrænsende/hindrende for erhvervsudøvelsen, og hvornår manglende medlemskab har betydning for erhvervsudøvelsen, men hvor det reelt ikke hindrer ikke-medlemmet fra at kunne udføre sit erhverv, hvis tilsvarende arbejde kan fås på virksomheder uden eksklusivbestemmelser, eller hvis erhvervet godt kan udøves, selvom man ikke har det "rigtige" foreningsmedlemskab, og selvom erhvervsudøvelsen eventuelt bliver på andre vilkår.

På baggrund af hørings- og konsultationsrunden tegner der sig et generelt billede af eksklusivforholdene her i landet. Først og fremmest er der eksklusivbestemmelser i overenskomster på det private arbejdsmarked, i sygesikringens landsoverenskomster som omfatter liberale erhverv inden for sundhedssektoren (praktiserende læger, tandlæger m.fl.), samt i retsplejelovens bestemmelser vedrørende advokater.

Derudover er der i forbindelse med hørings- og konsultationsrunden kommet oplysninger frem om forskellige forhold, hvor der direkte eller indirekte er krav om bestemte foreningsforhold eller hvor det i et eller andet omfang kan have en betydning for erhvervsudøvelsen, at man ikke er medlem af en bestemt forening. Det drejer sig fx i forhold til

- vedtægtsbestemmelser i foreninger, som begrænser retten til at være medlem af andre foreninger
- forhold omkring autorisationer, enerettigheder, koncessioner, beskikkelser og bevillinger
- klassifikations- og mærkningsordninger
- EU-regulerede tilskudsordninger
- konkurrenceretlige forhold og

- eksklusivlignende forhold i form af indirekte eller direkte forskelsbehandling på grund af foreningsforhold

På baggrund af kommissoriet og oplysningerne fra hørings- og konsultationsrunden har udvalget vurderet, at der er en række forhold, som udvalget generelt anser for at falde uden for det område, som udvalget skal beskæftige sig med og foreslå initiativer i forhold til. Disse områder kan negativt afgrænses som følger:

Konsekvenserne af den positive foreningsret

Det danske samfund er karakteriseret ved et rigt og varieret foreningsliv, hvor selve retten til at danne foreninger er en grundlovssikret rettighed, og hvor retten til at kunne være medlem af en forening også er sikret, jf. den nærmere beskrivelse i kapitel 3.

Det er derfor vigtigt at fremhæve, at udvalget ikke har til opgave at sætte spørgsmål ved de grundlæggende rettigheder omkring retten til at slutte sig sammen og danne foreninger og retten til at være medlem (den positive foreningsfrihed).

Udvalget skal således ikke problematisere og stille spørgsmålstejn ved selve det forhold, at en forening selv fastsætter sine vedtægter, og at medlemskab af en forening kan give nogle rettigheder og fordele, som ikke-medlemmer ikke kan opnå.

En forening skal virke inden for sit formål. For så vidt angår de erhvervs- og arbejdsmarkeds-mæssige foreninger er formålet med medlemskab af foreningen, at foreningen varetager de økonomiske- og erhvervsmæssige interesser for medlemmerne. Foreningen virker for, at medlemmerne får nogle bedre vilkår end man ellers ville kunne opnå, hvis ikke man havde dannet foreningen eller var medlem af denne.

Således ligger det i sagens natur, at det har en betydning at være medlem til forskel fra ikke at være medlem fx i relation til særlige medlemsfordele fx i forbindelse bistand i afskedigelsessager.

Foreningsmedlemskabet kan derfor godt indebære en forskelsbehandling i forhold til ikke-medlemmer af en forening. Er foreningsydelsen imidlertid monopoliseret, kan det dog være relevant i den sammenhæng at diskutere spørgsmålet om respekt af henholdsvis den positive og negative foreningsfrihed, idet et sådant monopol kan være hindrende for erhvervsudøvelsen for de personer eller virksomheder, som ikke er medlem af den pågældende forening.

I de situationer, hvor en forening har monopol på sine ydelser eller hvor der er tale om en dominerende stilling, er der først og fremmest tale om konkurrenceretlige problemstillinger.

ger, som falder uden for udvalgets område, jf. afsnittet nedenfor om konkurrenceretlige problemstillinger. Imidlertid er der en række områder, som udvalget er blevet gjort opmærksom på, hvor foreningsmedlemskab er af så væsentlig betydning, at der reelt kan være tale om krav om bestemte foreningsforhold, som forudsætning for erhvervsudøvelse. Disse områder er nærmere beskrevet i kapitel 5, afsnit 5.4.

A-kasser

Der er i arbejdsløshedsforsikringslovgivningen bestemmelser, som stiller krav om medlemskab af en a-kasse som forudsætning for at kunne opnå visse rettigheder i forbindelse med offentlig ydelse eller aktivering. Udvalget vurderer generelt, at sådanne bestemmelser falder uden for udvalgets område, idet bestemmelserne ikke stiller krav om medlemskab som forudsætning eller betingelse for ansættelse eller erhvervsudøvelse, men alene er en betingelse for opnåelse af visse offentlige goder. Arbejdsløshedsforsikringslovgivningens krav om medlemskab af en a-kasse kan således ikke siges at være erhvervsbegrænsende.

Der er i visse overenskomster på det offentlige område bestemmelser, hvorefter arbejdsgiveren er forpligtet til fortrinsvis at ansætte personer, som er medlem af en statsanerkendt a-kasse. Dette forhold er nærmere beskrevet i kapitel 5.

Bedriftssundhedstjeneste (BST)

Ifølge arbejdsmiljølovens § 13 er ministeren bemyndiget til at fastsætte regler om, at der ved virksomheder, hvor hensynet til de ansattes sikkerhed eller sundhed taler for det, skal oprettes en BST. Det fremgår endvidere, at en BST skal godkendes efter regler fastsat af ministeren. Bestemmelsen er udmøntet ved en bekendtgørelse om BST, der fastlægger reglerne for BST's opbygning, opgaver, funktion, finansiering og godkendelse. Alle, der opfylder bekendtgørelsens krav, kan oprette en BST.

Formålet med BST er, gennem rådgivning af virksomhederne, at forebygge arbejdsskader og fremme de ansattes sikkerhed og sundhed både fysisk og psykisk.

I dag er ca. 7-800.000 personer omfattet af BST-ordningen. De er fordelt på virksomheder inden for de BST-pligtige brancher, som omfatter størstedelen af industrien, bygge- og anlægsbranchen, grafisk industri, dele af social- og sundhedssektoren og dele af brancher inden for hotel- og restauration og dele af følgeindustrien for landbruget. Man har valgt de brancher ud, der har det mest belastende arbejdsmiljø. Afgørende har særligt været antallet af anmeldte arbejdsskader og arbejdsulykker.

Virksomhederne kan selv beslutte, hvilken BST de vil være medlem af. Virksomheder kan også vælge at gå sammen og oprette en BST eller en enkelt virksomhed kan vælge at oprette sin egen BST.

Styringen af BST sker gennem en ledelse, der repræsenterer de virksomheder, der er tilsluttet den pågældende BST. Bestyrelsen er paritetisk sammensat, således at der er ligelig repræsentation fra ledelsen og medarbejdere i de tilsluttede virksomheder.

Prisen for et medlemskab af en BST varierer fra enhed til enhed. Inden for den enkelte BST skal prisen pr. ansat pr. år imidlertid være den samme.

Det er udvalgets opfattelse, at den tilslutningspligt til BST, der eksisterer for visse arbejdsmiljøbelastede brancher, ligger uden for udvalgets område, da tilslutningspligten ikke kan betragtes som erhvervsbegrænsende, og da pligten som nævnt gælder alle virksomheder inden for de tilslutningspligtige brancher. Endvidere finder udvalget, at der må lægges vægt på, at tilslutningspligten er saglig og proportional, og at der er fuld frihed til at vælge hvilken BST, man ønsker at tilslutte sig.

Klassifikations- og mærkningsordninger i privat regi

Det forhold, at man inden for et bestemt erhverv etablerer ordninger, hvor man nyder fordele af at være medlem af en bestemt brancheforening fx til at kunne opnå klassifikation, falder generelt uden for udvalgets arbejdsområde, så længe manglende medlemskab ikke forhindrer ikke-medlemmer i at udøve deres erhverv, jf. i øvrigt afsnittet nedenfor om konkurrenceretlige problemstillinger. Sådanne ordninger kendes fx inden for turisterhvervet.

Ikke-erhvervsmæssige foreninger

Krav om medlemskab af foreninger, som ikke har et erhvervsmæssigt formål, er ikke relevant for udvalgets undersøgelse, medmindre sådanne krav har betydning for erhvervsudøvelsen. De bestemmelser og den praksis, som eventuelt måtte findes om medlemskab af fx grundejerforeninger, boligforeninger, antenneforeninger, vandværksforeninger eller andre ideelle foreninger, falder således uden for udvalgets kommissorium.

Bevillinger, autorisation, koncession m.v.

Der er en række områder, hvor en virksomhed eller et erhverv alene kan udøves, hvis man har fået bevilling, autorisation eller koncession. Så længe en bevilling, autorisation eller koncession ikke samtidig er betinget af medlemskab af en bestemt forening, ligger det også uden for udvalgets arbejdsområde.

Konkurrencestyrelsen undersøgte i 1997 hvilke erhverv, hvor erhvervsudøvelsen begrænses af offentlig lovgivning. Det gælder erhverv, hvor der kræves særlig autorisation, erhverv hvor adgangen er antalmæssigt begrænset, og erhverv der udøves efter en enerets/koncessionsbevilling. Konkurrencestyrelsen har opdateret resultaterne af denne undersøgelse for udvalget. Undersøgelsen er opdelt i følgende hovedgrupper: Forsyning/transport, medico/sundhed og serviceerhverv/fritid. Inden for området med eneretsbevilling er der endvidere tale om undergruppen: kommunikation.

Udvalget har endvidere hørt samtlige ministerier om den eksisterende lovgivning, og om der i forbindelse med tildeling af bevillinger, autorisationer, koncessioner m.v. lovgivningsmæssigt stilles krav om foreningsmedlemskab eller bestemt foreningsmedlemskab som betingelse for opnåelse af den fornødne bevilling, autorisation eller koncession. På baggrund af de indkomne besvarelser har udvalget konstateret, at der ikke stilles krav om medlemskab eller bestemt foreningsmedlemskab som forudsætning for meddelelse af de nødvendige bevillinger, autorisationer m.v. Dog bemærkes, at advokater i forbindelse med tildeling af beskikkelsen automatisk indmeldes i advokatsamfundet, jf. nærmere kapitel 5.3.

Konkurrenceretlige problemstillinger

Konkurrenceloven finder ikke anvendelse på løn- og arbejdsforhold, jf. lovens § 3. Baggrunden herfor er især, at aftaler på arbejdsmarkedet primært indgås med socialpolitiske målsætninger for øje, som i princippet er konkurrenceretten uvedkommende. Eksklusivaftaler på arbejdsmarkedet er som hovedregel omfattet af undtagelsen i konkurrencelovens § 3, da der typisk vil være tale om, at selve indholdet af sådanne aftaler vedrører løn- og arbejdsforhold. Eksklusivaftaler på arbejdsmarkedet, som er omfattet af undtagelsen i konkurrencelovens § 3, er således omfattet af udvalgets arbejde.

Når der ikke er tale om løn- og arbejdsforhold, som er omfattet af undtagelsen i konkurrencelovens § 3, finder konkurrenceloven fuldt ud anvendelse på eksklusivaftaler mellem virksomheder m.v., som fx indgår aftaler om pligtmæssigt medlemskab af en bestemt brancheforening eller lignende som betingelse for udøvelse af et bestemt erhverv.

Konkurrencerådet og Konkurrenceankenævnet har flere gange grebet ind over for bestemmelser om pligtmæssigt medlemskab af foreninger m.v. og har som hovedregel fundet, at sådanne bestemmelser er i strid med konkurrenceloven, da de begrænser konkurrencen ved at forhindre adgangen til markedet for ikke-medlemmer. I april 2000 greb Konkurrencerådet således ind over for bogbranchens eksklusivaftale mellem Den Danske Forlæggerforening og Den Danske Boghandlerforening, da aftalen betød, at parterne ikke måtte handle med andre virksomheder end medlemmer af de to foreninger med den effekt, at supermarkeder m.v. ikke kunne sælge bøger.

Aftaler med bestemmelser om pligtmæssigt medlemskab af bestemte foreninger som betingelse for erhvervsudøvelse er således allerede omfattet af konkurrencelovens anvendelsesområde og er som hovedregel forbudte, hvis de mærkbart begrænser konkurrencen. Disse bestemmelser er derfor ikke omfattet af udvalgets arbejde.

Kapitel 3 Foreningsret

3.1. Generelt om foreninger som retlige størrelser

Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt i nogle indledende betragtninger at gøre rede for de hovedtræk, der gør sig gældende med hensyn til foreninger og rammerne for disses virke, idet det efter udvalgets opfattelse er vigtigt for forståelsen af diskussionerne omkring foreningsmedlemskab.

Foreningsbegrebet er ikke defineret generelt i dansk ret. I almindelighed forstår man ved en forening en mere varig sammenslutning med en vekslende medlemskreds, som har fælles formål, og hvis virke er baseret på en aftale om fælles virksomhed, typisk i form af vedtægter. Fra det øjeblik foreningen er dannet, fremstår den som et nyt selvstændigt rets-subjekt med egne rettigheder og forpligtelser. Forholdet er som regel endvidere det, at foreningsaftalen skaber et retsforhold mellem foreningen som sådan på den ene side og de enkelte medlemmer på den anden side. Dette gør sig særligt gældende, når der er tale om foreninger med et økonomisk og/eller erhvervmæssigt formål, hvorimod det med hensyn til ikke-erhvervmæssige foreninger ikke i almindelighed kan antages, at foreningsaftalen afføder rettigheder og forpligtelser af retligt bindende karakter.¹

De foreninger, som har betydning i forhold til arbejdsmarkedet og erhvervsudøvelsen, har typisk et økonomisk og erhvervmæssigt formål. Fagforeninger og arbejdsgiverforeninger betragtes traditionelt som foreninger, der har et økonomisk og erhvervmæssigt formål.

Når man vurderer karakteren af forskellige foreninger, er det endvidere vigtigt at sondre mellem foreninger, som alene hviler på privatretligt grundlag i form af aftaler og vedtægter, og foreninger, som i et eller andet omfang hviler på offentligretligt grundlag, fx hvis de ved lov er tillagt opgaver som led i den offentlige forvaltning.

Vedtægterne er det centrale element, når der tales om foreninger og foreningsret. Gennem vedtægterne bliver foreningen til en slags "selvstyrende samfund", hvis forhold statsmagten ikke blander sig i, så længe landets love respekteres (foreningens autonomi).

Det er karakteristisk, at der i henhold til foreningens vedtægter er etableret organer (generalforsamling, bestyrelse m.v.), som har særlige beføjelser fx myndighed til at handle på foreningens vegne. Det er endvidere karakteristisk, at foreningen i et vist omfang er be-myndiget til at handle på medlemmernes vegne, og at medlemmerne er underlagt foreningens beslutninger.

¹ Knud Illum, Kollektiv arbejdsret, 3. udg., s. 28

Som nævnt ovenfor indebærer foreningsmedlemskabet en række forpligtelser og rettigheder. Også medlemsprivilegier er væsentlige aspekter af foreningsmedlemskabet. Medlemsforpligtelserne kan følge af udtrykkelige vedtægtsbestemmelser eller af foreningens formålsparagraf. Forpligtelsernes karakter varierer alt afhængig af foreningens art og den virksomhed der drives, og lader sig vanskeligt definere eksakt. Generelt vil der være tale om en pligt til at leve op til formålsbestemmelsen og en almindelig pligt til loyalitet over for foreningsformålet, hvilket vil hvile på foreningsaftalens forudsætninger. Krav til medlemmer kan også være beskrevet mere direkte i foreningsvedtægterne eller kan følge af fx kollegiale regler eller af de aftaler, foreningen indgår til opfyldelse af foreningsformålet (dette er fx tilfældet ved kollektive overenskomster, prisaftaler og aftaler med konkurrencebegrænsende sigte). Sådanne aftaler skal respekteres af medlemmet, når aftalen er et naturligt led i foreningens virke. Yderligere er medlemmet forpligtet til at leve op til de krav der stilles for at få foreningen til at virke rent praktisk. Dette indebærer blandt andet betaling af kontingent samt overholdelse af forskrifter om almindelig foreningsdisciplin.

Tilsvarende vil medlemsrettigheder kunne udløses af foreningsvedtægten og dennes forudsætninger, samt af de aftaler foreningen indgår. Medlemskab af en forening indebærer endvidere indflydelse på foreningens ledelse samt adgang til den information om foreningens egne forhold, der er relevant for varetagelsen af medlemmets interesser.

Formålet med deltagelsen i foreningen for det enkelte medlem vil normalt være de fordele som foreningsmedlemskabet tilbyder, og medlemskab af foreninger er ofte forbundet med privilegier for medlemmerne i forhold til ikke-medlemmer. Motivationen for medlemskabet er således ofte de fordele, man kan nyde som følge af medlemskabet i form af fx serviceydelser, eventuel økonomisk bistand, og bistand til medlemmer i konkrete sager, hvorved man stilles bedre end ikke-medlemmer. Medlemsfordele vil også kunne være lavere pris for levering af ydelser, i forhold til den pris, der betales af ikke-medlemmer for den samme ydelse. Dette ligger i selve foreningsforholdets natur. Det er kollektiviteten der skaber disse muligheder, og det er det enkelte medlem, der som del af kollektiviteten nyder godt af disse muligheder.

Det positive foreningsmedlemskab kan derfor godt indebære en forskelsbehandling i forhold til ikke-medlemmer af en forening. Er foreningsydelsen imidlertid monopoliseret, er det relevant i den sammenhæng at diskutere spørgsmålet om respekt af henholdsvis den positive og negative foreningsfrihed. Det nærmere indhold af disse begreber beskrives nedenfor under 3.2.

Generelt om foreningsretten kan endvidere siges, at den i en vis grad hviler på almindelige retsgrundsætninger.

3.2. Foreningsfrihedsbegreberne

Ved begrebet foreningsfrihed skal der sondres mellem den positive foreningsfrihed og den negative foreningsfrihed. Ved den positive foreningsfrihed forstår man retten til at danne og være medlem af en forening, uden at det må komme det enkelte medlem til skade. Ved den negative foreningsfrihed forstår man retten til at stå uden for en forening, uden at det må komme den enkelte til skade.

I Danmark er foreningsfriheden i vidt omfang baseret på almindelige retsgrundsætninger. Men samtidig er der i lovgivningen en række bestemmelser, som omhandler såvel den positive som den negative foreningsfrihed.

3.2.1. Den positive foreningsfrihed

Selve foreningsdannelsen og retten til at stifte foreninger er et led i den positive foreningsfrihed og sikres i dansk ret gennem grundlovens § 78 om retten til at danne foreninger uden forudgående tilladelse. Grundloven beskytter alene den formelle foreningsfrihed. Der er imidlertid to sider af retten til at knytte sig til en organisation og drive foreningsmæssige aktiviteter. For det første er der spørgsmålet om statsmagtens muligheder for at hindre eller regulere organisationsdannelse. Det antages, at statens forpligtelse først og fremmest består i en pligt til at afstå fra indgreb i den frie foreningsdannelse. Dette spørgsmål behandles nedenfor under afsnit 3.3.1. om grundlovens § 78. Den materielle beskyttelse af den positive foreningsfrihed er ikke beskyttet af grundloven, men vil være beskyttet med baggrund i internationale regler samt for så vidt angår arbejdsmarkedet, også på det individuelle plan i medfør af reglerne om forbud mod organisationsfølgelse og lov om forbud mod afskedigelse på grund af foreningsforhold.

For det andet er der spørgsmålet om privates muligheder for at modvirke hinandens organisationsbestrebelse. I forholdet til private foreligger der ikke i lovform nogen almen beskyttelse af retten til at organisere sig. Domstolene tvinger med hjemmel i almindelige retsgrundsætninger i en vis udstrækning foreninger, hvis virksomhed er afgørende for erhvervsfriheden til at optage ansøgere, der har væsentlig interesse i medlemskabet. En væsentlig berettiget erhvervsmæssig interesse begrunder et retskrav på optagelse. Baggrunden herfor er et erhvervsfrihedssynspunkt og et hensyn til at sikre lige konkurrencevilkår. Er interessen derimod af ideel karakter, taler de samme hensyn ikke for retskrav på optagelse.

3.2.2. Den negative foreningsfrihed

Ved den negative foreningsfrihed forstås retten til at stå uden for en forening uden at det må komme den enkelte til skade. Temaet kan her opstå både i relation til statsmagten og private. Der kan derfor blive tale om at diskutere både borgernes værn mod statsmagtens eventuelle forsøg på at presse dem ind i organisationer, hvor de ikke ønsker at være, og mod private bestræbelser på at tvinge dem ind i organisationer, hvor de ikke ønsker at være.

Grundloven beskytter ikke i sig selv borgerne imod medlemskab af foreninger, de ikke ønsker at tilslutte sig, og beskytter ikke mod at staten tvinger borgerne ind i et "organisere-t samvirke". Forudsætningen for en sådan form for pligtmæssigt medlemskab er imidlertid, at der er tale om, at kravet om foreningsmedlemskab er både sagligt og proportionalt, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse i Chassagnou-sagen af 29. april 1999 (omtalt i afsnit 3.3.4.2.2.). Det er således ikke noget til hinder for, at der stilles krav om fx medlemskab af ejerlejlighedsforeninger, grundejerforeninger o.lign.

Tilsvarende foreligger der heller ingen *generel* beskyttelse af private, herunder private organisationers forsøg på udbredelse af organiseringen. Der er dog et værn på visse områder. Alene på arbejdsmarkedsområdet er der en vis beskyttelse i form af Hovedaftalen mellem DA og LO, der anerkender arbejdsgiveres ret til at ansætte den arbejdskraft man ønsker, uanset den pågældendes foreningsforhold og lov om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold, som giver en vis beskyttelse af retten til at stå uden for en forening. Foreningsfrihedsloven og den tilhørende retspraksis beskrives nærmere under pkt. 3.3.2.

3.3. De retlige rammer for foreningsfrihed

3.3.1. Grundlovens § 78

Grundlovens § 78 beskytter som ovenfor nævnt retten til at danne foreninger. Der er tale om en formel beskyttelse af den positive foreningsfrihed, der indebærer, at lovligheden ikke kan betinges af forudgående tilladelse. Bestemmelsen indebærer endvidere en beskyttelse af retten til at organisere sig i en kollektivitet. En forudsætning for beskyttelse er dog at foreningsformålet er lovligt, hvilket indebærer, at der efterfølgende vil kunne skrides ind over for foreninger med ulovligt formål, i form af fogedforbud, forbud mod stiftelse eller opløsning ved dom.

Grundlovens § 78 har følgende ordlyd:

Grundlovens § 78

Stk. 1. Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.

Stk. 2. Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.

Stk. 3. Ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning.

Stk. 4. Sager om opløsning af politiske foreninger skal uden særlig tilladelse kunne indbringes for rigets øverste domstol.

Stk. 5. Opløsningens retsvirkninger fastsættes nærmere ved lov.

Grundloven beskytter ikke den materielle foreningsfrihed, og indeholder heller ikke noget værn til beskyttelse af den negative foreningsfrihed, altså retten til at stå uden for en forening. Grundloven antages heller ikke at beskytte imod private organisationers forsøg på udbredelse af organiseringen.

Om den materielle foreningsfrihed kan generelt siges, at lovgiver er frit stillet med hensyn til, hvad der skal være lovligt i samfundet, dog følger en vis beskyttelse af andre grundlovsbestemmelser, fx § 67 om ret til at forene sig i religiøse samfund. I samme forbindelse vil det være muligt for lovgiver at regulere hvad foreninger har adgang til lovligt at aftale med andre, og organisationer skal i relation til udenforstående enkeltindivider overholde retsordenens almindelige regler.²

3.3.2. Foreningsfrihedsloven

Lov om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold blev vedtaget i 1982 på baggrund af en afgørelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i British Rail-sagen.³ Loven vedrører, som det fremgår af titlen, alene forholdene på arbejdsmarkedet, og der var før lovens vedtagelse ingen beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold.

I foreningsfrihedsloven er såvel den positive som den negative foreningsfrihed beskyttet i det i loven nærmere angivne omfang.

Uddrag af lov om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold (lov nr. 285 af 9. juni 1982 som ændret ved lov nr. 347 af 29. maj 1990):

² Ole Hasselbalch, *Foreningsret* 1992, s. 48

³ Young, James and Webster v. the United Kingdom

§ 1. En arbejdsgiver må ikke afskedige en lønmodtager, fordi denne er medlem af en forening eller en bestemt forening.

§ 2. En arbejdsgiver må ikke afskedige en lønmodtager, fordi denne ikke er medlem af en forening eller af en bestemt forening.

Stk. 2. Stk. 1 finder ikke anvendelse, såfremt lønmodtageren ved ansættelsen var bekendt med, at arbejdsgiveren stillede medlemskab af en forening eller af en bestemt forening som betingelse for beskæftigelse i virksomheden.

Stk. 3. Stk. 1 finder endvidere ikke anvendelse, når en lønmodtager, der er medlem af en forening efter ansættelsen gøres bekendt med, at medlemskabet er en betingelse for fortsat ansættelse i virksomheden.

§ 3. Lovens §§ 1 og 2 gælder ikke for lønmodtagere, der er ansat hos arbejdsgivere, hvis virksomhed som sit udtrykte formål har at fremme et bestemt politisk, ideologisk, religiøst eller kulturelt standpunkt, og den pågældendes foreningsforhold må anses for at være af betydning for virksomheden.

§ 4. Afskediges en lønmodtager i strid med lovens bestemmelser, skal afskedigelsen underkendes, og ansættelsesforholdet opretholdes eller genoprettes, såfremt der nedlægges påstand herom. Dette gælder dog ikke for privat ansatte lønmodtagere, såfremt det i særlige tilfælde og efter en afvejning af parternes interesser findes åbenbart urimeligt at kræve ansættelsesforholdet opretholdt eller genoprettet.

§ 4 a. Afskediges en lønmodtager i strid med lovens bestemmelser, uden at afskedigelsen underkendes, skal arbejdsgiveren betale en godtgørelse.

Stk. 2. Godtgørelsen der ikke kan være mindre end 1 måneds løn og ikke overstige 24 måneders løn, fastsættes under hensyn til lønmodtagerens ansættelsestid og sagens omstændigheder i øvrigt. Har ansættelsesforholdet været mindst 2 år, kan godtgørelsen ikke være mindre end 3 måneders løn.

§ 4 b. Sager efter denne lov skal fremmes med størst mulig hurtighed.

Stk. 2. Retten kan under behandlingen af en sag om afskedigelse ved kendelse bestemme, at afskedigelsen ikke har virkning, før sagen er afgjort ved dom. Det kan ved dommen bestemmes, at anke ikke har opsættende virkning.

Det følger af foreningsfrihedsloven, at en arbejdsgiver ikke må afskedige en lønmodtager, fordi denne er medlem af en forening eller fordi denne ikke er medlem af en forening. Efter foreningsfrihedsloven er det imidlertid lovligt, at en arbejdsgiver inden ansættelse kan stille som betingelse, at pågældende melder sig ind i en forening.

Loven forbyder således ikke brugen af eksklusivaftaler, men indsnævrer arbejdsgiverens mulighed for at afskedige en lønmodtager som følge af manglende medlemskab af en organisation.

Eksklusivaftaler er lovlige på det private arbejdsmarked, men er ulovlige på det offentlige område, det vil blandt andet sige, at de ikke må indgå i kollektive overenskomster, som omfatter offentlig ansatte. Baggrunden herfor er, at anvendelsen af eksklusivaftaler strider mod den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

Hovedaftalen mellem LO og DA udelukker endvidere at der ingås overenskomster med eksklusivbestemmelser, idet Hovedaftalen forudsætter, at arbejdsgiveren har ret til at ansætte den arbejdskraft, som arbejdsgiveren ønsker.

Afskediges en lønmodtager i strid med loven følger det af § 4, at lønmodtageren som udgangspunkt har krav på genansættelse, hvis der nedlægges påstand om det, medmindre det efter en konkret afvejning findes åbenbart urimeligt. Underkendes afskedigelsen ikke, men er afskedigelsen i strid med loven har lønmodtageren i henhold til lovens § 4a krav på en godtgørelse, der ikke kan overstige 24 måneders løn. Kravet om genansættelse samt en forhøjelse af godtgørelsen blev indført ved lov nr. 347 af 29. maj 1990, blandt andet på baggrund af Højesterets dom i HT-sagen (UfR 86/898H). Dommen omtales nærmere nedenfor.

Retspraksis vedrørende foreningsfrihedsloven er relativt omfattende, og er af meget principiel karakter. Højesteret har således afgjort flere sager i henhold til loven. Sagerne er eksempler på lønmodtagere, som er blevet afskediget, fordi de var uorganiserede eller var organiseret i en anden forening end flertallet på den pågældende arbejdsplads. Nedenfor redegøres der for de væsentligste af disse domme.

I UfR 1989.249 H fandt Højesteret det godtgjort, at afskedigelsen af 2 deltidsansatte i en vuggestue reelt var begrundet i deres fagforeningsmæssige tilhørsforhold, og at afskedigelserne som følge heraf var i strid med foreningsfrihedsloven. De blev derfor tilkendt en godtgørelse i henhold til lovens § 4. Det fremgår blandt andet af sagen, at de to ansatte var medlemmer af en anden organisation end den, som havde forhandlingsretten med arbejdsgiveren, og at de pågældende først længe efter ansættelsen blev mødt med kravet om medlemskab af den forhandlingsberettigede organisation.

I den såkaldte HT-sag (UfR 1986.898 3H) havde 8 buschauffører meldt sig ud af den fagforening, som havde overenskomst med arbejdsgiveren. De 8 chauffører havde i stedet meldt sig ind i en anden fagforening. Udmeldelsen af den forhandlingsberettigede fagforening førte til omfattende arbejdsnedlæggelser og blokader blandt de øvrige ansatte. Herefter blev de pågældende chauffører afskediget. I dommen fastslog Højesteret, at afskedigelsen af de 8 buschauffører var i strid med § 2, stk. 1, i foreningsfrihedsloven, og i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Arbejdsgiveren skulle betale en godt-

gørelse til de afskedigede lønmodtagere i henhold til den daværende godtgørelsesbestemmelse i foreningsfrihedsloven. Derimod fik lønmodtagerne ikke medhold i, at afskedigelserne var ugyldige med den konsekvens, at de fortsat var ansat som buschauffører ved HT. Højesteret henviste til, at foreningsfrihedsloven fra 1982 ikke gav lønmodtagere en ret til genansættelse i forbindelse med en afskedigelse i strid med loven. Afskedigelserne kunne heller ikke på andet grundlag tilsidesættes som ugyldige.

Dommen var medvirkende til, at foreningsfrihedsloven i 1990 blev skærpet således, at der blandt andet blev indført en adgang til genansættelse ved afskedigelse i strid med loven, forhøjelse af maksimum for godtgørelsen størrelse og indførelse af minimumsgodtgørelse.

I UfR 1992.469 H - den såkaldte brandmandssag - havde en tjenstemandsansat brandmand ved en kommune i 1984 meldt sig ud af brandfolkenes organisation. Udmeldelsen resulterede i uro og diverse aktioner i form af blokade og demonstration fra de øvrige brandfolk, som nægtede at arbejde sammen med en uorganiseret kollega. Efter at arbejdsgiveren forgæves havde forsøgt at sætte brandmanden til andet arbejde inden for brandvæsenets område, blev han i 1985 fritaget for tjeneste. Med henvisning til hensynet om forsvarlig forvaltning indledte kommunen i 1988 en afskedigelsesprocedure og brandmanden blev afskediget i august 1990. I dommen lagde Højesteret til grund, at afskedigelsen skyldtes udmeldelsen af den pågældende organisation, og at de øvrige brandmænd derfor ikke ville arbejde sammen med ham. Højesteret fandt afskedigelsen i strid med § 2, stk. 1, i foreningsfrihedsloven. Da loven i 1990 var blevet ændret således, at der var mulighed for genansættelse, havde den afskedigede brandmand et ubetinget krav på at kunne opretholde ansættelsen i medfør af foreningsfrihedslovens § 4.

Højesteret har i 3 domme fra henholdsvis 6. maj 1999, 8. juni 1999 og 12. maj 2000 taget stilling til lovligheden af aftalebaserede eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet i forhold til foreningsfrihedsloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Det er Højesterets fortolkning, at eksklusivaftaler som sådanne ikke er i strid med art. 11 i EMRK, således som bestemmelsen hidtil er blevet fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD).

De 3 sager er indbragt for EMD med påstand om, at Danmark har overtrådt art. 11 i EMRK.

I den første sag, hvor der blev afsagt dom 6. maj 1999 (UfR 1999.1316 H) indgik virksomheden efter lønmodtagerens ansættelse en eksklusivaftale med SID, hvorefter alle nyansatte fremover skulle være medlem af SID. Lønmodtageren meldte sig først ind og si-

den ud af SID og ind i en anden fagforening. Lønmodtageren blev derefter afskediget med henvisning til eksklusivbestemmelsen.

Højesteret fandt, at selve afskedigelsen var i strid med foreningsfrihedslovens § 2, stk. 1, og lønmodtageren fik derfor tilkendt en godtgørelse i henhold til lovens § 4. Højesteret behandlede blandt andet spørgsmålet om, hvorvidt undtagelsesbestemmelsen i lovens § 2, stk. 3, kunne påberåbes af arbejdsgiveren i den situation, hvor lønmodtageren melder sig ind i fagforeningen efter eksklusivaftalens indgåelse og siden melder sig ud igen. Højesteret fandt, at anvendelsen af § 2, stk. 3, må forudsætte, at lønmodtageren forud for indmeldelsen af fagforeningen har fået oplyst af arbejdsgiveren, at lønmodtageren ikke har pligt til at indmelde sig, og at en indmeldelse ville have som konsekvens, at lønmodtageren måtte påregne af blive afskediget i tilfælde af senere udmeldelse (jf. forudsætningspunktet).

Vedrørende spørgsmålet om foreningsfrihedslovens forenelighed med EMRK og Menneskerettighedsdomstolens praksis fandt Højesteret, at der på baggrund af dommen i Sigurjónsson-sagen (EMD 264, der omtales senere under 3.3.4.1.2.C.) ikke var grundlag for at indlægge en anden vurdering af lovligheden af arbejdsmarkedets eksklusivaftaler og disses konsekvenser end den, der fremgår af dommen i British Rail-sagen og at det samme gælder de øvrige domme fra domstolen, som blev påberåbt. Ifølge Højesteret er det således fortsat British Rail-dommen, som danner grundlag for vurderingen af lovligheden af aftalebaserede eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet.

I den anden sag, hvor der blev afsagt dom 8. juni 1999 (UfR 1999.1496 H) havde virksomheden i 1990 indgået en eksklusivaftale med SID. Da lønmodtageren i 1996 blev ansat i virksomheden som ferieafløser i 2 måneder, var lønmodtageren gjort bekendt med, at medlemskab var en betingelse for beskæftigelse på virksomheden. Lønmodtageren afviste at melde sig ind i SID og blev derfor afskediget.

Højesteret fandt afskedigelsen lovlig efter foreningsfrihedsloven, idet lønmodtageren ved ansættelsen var klar over kravet om medlemskab af SID som en betingelse for ansættelsen, jf. lovens § 2, stk. 2.

Højesteret fandt, som anført i dommen afsagt 6. maj 1999, at der ikke i Menneskerettighedsdomstolens praksis efter British Rail-dommen var grundlag for at anlægge en anden vurdering af lovligheden af eksklusivaftaler på arbejdsmarkedet og disses konsekvenser.

I den tredje sag, hvor der blev afsagt dom 12. maj 2000 (UfR 2000 1728 H), indgik virksomheden i 1995 overenskomst med HK, hvori der var en eksklusivbestemmelse om, at virksomheden kun beskæftigede personer, der var medlem af HK. Ved nyansættelser

skulle disse være medlem af HK senest 3 måneder efter tiltræden. Lønmodtageren blev ansat i marts 1996, men blev bortvist i september 1996, fordi hun ikke ville være medlem af HK.

Højesteret fandt bortvisningen uberettiget og i strid med foreningsfrihedsloven, fordi lønmodtageren ikke ved ansættelsen var blevet gjort bekendt med kravet om medlemskab af HK, som betingelse for ansættelsen. Lønmodtageren fik således tilkendt en godtgørelse.

For så vidt angår lovligheden af eksklusivbestemmelser bemærkede Højesteret - med henvisning til dommene af 6. maj og 8. juni 1999 - at der ikke var grundlag for i de domme, der hidtil var afsagt af Menneskerettighedsdomstolen, at anlægge en anden vurdering af lovligheden af arbejdsmarkedets eksklusivaftaler og disses konsekvenser end den vurdering, der fremgår af dommen i British Rail-dommen, og efterfølgende domme.

De nævnte domme er således udtryk for, at danske domstole anvender og fortolker foreningsfrihedsloven i overensstemmelse med EMRK og den praksis, som er fastlagt af domstolen vedrørende aftalebaserede eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet.

3.3.3. Funktionærlovens § 10

Ifølge funktionærlovens § 10, stk. 1, har funktionærerne ret til at organisere sig til varetagelsen af deres interesser, og efter § 10, stk. 2, har funktionærerne ret til gennem deres organisation at kræve forhandling med virksomhedens ledelse om løn- og arbejdsvilkår. Efter sit umiddelbare indhold beskytter bestemmelsen funktionærens positive foreningsfrihed, hvorimod det ikke er afklaret, om bestemmelsen tillige beskytter funktionærens negative foreningsfrihed.

3.3.4. Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Ved lov nr. 285 af 29. april 1992 med senere ændringer om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) inkorporeret i dansk ret. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er dermed en del af dansk ret. Det er den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, EMD (herefter "Domstolen"), som har den endelige fortolkning af konventionen og danske domstole skal således lægge EMD's praksis til grund for deres afgørelser.

Den relevante bestemmelse om foreningsfrihed er indholdt i EMRK's art. 11.

I forbindelse med reglerne om foreningsfrihed og særligt den negative foreningsfrihed er det relevant at vurdere, om og i hvilket omfang EMRK's art. 11 (herefter "konventionen") beskytter retten til ikke at være medlem af en bestemt faglig organisation, dvs. "den negative foreningsfrihed".

Under pkt. 3.3.4.1.2. behandles spørgsmålet om, hvorvidt det er i strid med art. 11 i konventionen, hvis en arbejdsgiver nægter at ansætte – eller afskediger – en arbejdstager med den begrundelse, at den pågældende ikke ønsker at være medlem af en bestemt faglig organisation, fx en fagforening som arbejdsgiveren har indgået en eksklusivaftale med.

Dernæst behandles under pkt. 3.3.4.2. spørgsmålet om, hvorvidt det er i strid med art. 11 i konventionen, hvis staten stiller krav om, at en person, der ønsker at udøve et bestemt erhverv, fx som advokat, skal være medlem af en bestemt faglig organisation, fx en sammenslutning af advokater, for at personen lovligt kan udøve det pågældende erhverv eller opnå ret til tilskud fra staten i forbindelse med levering af de pågældende ydelser.

3.3.4.1. Arbejdstagere og eksklusivaftaler i relation til EMRK's art. 11

3.3.4.1.1. Art. 11's ordlyd og forarbejder

Art. 11 i konventionen har følgende ordlyd:

"Enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed, herunder ret til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

Stk. 2. Der må ikke gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder. Denne artikel skal ikke forhindre, at der pålægges medlemmer af de væbnede styrker, politiet eller statsadministrationen lovlige begrænsninger i udøvelsen af disse rettigheder."

Som det fremgår, beskytter bestemmelsen efter sin ordlyd alene den klassiske forenings- og forsamlingsfrihed, herunder retten til at oprette og slutte sig til en fagforening, dvs. den positive foreningsfrihed, hvorimod retten til at stå uden for en forening, dvs. den negative foreningsfrihed, ikke efter ordlyden er omfattet af bestemmelsen.

Af forarbejderne til art. 11 fremgår, at man ved formuleringen af bestemmelsen bevidst afstod fra at introducere en bestemmelse svarende til art. 20, stk. 2, i FN's Verdenserklæ-

ring om Menneskerettigheder, hvorefter ingen kan tvinges til at være medlem af en forening. Baggrunden for dette fravalg var, at der i nogle af de kontraherende stater eksisterede eksklusivaftaler på arbejdsmarkedet, som gjorde det uønskeligt at indføre regler til beskyttelse af den negative foreningsfrihed. I forarbejderne til art. 11 (se Report of 19 June 1950 of the Conference of Senior Officials, Collected Edition of the “Travaux Préparatoires”, vol. IV, p. 26) anføres blandt andet:

“On account of the difficulties raised by the ‘closed-shop system’ in certain countries, the Conference in this connection considered that it was undesirable to introduce into the Convention a rule under which ‘no one may be compelled to belong to an association’ which features in [article 20 § 2] of the United Nations Universal Declaration.”

En beskyttelse af retten til at stå uden for en bestemt forening kan således ikke umiddelbart udledes af art. 11's ordlyd eller forarbejder.

Ikke desto mindre har Domstolen i *Young, James og Webster mod Storbritannien* (dom af 13. august 1981, Serie A nr. 44) blandt andet udtalt, at forarbejderne ikke kan udelukke eksistensen af en negativ foreningsfrihed. Domstolen har endvidere i *Sigurður A. Sigurjónsson mod Island* (dom af 30. juni 1993, Serie A nr. 264, præmis 35) udtalt, at konventionens art. 11 skal fortolkes således, at den også omfatter en negativ foreningsfrihed. Der henvises til pkt. 3.3.4.1.2. nedenfor.

I det omfang art. 11 beskytter retten til at stå uden for en forening, herunder en fagforening, kan staten have en positiv forpligtelse til at sikre den negative foreningsfrihed. Det betyder, at staten ikke alene har pligt til, når den optræder som arbejdsgiver at respektere ansattes og ansøgers ret til negativ foreningsfrihed, men at den i et vist omfang tillige kan have pligt til at sikre, at private arbejdsgivere ikke handler i strid med ansattes og ansøgers ret til negativ foreningsfrihed.

Domstolen har således i en række afgørelser fastslået, at staten efter omstændighederne kan blive holdt ansvarlig for privates handlinger, såfremt staten ikke har tilvejebragt en retstilstand, som garanterer borgerne et tilfredsstillende beskyttelsesniveau.

Som eksempel herpå kan nævnes *Young, James og Webster-dommen*, hvor der blev rejst spørgsmål om, hvorvidt Storbritannien kunne blive ansvarlig for afskedigelser foretaget af British Rail. Under sagen blev der rejst spørgsmål om, hvorvidt British Rail var en del af eller kontrolleret af staten. Domstolen fastslog, at Storbritannien under alle omstændigheder var ansvarlig for den lovgivning, der muliggjorde afskedigelserne, og udtalte blandt andet (præmis 49):

“... Although the proximate cause of the events giving rise to this case was the 1975 agreement between British Rail and the railway unions, it was the domestic law in force at the relevant time that made lawful the treatment of which the applicants complained. The responsibility of the respondent State for any resultant breach of the Convention is thus engaged on this basis ...”

Som eksempel herpå kan endvidere nævnes *Ärzte für das Leben*-dommen (dom af 21. juni 1988, Serie A nr. 139), hvor Domstolen skulle tage stilling til, i hvilket omfang staten havde en positiv forpligtelse til at beskytte private, der udnyttede deres ret til forsamlingsfrihed, mod overgreb fra andre private. Domstolen udtalte blandt andet (præmis 32):

“Genuine, effective freedom of peaceful assembly cannot, therefore, be reduced to a mere duty on the part of the State not to interfere: a purely negative conception would not be compatible with the object and purpose of Article 11 ... Article 11 sometimes requires positive measures to be taken, even in the sphere of relations between individuals, if need be ...”

I fortsættelse heraf udtalte Domstolen (præmis 34):

“... it is the duty of Contracting States to take reasonable and appropriate measures to enable lawful demonstrations to proceed peacefully ...”

Det følger således af Domstolens praksis, at det efter art. 11 ikke altid er tilstrækkeligt, at staten selv undlader at krænke foreningsfriheden. For at opfylde forpligtelsen efter art. 11 kan det også være nødvendigt med aktive indgreb fra statens side for at sikre borgernes rettigheder, også når rettighederne trues af andre borgere.

Der kan i den forbindelse henvises til professor, dr. jur. Erik Werlauff, der i sin artikel “Frihedsrettighedernes virkning mellem private” i UfR 2001 B, side 261 ff., påpeger, at frihedsrettighederne, herunder foreningsfriheden, ikke blot sætter grænser for, hvilke indgreb staten må foretage i forhold til en privat, men også stiller krav om, at staten ikke tillader andre private at gøre indgreb i privates rettigheder. Udtalelsen skal ses i lyset af det ovenfor anførte om medlemsstaternes positive forpligtelser til i et vist omfang at beskytte private mod andre privates handlinger.

3.3.4.1.2. Domstolens praksis og udvalgets vurdering af praksis

A. Det følger af Domstolens praksis, at art. 11 ikke kun omfatter en positiv ret til at stifte eller tilslutte sig en forening, dvs. den positive foreningsfrihed, idet bestemmelsen også omfatter retten til ikke at tilslutte sig eller til at udmelde sig fra en given forening, dvs. den negative foreningsfrihed (se fx *Young, James og Webster mod Storbritannien*, dom af 13. august 1981, præmis 52, *Sigurdur A. Sigurjónsson mod Island*, dom af 30. juni 1996, præmis 35, *Gustafsson mod Sverige*, dom af 25. april 1996, præmis 45, *Chassagnou m.fl. mod Frankrig*, dom af 29. april 1999, præmis 103). Domstolen har dog i praksis undladt at tage stilling til, om den negative foreningsfrihed er ligestillet med den positive foreningsfrihed, og har således endnu ikke udtalt sig om omfanget af beskyttelsen af den negative foreningsfrihed.

B. Første gang Domstolen havde lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet om negativ foreningsfrihed var i en dom af 13. august 1981 i sagen *Young, James og Webster mod Storbritannien* (*British Rail-sagen*).

Sagen angik tre ansatte ved British Rail, som blev afskediget, da de ikke ønskede at melde sig ind i en af de 3 fagforeninger, som British Rail havde indgået eksklusivaftale med. De tre ansatte var ikke på ansættelsestidspunktet bekendt med, at medlemskab var en forudsætning for ansættelsen, idet eksklusivafталen først blev indgået, efter at de blev ansat.

Domstolen fandt under de konkrete omstændigheder, at der forelå en krænkelse af art. 11.

Til støtte for dette resultat udtalte Domstolen i præmis 55 blandt andet:

“Assuming that Article 11 does not guarantee the negative aspect of that freedom on the same footing as the positive aspect, compulsion to join a particular trade union may not always be contrary to the Convention.

However, a threat of dismissal involving loss of livelihood is a most serious form of compulsion and, in the present case, it was directed against persons engaged by British Rail before the introduction of any obligation to join a particular trade union.

In the Court's opinion, such a form of compulsion, in the circumstances of the case, strikes at the very substance of the freedom guaranteed by Article 11. For this reason alone, there has been an interference with that freedom as regards each of the three applicants.”

Domstolen henviste endvidere til, at art. 11 måtte ses i lyset af art. 9 (om ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed) og art. 10 (om ytringsfrihed).

Efter udvalgets opfattelse må British Rail-dommen fortolkes sådan, at det er af afgørende betydning i forhold til art. 11 og spørgsmålet om eksklusivaftalers lovlighed, om en person ved ansættelsen er bekendt med, at medlemskab af en bestemt forening er en forudsætning for ansættelsen. Det betyder, at der vil kunne foreligge en krænkelse af art. 11, hvis den pågældende afskediges uden at være blevet gjort bekendt med vilkåret på tidspunktet for ansættelsen.

Omvendt er det udvalgets opfattelse, at man i lyset af dommen må fortolke art. 11 sådan, at det ikke vil være i strid med art. 11 at afskedige en person, der ikke ønsker at være medlem af en bestemt fagforening, hvis den pågældende ved ansættelsen var bekendt med vilkåret.

Det bemærkes, at dette svarer til den forståelse af British Rail-dommen, der ligger til grund for lov om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold, jf. nu lovbekendtgørelse nr. 443 af 13. juni 1990. Der kan i den forbindelse henvises til bemærkningerne til det lovforslag, der efterfølgende blev vedtaget som lov nr. 285 af 9. juni 1982, jf. Folketingstidende 1981/82, tillæg A, side 1599 ff.

C. I en dom af 30. juni 1993 i sagen Sigurdur A. Sigurjónsson mod Island fik Domstolen på ny lejlighed til at behandle et spørgsmål om negativ foreningsfrihed.

Sagen angik Sigurjónsson, som i 1983 meldte sig ind i foreningen Frami i forbindelse med, at han ansøgte om taxibevilling. Baggrunden herfor var, at en national retsregel (omtalt som "1983 Regulation") stillede krav om medlemskab. Af dommens præmis 15 fremgår, at den islandske Højesteret ved dom af 15. december 1988 havde fundet, at 1983 Regulation på dette punkt ikke havde fornøden hjemmel i lov, og at der således reelt ikke var noget krav ifølge lovgivningen om at melde sig ind i Frami på det tidspunkt, hvor Sigurjónsson meldte sig ind og anmodede om at få udstedt en taxibevilling. Denne omstændighed lagde Domstolen afgørende vægt på i dommen. Domstolen udtalte således i præmis 36:

"... No significant weight can be attached to the fact that, before being granted the licence, he agreed to be a member; it is a matter of speculation whether he would have done so in the absence of the membership condition laid down in the 1983 Regulation (...), which was later held by the Supreme Court to lack a statutory basis (...), though his conduct since august 1985 suggests that he would not (...). Nor has it been established that an obligation of membership arose for any other reason. In fact, only when the 1989 Law entered into force on 1 July 1989 did it become clear that membership was a requirement. The applicant has since then

been compelled to remain a member of Frami and would otherwise, as was amply illustrated by the revocation of his license in 1986 (...), run the risk of losing his license again.”

Det islandske Alting tilvejebragte i 1989 den nødvendige lovhjemmel med vedtagelsen af en lov, der pålagde medlemskab af Frami som betingelse for at være indehaver af en taxibevilling. Det var således først fra dette tidspunkt, at der blev indført et krav om medlemskab af Frami som forudsætning for at få taxibevilling.

Fra tidspunktet for 1989-lovens ikrafttræden var Sigurjónsson tvunget til at forblive medlem af Frami, idet han ellers risikerede at miste sin taxibevilling. Hertil udtalte Domstolen, at:

“... such a form of compulsion strikes at the very substance of the right guaranteed by Article 11 and itself amounts to an interference with that right.”

Domstolen henviste endvidere til, at art. 11 efter omstændighederne måtte ses i lyset af art. 9 (om ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed) og art. 10 (om ytringsfrihed).

Det har i den retsvidenskabelige litteratur været anført, at dommen i *Sigurjónsson-sagen* har udvidet området for beskyttelsen af den negative foreningsfrihed.

Som eksempel herpå kan henvises til Den Europæiske Menneskeretskonvention med kommentarer, af Lorenzen m.fl., 1994, hvor det på side 287 blandt andet er anført, at *Sigurjónsson-dommen* “betegner [...] en væsentlig udvidelse af retten til negativ foreningsfrihed i forhold til EMD 44 [*British Rail-sagen*], idet den ikke lægger afgørende vægt på, om klager forud havde haft kendskab til kravet om fagforeningsmedlemskab.”

På linje hermed har professor, dr. jur. Erik Werlauff, i sin artikel “Negativ foreningsfrihed i grundretlig belysning”, *Juristen* 1997, side 362 ff. (navnlig side 366), udtalt:

“Efter afsigelsen af *Sigurjónsson-dommen* er der ikke tvivl om, at EMK art. 11 ikke blot beskytter den positive, men også den negative foreningsfrihed, og at endog en eksklusivafale, som man er bekendt med på ansættelsestidspunktet, derfor er i strid med art. 11 - i hvert fald i relation til en offentlig arbejdsgiver.”

Udvalget er ikke enig i denne udlægning af Domstolens praksis, herunder rækkevidden af *Sigurjónsson-dommen*.

Udvalget finder således ikke, at Sigurjónsson-dommen har udvidet anvendelsesområdet for art. 11 i forhold til den retstilstand, der fulgte af British Rail-dommen, men at Domstolen derimod netop har bedømt de faktiske omstændigheder i Sigurjónsson-sagen på baggrund af den fortolkning af art. 11, som Domstolen lagde til grund i British Rail-sagen.

Det er således udvalgets opfattelse, at Domstolen ved at lægge vægt på, at Sigurjónsson ved lov var tvunget til at forblive medlem af Frami, selv om kravet om medlemskab ikke fandtes, da han søgte om taxibevilling, har anset Sigurjónsson for at være i en situation svarende til den, som gjorde sig gældende for de tre klagere i British Rail-sagen, hvor kravet om medlemskab ikke fandtes på ansættelsestidspunktet. Der var således tale om bristede forudsætninger såvel for de tre British Rail ansatte som for Sigurjónsson.

Det er således udvalgets opfattelse, at der ikke er belæg for at anse området for beskyttelsen af den negative foreningsfrihed for at være udvidet i medfør af Sigurjónsson-dommen. Det betyder, at den retstilstand, der følger af Domstolens dom i British Rail-sagen, fortsat er gældende.

Det bemærkes, at udvalgets udlægning af Domstolens praksis støttes af tre domme afsagt af Højesteret den 6. maj 1999 (U 1999, side 1316 H), 8. juni 1999 (U 1999, side 1496 H) og 12. maj 2000 (U 2000, side 1728 II). I disse domme udtalte Højesteret, at der ikke i blandt andet Sigurjónsson-dommen var grundlag for at indlægge en anden vurdering af lovligheden af arbejdsmarkedets eksklusivaftaler og disses konsekvenser end den, der fremgår af dommen i British Rail-sagen. Højesteret udlagde samtidigt Domstolens praksis således, at det er i strid med konventionens art. 11 at afskedige en arbejdstager, fordi den ikke ønsker at indmelde sig i en fagforening som arbejdsgiveren efterfølgende - dvs. efter arbejdstagerens ansættelse - har indgået en eksklusivaftale med, når medlemskabet ikke var en forudsætning for ansættelsen.

D. Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at der ikke i konventionens art. 11 kan indlægges et generelt forbud mod eksklusivaftaler på arbejdsmarkedet.

Det vil dog være i strid med art. 11 at afskedige en arbejdstager, der ikke ønsker at melde sig ind i en bestemt fagforening, og for hvem et sådant medlemskab ikke blev stillet som et vilkår på ansættelsestidspunktet.

Derimod er art. 11 ikke til hinder for afskedigelse af en arbejdstager, der ikke ønsker at være medlem af en bestemt fagforening, såfremt den pågældende var bekendt med dette vilkår på tidspunktet for ansættelsen.

Efter udvalgets opfattelse er den negative foreningsfrihed i arbejdsmarkedsforhold kun beskyttet i medfør af art. 11 i den udstrækning, et krav om medlemskab af en bestemt fagforening først opstår, efter at den pågældende er blevet ansat eller meddelt bevilling. Der må således lægges afgørende vægt på, om kravet om medlemskab har karakter af "briste-de forudsætninger" for ansættelsen/bevillingen.

3.3.4.1.3. Verserende klagesager mod Danmark vedrørende EMRK's art. 11

Domstolen behandler for tiden tre klagesager mod Danmark om arbejdsmarkedets eksklusivaftaler og disses overensstemmelse med foreningsfriheden efter konventionens art. 11. Det drejer sig om klagesag 52562/99, Sørensen mod Danmark, klagesag 52620/99, Jensen og Rasmussen mod Danmark, og klagesag 62560/00, Hoffmann Karlskov mod Danmark. De underliggende Højesteretsdomme er beskrevet ovenfor under pkt. 3.3.2.

Alle tre klagesager vedrører spørgsmålet om den negative foreningsfrihed, dvs. retten til ikke at være medlem af en forening, herunder en fagforening. Klagerne gør gældende, at foreningsfrihedsloven (lovbekendtgørelse nr. 443 af 13. juni 1990 om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold) og eksklusivaftaler på det danske arbejdsmarked er i strid med art. 11 i konventionen.

Til brug for vurderingen af om de tre klagesager skal afvises eller antages til behandling, har Domstolen anmodet om den danske regerings rettlige bemærkninger. Regeringen har afgivet bemærkninger den 22. og 29. juni 2001.

Der argumenteres fra dansk side for, at to af klagesagerne bør afvises. Ove Rasmussen har således undladt at indbringe sin sag for de nationale domstole. Han har dermed ikke udtømt nationale retsmidler, jf. konventionens art. 35, stk. 1. Hans Henrik Jensen og Karin Karlskov kan ikke betragtes som "ofre" for krænkelse, jf. konventionens art. 34, idet Højesteret i deres sager har anerkendt, at afskedigelserne var i strid med foreningsfrihedsloven og har tilkendt dem erstatning.

I øvrigt argumenteres der for, at klagerne skal afvises som åbenbart ugrundet, idet afskedigelsen skete i overensstemmelse med den danske foreningsfrihedslov, som i 1982 netop blev gennemført med henblik på at bringe den danske retstilstand i overensstemmelse med art. 11, således som denne bestemmelse var blevet fortolket i British Rail-dommen. Denne argumentation har betydning for Sørensen-sagen og for de andre to sager, i det omfang Domstolen ikke afviser dem af de nævnte formelle grunde (manglende udtømmelse af nationale retsmidler og manglende offerstatus).

Der argumenteres endvidere for, at Domstolens praksis - som også anført af Højesteret - heller ikke i lyset af Domstolens senere domme indeholder et absolut forbud mod eksklusivaftaler. Det må fortsat anses for lovligt at stille krav om medlemskab af en bestemt fagforening, når arbejdstagerne er bekendt med dette krav ved ansættelsen. Foreningsfrihedsloven må således også fortsat anses for forenelig med konventionens art. 11, stk. 1.

Domstolen har endnu ikke taget stilling til, om en eller flere af sagerne skal antages til realitetsbehandling. Det er derfor ikke muligt at sige, om de tre verserende danske klagesager vil medføre nogen ændring i Domstolens praksis i forhold til det ovenfor beskrevne.

3.3.4.2. Liberale erhverv og pligtmæssigt medlemskab af faglige organisationer i relation til EMRK's art. 11

Under dette punkt behandles spørgsmålet om, hvorvidt det er i strid med art. 11 i konventionen, hvis staten stiller krav om, at en person, der ønsker at udøve et bestemt erhverv, skal være medlem af en bestemt faglig organisation.

Inden for blandt andet de liberale erhverv findes eksempler på, at personer, der ønsker at udøve det pågældende erhverv, skal være medlem af en bestemt faglig organisation. Dette er fx tilfældet for advokater, hvor det i retsplejelovens § 143 er bestemt, at alle advokater er medlem af Det Danske Advokatsamlund. Det er endvidere tilfældet inden for blandt andet sundhedssektoren, hvor privatpraktiserende personer skal være medlemmer af den brancheorganisation, der indgår overenskomst med det offentlige, for at kunne tilbyde sygesikringsdækkede ydelser.

Ved vurderingen af, om sådanne organisationskrav er forenelige med konventionens art. 11, er det først og fremmest afgørende, om den pågældende organisation er en forening i art. 11's forstand. Hvis det ikke er tilfældet, rejser det pligtmæssige medlemskab ikke spørgsmål i forhold til art. 11. Hvis der derimod er tale om en forening i art. 11's forstand, skal organisationskravet vurderes i forhold til den negative foreningsfrihed, jf. ovenfor pkt. 3.3.4.1.1.

Hvis organisationskravet skal vurderes i forhold til den negative foreningsfrihed, må det følge af Domstolens praksis, jf. ovenfor pkt. 3.3.4.1.1., at der skal lægges vægt på et forudsætningssynspunkt. Det vil derfor være af betydning, om kravet om medlemskab eksisterer på det tidspunkt, hvor personen påbegynder eller ønsker at påbegynde udøvelsen af det pågældende erhverv. Hvis kravet om medlemskab eksisterede på dette tidspunkt, vil det pligtmæssige medlemskab som udgangspunkt ikke være i strid med den negative foreningsfrihed.

3.3.4.2.1. Foreningsbegrebet i EMRK's art. 11

Efter art. 11, stk. 1, har enhver blandt andet ret til "foreningsfrihed" ("freedom of association" på engelsk). Ordet "forening" ("association") har en selvstændig betydning i konventionen, der ikke nødvendigvis er sammenfaldende med den betydning, ordet har i national ret (se fx Chassagnou m.fl. mod Frankrig, dom af 29. april 1999, præmis 100). Nationale regler om foreninger, fx regler om registrering, hæftelsesansvar m.v., er derfor som udgangspunkt ikke relevante for bedømmelsen af, om en bestemt forening er en forening i art. 11's forstand.

En forening i art. 11's forstand forudsætter en frivillig sammenslutning med fælles mål, se fx Kommissionens udtalelse i Young, James and Webster mod UK (Rapport af 14. december 1979, B.39 (1984), p. 47), hvilket fx ikke er opfyldt blot ved, at flere arbejdstagere er ansat hos den samme arbejdsgiver, idet der her er tale om et kontraktmæssigt forhold og ikke en frivillig sammenslutning. Det kræves endvidere, at foreningen eller sammenslutningen har en vis struktur, se fx McFeely mod UK, afgørelse af 15. maj 1980, hvor Kommissionen antog, at der ikke kan udledes en ret af art. 11 for indsatte i fængsler til at være sammen med andre indsatte.

Som udgangspunkt er alle typer af foreninger og sammenslutninger beskyttet, herunder fx politiske, religiøse og ideologiske foreninger. Offentlige foreninger er imidlertid ikke beskyttet, se fx klagesag 6094/73, Association X mod Sverige, afgørelse af 6. juli 1977. Det følger således af Domstolens praksis, at kun foreninger, der nyder uafhængighed af det offentlige, er beskyttet. Foreninger, der varetager offentlige interesser, og som eventuelt har visse offentligretlige beføjelser, er således kun beskyttet, så længe de er uafhængige af statsmagten.

Domstolen og Kommissionen har i en række sager haft lejlighed til at vurdere, hvilke kriterier der er relevante ved vurderingen af, om en bestemt forening er uafhængig af det offentlige. Disse sager gennemgås nedenfor i pkt. 3.3.4.2.2.

3.3.4.2.2. Praksis vedrørende foreninger eller offentligretlige organer

A. I Domstolens ledende dom, Le Compte, Van Leuven og De Meyere mod Belgien, dom af 23. juni 1981, tog Domstolen stilling til, om pligtmæssigt medlemskab af det belgiske lægekammer (L'Ordre des médecins) var foreneligt med art. 11.

Domstolen nåede frem til, at lægekammeret ikke var en forening i art. 11's forstand, idet kammeret varetog særlige offentlige interesser og havde offentlige funktioner, i dette tilfælde med registrering og kontrol. Domstolen lagde herunder vægt på, at lægekammeret

var oprettet ved lov, og at det var en integreret del af det offentlige system, jf. præmis 62-66. Domstolen udtalte således:

“64. The Court notes firstly that the Belgian *Ordre des médecins* is a public-law institution. It was founded not by individuals but by the legislature; it remains integrated within the structures of the State and judges are appointed to most of its organs by the Crown. It pursues an aim which is in the general interest, namely the protection of health, by exercising under the relevant legislation a form of public control over the practice of medicine. Within the context of this latter function, the *Ordre* is required in particular to keep the register of medical practitioners. For the performance of the tasks conferred on it by the Belgian State, it is legally invested with administrative as well as rule-making and disciplinary prerogatives out of the orbit of the ordinary law (*prerogatives exorbitantes du droit commun*) and, in this capacity, employs processes of a public authority (see paragraphs 20-34 above).

65. Having regard to these various factors taken together, the *Ordre* cannot be considered as an association within the meaning of Article 11. (...)”

Der kan endvidere henvises til Domstolens dom i *Albert og Le Compte mod Belgien*, dom af 30. juni 1983, som ligeledes vedrører det pligtmæssige medlemskab af det belgiske lægekammer, og hvor Domstolen efter en henvisning til *Le Compte, Van Leuven og De Meyere mod Belgien* nåede frem til samme resultat.

I klagesag 14331/88 og 14332/88, *Revert og Legallais mod Frankrig*, afgørelse af 8. september 1989, skulle Kommissionen tage stilling til, om obligatorisk medlemskab af en forening for arkitekter var forenelig med art. 11. Efter en henvisning til Domstolens praksis i *Le Compte, Van Leuven og De Meyere mod Belgien* nåede Kommissionen frem til, at arkitektforeningen ikke var en forening i art. 11's forstand. På samme vis som det belgiske lægekammer var arkitektforeningen oprettet ved lov for at varetage særlige offentlige interesser og have offentlige funktioner. I loven var der hjemmel til, at arkitektforeningen kunne opkræve medlemskontingenter, der skulle dække udgifter i forbindelse med varetagelsen af disse offentlige funktioner.

I klagesag 13750/88, *A m.fl. mod Spanien*, afgørelse af 2. juli 1990, havde Kommissionen lejlighed til at vurdere, om pligtmæssigt medlemskab af det spanske advokatammer (*L'Ordre des Avocats*) var foreneligt med art. 11 i konventionen. Efter en henvisning til Domstolens praksis i *Le Compte, Van Leuven og De Meyere mod Belgien*, nåede Kommissionen frem til, at pligtmæssigt medlemskab af advokatammeret ikke var uforeneligt med konventionens art. 11, idet advokatammeret ikke var en forening i art. 11's forstand. Kommissionen lagde herunder vægt på, at advokatammeret var en offentlig institution

reguleret ved lov, som skulle varetage offentlige interesser, i dette tilfælde for at fremme en uafhængig og fyldestgørende juridisk bistand.

I klagesag 14596/89, Weiss mod Østrig, afgørelse af 10. juli 1991, nåede Kommissionen frem til, at en restauratørs pligtmæssige medlemskab af et østrigsk handelskammer ikke var i strid med art. 11, idet handelskammeret var et organ oprettet ved lov, og som havde offentlige funktioner, i dette tilfælde afskaffelse af ulige handelsvilkår og gennemførelse af uddannelse, og derfor ikke var en forening i art. 11's forstand.

B. I nogle sager er Domstolen nået til det resultat, at den pågældende organisation var uafhængig af det offentlige og dermed en forening i art. 11's forstand.

Som eksempel herpå kan nævnes Sigurdur A. Sigurjónsson mod Island, dom af 30. juni 1983, der er omtalt nærmere ovenfor. Sagen drejede sig om et krav i islandsk lovgivning om medlemskab af en bestemt organisation, Frami, som betingelse for at opnå hyrevogns-tilladelse. Sigurjónsson meldte sig ind i Frami i forbindelse med, at han skulle have bevilling til at køre taxa. Efter et stykke tid holdt han op med at betale kontingent, hvorefter Frami ville ekskludere ham, ligesom han fik frataget sin bevilling.

Den islandske regering havde argumenteret for, at Frami ikke var en forening i art. 11's forstand, idet den blandt andet varetog offentlige interesser. Domstolen var imidlertid ikke enig heri og fastlog, at Frami var en forening i art. 11's forstand. Domstolen lagde vægt på, at selv om Frami varetog visse offentlige interesser, såsom fx at fastlægge taxapriser, at rapportere manglende overholdelse af bevillingskrav m.v., så lå tilsynet og kontrollen med, at reglerne blev overholdt navnlig hos en anden institution (the Committee), som også udstedte og tilbagekaldte bevillinger. Domstolen lagde endvidere vægt på, at Frami var en uafhængig organisation, som selv kunne fastlægge formål, organisation og interne procedurer, og endvidere at Framis formål var at beskytte og repræsentere private taxa-chauffører i spørgsmål om fx arbejdstider og lønninger. Domstolen udtalte således:

“31. (...) Admittedly, Frami performed certain functions which were to some extent provided for in the applicable legislation and which served not only its members but also the public at large (see paragraphs 22-23 above). However, the role of supervision of the implementation of the relevant rules was entrusted primarily to another institution, namely the Committee, which in addition had the power to issue licences and to decide on their suspension and revocation (see paragraphs 20 and 25 above). Frami was established under private law and enjoyed full autonomy in determining its own aims, organisation and procedure. According to its Articles, admittedly old and currently under revision, the purpose of Frami was to protect the professional taxicab drivers; to determine, negotiate and pre-

sent demands relating to the working hours, wages and rates of its members; to seek to maintain limitations on the number of taxicabs and to represent its members before the public authorities (see paragraph 21 above). Frami was therefore predominantly a private-law organisation and must thus be considered an “association” for the purposes of Article 11.”

Som et andet eksempel kan nævnes *Chassagnou m.fl. mod Frankrig*, dom af 29. april 1999, hvor Domstolen nåede frem til, at den pågældende forening, i dette tilfælde en jagtorganisation, ACCA, var en forening i art. 11's forstand.

Efter fransk ret kunne private jordejere ikke selv disponere over jagtrettigheder knyttet til deres jord. Jordejerne var forpligtede til at overdrage dispositionsretten over jagten til en jagtorganisation, ACCA, der var organiseret i de enkelte kommuner, og til samtidigt at være medlem af ACCA. ACCA disponerede således over alle jagtrettigheder i kommunerne, og medlemmerne kunne derfor jage i hele området. *Chassagnou* og de andre klager hævdede, at det pligtmæssige medlemskab af ACCA var en krænkelse af art. 11. Sagen gav anledning til flere problemstillinger i forhold til art. 11, herunder om ACCA var en forening i art. 11's forstand.

Domstolen gentog for det første princippet om, at “forening” har en selvstændig betydning i konventionen, og at det derfor ikke var afgørende, hvorledes fransk ret betragtede ACCA.

Domstolen lagde herefter vægt på, at selv om ACCA måtte siges at være blevet oprettet efter ønske fra Parlamentet, var det en organisation, der bestod af jægere, jordejere m.v., som ønskede at være fælles om deres jord med henblik på jagt. Domstolen nåede endvidere frem til, at det forhold, at præfekten (amtmanden) førte kontrol med, hvordan disse jagtorganisationer fungerede, ikke var nok til, at organisationerne måtte anses for at være en integreret del af det offentlige system, og endelig lagde Domstolen vægt på, at organisationerne ikke havde særlige offentlige funktioner.

Domstolen udtalte blandt andet:

“100. However, the question is not so much whether in French law, ACCAs are private associations, public or para-public associations, or mixed associations, but whether they are associations for the purposes of Article 11 of the Convention.
(...)

The Term “association” therefore possesses an autonomous meaning; the classification in national law has only relative value and constitutes no more that a starting-point.

101. It is true that the ACCAs owe their existence to the will of Parliament, but the Court notes that they are nevertheless associations set up in accordance with the Law of 1 July 1901, and are composed of hunters or the owners of land or hunting rights, and therefore of private individuals, all of whom, a priori, wish to pool their land for the purpose of hunting.

Similarly, the fact that the prefect supervises the way these associations operate is not sufficient to support the contention that they remain integrated within the structures of the State (see, *mutatis mutandis*, the *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, judgment of 23 June 1981, Series A no. 43, pp. 26-27, § 64). Furthermore, it cannot be maintained that under the *Loi Verdeille* ACCAs enjoy prerogatives outside the orbit of the ordinary law, whether administrative, rule-making or disciplinary, or that they employ processes of a public authority, like professional associations.

102. The Court accordingly considers, like the Commission, that ACCAs are indeed “associations” for the purposes of article 11.”

3.3.4.2.3. Sammenfatning vedrørende pligtmæssigt medlemskab af foreninger på offentligretlig grundlag

Sammenfattende kan siges, at begrebet en “forening” har en selvstændig betydning i konventionen. Art. 11 beskytter frivillige sammenslutninger med fælles mål og med en vis struktur. Offentlige foreninger som sådan er derimod ikke omfattet af art. 11.

Ved vurderingen af, om der er tale om en forening, der falder uden for art. 11's anvendelsesområde, lægges der vægt på en flerhed af momenter. Der lægges vægt på, om foreningen er oprettet ved lov. Der lægges vægt på, hvilke regler der gælder for foreningen, herunder om foreningen er underlagt de regler, der gælder for almindelige foreninger. Der lægges vægt på, hvem der er medlem af foreningen. Der lægges vægt på, om foreningen er underlagt offentlig kontrol og tilsyn. Der lægges vægt på, om foreningen har fået tillagt særlige offentlige beføjelser, fx administrative, regeludstedende eller disciplinære beføjelser eller udøver offentlig myndighed. Det er nødvendigt at foretage en konkret vurdering, hvor samtlige de nævnte momenter indgår.

Hvis der er tale om en forening i art. 11's forstand, skal organisationskravet vurderes i forhold til den negative foreningsfrihed. I så fald vil det være af betydning, om kravet om medlemskab eksisterer på det tidspunkt, hvor personen påbegynder eller ønsker at påbegynde udøvelsen af det pågældende erhverv. Hvis kravet om medlemskab eksisterer på dette tidspunkt, vil det pligtmæssige medlemskab som udgangspunkt ikke være i strid med den negative foreningsfrihed.

Kapitel 4 Internationale bestemmelser om foreningsfrihed

4.1. Indledende bemærkninger om forpligtelser som følge af internationale forpligtelser

Danmark har udover Den Europæiske Menneskerettighedskonvention tiltrådt en række andre internationale konventioner og aftaler, der blandt andet indeholder bestemmelser om foreningsfrihed. Som det fremgår ovenfor er Menneskerettighedskonventionen inkorporeret i dansk ret ved lov.

Danmark er efter international ret forpligtet til at respektere de menneskerettigheder, der er omfattet af de konventioner/traktater, man har tilsluttet sig og ratificeret efter det folkeretlige princip om "Pacta sunt servanda" (aftaler skal overholdes). Ved tilslutning til internationale menneskerettighedstraktater er Danmark forpligtet til at tilvejebringe eller opretholde en regulering, der åbner for efterlevelse af de internationale forpligtelser. De fleste instrumenter indeholder krav om effektiv overholdelse, således fx ILO's statut art. 19, stk. 5, hvorefter medlemsstaterne efter ratifikation af en konvention er forpligtet til at "take such action as may be necessary to make effective the provisions of the Convention". Det er dog karakteristisk for disse folkeretlige forpligtelser, at der til disse er knyttet et overvågningssystem, der skal kontrollere staternes overholdelse af de tiltrådte forpligtelser, men at staternes manglende overholdelse af forpligtelserne i øvrigt ikke kan sanktioneres.

4.1.1. Den Europæiske Socialpagts art. 5

Art. 5 i Den Europæiske Socialpagt indeholder en bestemmelse om retten til at organisere sig. Medlemsstaterne skal sikre, at lovgivningen ikke forringer eller hindrer organisationsretten. Socialpagten er et folkeretligt bindende instrument og indeholder navnlig regler af betydning for arbejdstagerne. Danmark har forpligtet sig til at overholde en række af pagtens bestemmelser. De af Danmark tiltrådte bestemmelser er ikke gennemført ved lov.

4.1.2. Indhold

Art. 5 har følgende ordlyd:

“Art. 5 - The right to organise.

With a view to ensuring or promoting the freedom of workers and employers to form local, national or international organisations for the protection of their economic and social interests and to join those organisations, the Parties undertake that national law shall not be such as to impair, nor shall it be applied as to im-

pair, this freedom. The extent to which the guarantees provided in this article shall apply to the police shall be determined by national laws or regulations. This principle governing the application to the members of the armed forces of these guarantees and the extent to which they shall apply to persons in this category shall equally be determined by national laws and regulations.”

4.1.3. Forholdet til dansk ret og praksis (fortolkninger)

Overholdelsen af Den Europæiske Socialpagt overvåges af et særligt overvågningssystem. Overvågningen foregår på baggrund af staternes rapportering om overholdelsen af tiltrådte bestemmelser i Socialpagten. Rapporterne vurderes i første instans af komitéen af uafhængige eksperter, der afgiver rekommandationer og konklusioner vedrørende staternes overholdelse af de tiltrådte forpligtelser. Regeringskomitéen vurderer herefter ekspertkomitéens rekommandationer og regeringernes kommentarer hertil. Både ekspertkomitéen og regeringskomitéen har karakter af undersøgelses- eller udredningsorganer. Beslutter regeringskomitéen at fremme en henstilling fra ekspertkomitéen behandles denne efterfølgende af Stedfortræderkomitéen, og i sidste instans af Ministerkomitéen, der kan vælge at vedtage en henstilling til det pågældende land, hvis den finder, at der er anledning til kritik. En henstilling fra Ministerkomitéen er ikke retligt bindende.

Foreningsfrihedsloven har givet anledning til, at der i Europarådsregi gennem længere tid er set på, om Danmark opfylder art. 5 i Europarådets Socialpagt om retten til at organisere sig.

Allerede i 1989 udtalte Ekspertkomitéen i Conclusions XI-1 s. 77, at foreningsfrihedsloven på visse punkter stred mod art. 5, og at det måtte afvises, at loven var en tilstrækkelig opfyldelse af British Rail dommen (omtalt i kapitel 3.3.4.1.2. om EMRK's art. 11).

Europarådets Regeringskomité udtalte i en rapport fra februar 1999, at den danske foreningsfrihedslov strider mod art. 5 i Europarådets Socialpagt om retten til at organisere sig, når en lønmodtager kan afskediges, uanset at han før ansættelsen vidste, at medlemskab af en fagforening var en betingelse for ansættelse i virksomheden (lovens § 2, stk. 2 og 3). Regeringskomitéen har flere gange indstillet til Ministerkomitéen, at der vedtages en henstilling til Danmark for manglende overholdelse af Europarådets Socialpagt.

Spørgsmålet om eksklusivaftaler i relation til Den Europæiske Socialpagt har senest været behandlet i Europarådets Stedfortræderkomité (stedfortræder for ministerkomiteen) d. 7. februar 2001, hvor der ikke var det nødvendige flertal til at vedtage en henstilling om, at Danmark ikke overholder art. 5 i pagten ved at tillade brugen af eksklusivaftaler.

Spørgsmålet om hvordan bestemmelsen skal fortolkes er, som det fremgår af ovenstående, tilbagevendende, og det diskuteres kontinuerligt, om den skal fortolkes således, at den både beskytter den positive og den negative foreningsfrihed. Foreløbigt må det antages, at foreningsfrihedsloven er i overensstemmelse med Socialpagtens art. 5. Det er i den forbindelse interessant at bemærke, at Socialpagten og EMRK begge er Europarådsinstrumenter, der blot er undergivet forskellige former for overvågning. EMRK er gennemført i Danmark ved særskilt lov.

4.2. ILO konventioner

Danmark har ratificeret ILO konventionerne nr. 87 om foreningsfrihed og retten til at organisere sig og nr. 98 om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger. Begge beskytter udtrykkeligt den positive foreningsfrihed.

Foreningsfrihedsbegrebet er i ILO sammenhæng et bredt begreb, da både den individuelle og kollektive foreningsfrihed er beskyttet af konventionerne, ligesom der også er tale om en materiel beskyttelse af foreningsfriheden. ILO konventionerne vedrører alene foreningsfriheden i relation til arbejdsmarkedet.

4.2.1. Indhold

Konvention 87's art. 2 har følgende ordlyd:

“Arbejdere og arbejdsgivere uden forskel af nogen art, er berettiget til at oprette og til alene under iagttagelse af den pågældende organisations bestemmelser til at slutte sig til organisationer efter eget valg og uden forudgående tilladelse.”

Art. 8 har følgende ordlyd:

“1. Arbejdere og arbejdsgivere og deres respektive organisationer skal i lighed med andre personer eller sammenslutninger ved udøvelsen af de i nærværende konvention hjemlede rettigheder respektere den nationale lovgivning.
2. Den nationale lovgivning må ikke svække de ved nærværende konvention hjemlede garantier og ej heller anvendes på en sådan måde, at de omhandlede garantier forringes.”

Art. 11 er sålydende:

“Ethvert medlem af Den Internationale Arbejdsorganisation, for hvilket nærværende konvention er i kraft, forpligter sig til at træffe alle nødvendige og egnede

forholdsregler til sikring af arbejdernes og arbejdsgivernes frie ret til at organisere sig.”

Konvention 98 om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger indeholder i art. 1 blandt andet følgende:

- “1. Arbejderne skal på fyldestgørende måde med hensyn til deres beskæftigelse beskyttes mod foranstaltninger, der går ud på at modarbejde fagforeninger.
2. Denne beskyttelse skal i særdeleshed ydes mod foranstaltninger, der går ud på
a) at gøre beskæftigelsen af en arbejder betinget af, at han ikke melder sig ind i en fagforening eller at han ophører med at være medlem af en sådan i en forening.”

Konvention 98 regulerer forholdet mellem arbejdsmarkedets parter og forholdet mellem staten og faglige foreninger.

Begge konventioner vedrører efter deres ordlyd ikke beskyttelsen af den negative foreningsfrihed, og ifølge ILO er spørgsmål om beskyttelse af den negative foreningsfrihed et rent nationalt anliggende.

4.2.2. Forholdet til dansk ret og praksis (fortolkninger)

Konventionerne blev ratificeret af Danmark i henholdsvis 1951 og 1955 og blev anset for opfyldt i dansk ret, dels gennem grundlovens § 78 og dels ved gældende praksis på det arbejdsretlige område, herunder de kollektive aftaler og den Faste Voldgiftsrets (nu Arbejdsrettens) praksis.⁴ Der er derfor ikke vedtaget nogen særskilt lovgivning med henblik på gennemførelse af konventionerne, om end foreningsfrihedsloven i realiteten gennemfører art. 1 i konvention 98.

Staternes overholdelse af ILO's konventioner kontrolleres gennem ILO's overvågningssystem. Staterne er forpligtede til at rapportere til ILO om gennemførelsen af konventionerne i national ret.

Som nævnt er spørgsmålet om den negative foreningsfrihed ikke reguleret i konvention 87. I General Survey fra 1994 om foreningsfrihed og retten til føre kollektive forhandlinger fra 1994 udtalte Ekspertkomiteen i entydige vendinger vedrørende eksklusivaftaler, at sådanne spørgsmål må løses på nationalt niveau i overensstemmelse med arbejdsmarkedssystemet og praksis i det enkelte land (s. 94). Udtalelsen var i overensstemmelse med Fagforeningsfrihedskomitéens faste praksis. Komiteen fastholdt en subjektiv fortolkning

⁴ Jens Kristiansen, Arbejdsretlig lærebog, 1999, s. 108

af konvention 87 på baggrund af forarbejderne, der udtrykkeligt tilkendegiver, at konventionen ikke regulerer den negative foreningsfrihed.

Det bemærkes dog i den forbindelse, at ILO's arbejde primært koncentrerer sig om at sikre den positive foreningsfrihed og udøvelsen af fagforeningsrettigheder i øvrigt.

4.3. Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejds-markedsmæssige og sociale rettigheder

EF's stats- og regeringschefer vedtog i 1989 Den Europæiske Fællesskabspagt om arbejdstagernes grundlæggende arbejds-markedsmæssige og sociale rettigheder. Fællesskabspagten er en erklæring om Fællesskabets arbejds-markedsmæssige og sociale dimension, og er ikke retligt bindende. Den indeholder en række målsætninger, blandt andet om foreningsfrihed.

Fællesskabspagten art. 11 har følgende ordlyd:

“Art. 11. Arbejdsgivere og arbejdstagere i Det Europæiske Fællesskab har ret til frit at slutte sig sammen for at oprette arbejdsgiverforeninger og fagforeninger efter deres eget valg til varetagelse af deres økonomiske og sociale interesser. Enhver arbejdsgiver og arbejdstager har frihed til at melde sig ind i sådanne organisationer eller til at undlade at gøre dette, uden at det må komme den pågældende personligt eller erhvervsmæssigt til skade.”

Efter sin ordlyd vedrører art. 11 alene foreningsforhold relateret til arbejdsmarkedet og erhvervsmæssig aktivitet. Bestemmelsen vedrører eksplicit friheden til at undlade at melde sig ind i en forening, uden at dette må komme den pågældende personligt eller erhvervsmæssigt til skade.

Som det fremgår ovenfor er fællesskabspagten alene en politisk bindende hensigtserklæring.

Elementer af fællesskabspagten blev inkorporeret i traktaten med Amsterdamtraktaten. Dette rejser det spørgsmål, hvilken status Fællesskabspagten og de resterende bestemmelser kan tillægges. Dette spørgsmål er ikke afklaret.

Udvalget henleder i den forbindelse opmærksomheden på EF-traktatens art. 137, nr. 6, i afsnittet vedrørende social- og arbejdsmarkedspolitikken, der er en negativ afgrænsning af EU's kompetence i forhold til arbejdsmarkedet. Det fremgår således udtrykkeligt af bestemmelsen, at art. 137 ikke vedrører lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til

lockout, og at der således ikke er hjemmel til regulering af organisationsretten på europæisk plan.

EF-domstolen vil således i konkrete sager ikke kunne lægge vægt på de bestemmelser, der i EF-traktaten udtrykkeligt er undtaget fra fællesskabets kompetence.

4.4. EU's charter om grundlæggende rettigheder

Charteret om grundlæggende rettigheder blev vedtaget på EU-topmødet i december 2000. Charteret indeholder en bestemmelse om retten til at være medlem af foreninger og til at danne foreninger.

Chartrets art. 12 er sålydende:

“Art. 12. Enhver har ret til at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed på alle niveauer, navnlig i forbindelse med politiske og faglige sammen slutninger og medborgersammenslutninger, hvilket indebærer, at enhver har ret til sammen med andre at oprette fagforeninger og slutte sig hertil for at beskytte sine interesser.”

Retten til at stå uden for en forening er ikke medtaget i Chartret.

Bestemmelsen skal læses i sammenhæng med art. 53, hvor af følger, at ingen bestemmelser i Charteret må fortolkes som en begrænsning af eller et indgreb i de grundlæggende menneskerettigheder og frihedsrettigheder, der anerkendes i EU-retten og folkeretten, herunder EMRK, som alle EU-landene er parter i. Charterets bestemmelser om blandt andet organisationsret vil skulle forstås i overensstemmelse med bestemmelserne i EMRK.

Charteret har status af en politisk erklæring, og giver ikke hjemmel til en EU-regulering af organisationsretten. Der henvises i den forbindelse til Chartrets art. 51, stk. 2, hvorefter Chartrets bestemmelser ikke skaber nye kompetencer eller nye opgaver for Fællesskabet eller Unionen, og ikke ændrer de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne. Det fremgår af forklaringen til Chartrets art. 51, stk. 2, at de grundlæggende rettigheder, således som de er sikret i Unionen, kun har virkning inden for rammerne af de beføjelser, der er fastlagt i traktaterne.

4.5. FN-instrumenter om foreningsfrihed

4.5.1. Art. 20 i FN's menneskerettighedserklæring (1948)

Art. 20 i menneskerettighedserklæringen beskytter både den positive og den negative foreningsfrihed og har følgende ordlyd:

“Art. 20.

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.
2. No one must be compelled to belong to an association.”

Bestemmelsen er en generel, men vidtgående bestemmelse om foreningsfrihed. Menneskerettighedserklæringen er en højtidelig erklæring, der alene er politisk bindende, og hvortil der ikke er knyttet noget sanktions- eller overvågningsapparat.

4.5.2. Art. 22 i konventionen om borgerlige og politiske rettigheder

Art. 22 har følgende ordlyd:

1. Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.
2. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on members of the armed forces and of the police in their exercise of this right.
3. Nothing in this article shall authorize States Parties to the International Labour Organisation Convention of 1948 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize to take legislative measures which would prejudice, or to apply the law in such a manner as to prejudice, the guarantees provided for in that Convention.

Konventionen blev vedtaget den 16. december 1966, og er dermed senere i tid end Menneskerettighedserklæringen. Art. 22 forholder sig ikke til spørgsmålet om negativ foreningsfrihed og bestemmelsen skal i øvrigt fortolkes i overensstemmelse med ILO konvention 87, jf. henvisningen hertil i stk. 3.

Overholdelse af konventionen overvåges af FN's menneskerettighedskomité, der afgiver konklusioner på baggrund af staternes løbende afrapporteringer om gennemførelsen af konventionen i national ret og efterfølgende eksaminationer.

4.5.3. Art. 8 i konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

Art. 8 har følgende ordlyd:

1. The States Parties to the present Covenant undertake to ensure:
 - (a) The right of everyone to form trade unions and join the trade union of his choice, subject only to the rules of the organization concerned, for the promotion and protection of his economic and social interests. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others;
 - (b) The right of trade unions to establish national federations or confederations and the right of the latter to form or join international trade-union organizations;
 - (c) The right of trade unions to function freely subject to no limitations other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others;
 - (d) The right to strike, provided that it is exercised in conformity with the laws of the particular country.
2. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces or of the police or of the administration of the State.
3. Nothing in this article shall authorize States Parties to the International Labour Organisation Convention of 1948 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize to take legislative measures which would prejudice, or apply the law in such a manner as would prejudice, the guarantees provided for in that Convention.

Konventionen blev vedtaget i 1966. Heller ikke denne konvention forholder sig til spørgsmålet om negativ foreningsfrihed, og den skal ligeledes fortolkes i overensstemmelse med ILO konvention 87, jf. henvisningen i art. 8, stk. 3.

Staternes overholdelse af konventionen overvåges af FN's Komité om økonomiske, politiske, sociale og kulturelle rettigheder på baggrund af afrapporteringer, som staterne løbende er forpligtede til at afgive og efterfølgende eksaminationer.

Kapitel 5 Begrænsninger i foreningsfriheden

5.1. Generelt

Som det er beskrevet i kapitel 2, skal udvalget afdække, hvor der i henhold til lovgivning, aftaler, vedtægter eller praksis stilles krav om, at en person eller en virksomhed er medlem af en bestemt forening, som forudsætning for at kunne opnå eller bevare ansættelse eller på anden måde udøve sit erhverv og hvor konsekvensen af manglende medlemskab er, at en person ikke kan få ansættelse eller udøve sit erhverv på en bestemt virksomhed, inden for et bestemt område eller inden for en bestemt branche.

Udvalget skal altså belyse, hvor i det danske samfund, der som følge af eksistensen af eksklusivbestemmelser er hindringer for erhvervsdeltagelsen og erhvervsudøvelsen.

En eksklusivbestemmelse kan defineres således, at det i bestemmelsen stilles som et krav, at en person er medlem af en bestemt forening, som forudsætning for at kunne få et bestemt arbejde eller udøve et bestemt erhverv, og hvor den manglende opfyldelse af kravet om medlemskab bevirker, at personen ikke kan få et bestemt arbejde eller udøve et bestemt erhverv.

På baggrund af den gennemførte hørings- og konsultationsrunde tegner der sig et generelt billede af, inden for hvilke områder og erhvervsgrene der stilles krav om bestemte foreningsforhold:

1. Først og fremmest findes der eksklusivbestemmelser i en række overenskomster på det private arbejdsmarked.
2. Dernæst er der inden for de liberale erhverv på sundhedsområdet (praktiserende læger, tandlæger m.fl.) bestemmelser i landsoverenskomsterne indgået mellem de sundhedsfaglige organisationer og Sygesikringens forhandlingsudvalg om, at man skal være medlem af den aftaleberettigede organisation, for at være omfattet af overenskomsterne med den offentlige sygesikring.
3. Endvidere er der inden for et andet liberalt erhverv, nemlig advokatbranchen, krav om obligatorisk medlemskab af Advokatsamfundet. Kravet om medlemskab er fastsat i Retsplejeloven.
4. Endelig er der fremkommet oplysninger om forskellige forhold, hvor der direkte eller indirekte er krav om bestemte foreningsforhold, eller hvor det i et eller andet omfang kan have en betydning for erhvervsudøvelsen, om man er medlem af en bestemt forening.

Den gennemførte hørings- og konsultationsrunde blev blandt andet gennemført med henblik på at få et overblik over foreningers og organisationers holdning til eksklusivbestemmelser.

Det generelle indtryk er, at der er stor forskel i foreningers og organisationers holdning til eksklusivbestemmelser, deres betydning, samt behovet for og konsekvenserne af at fjerne dem. Bilag 2 indeholder et sammendrag af de afholdte konsultationer.

Nedenfor redegøres der nærmere for de områder, hvor der eksisterer eksklusivbestemmelser eller eksklusivlignende forhold. I forbindelse med gennemgangen giver udvalget sin vurdering af behovet for helt eller delvist at opretholde krav om medlemskab inden for de enkelte områder, samt behovet for og konsekvenserne af at ændre retstilstanden. I den forbindelse vil der blive redegjort for argumenterne for og imod at ændre retstilstanden - også i lyset af hørings- og konsultationsrunden.

Udvalget vil på den baggrund komme med anbefalinger til, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang der inden for de enkelte områder bør foreslås initiativer, som fjerner krav om medlemskab af en bestemt forening, som forudsætning for ansættelse eller erhvervsudøvelse.

5.2. Aftalebaserede eksklusivbestemmelser mellem lønmodtager- og arbejdsgiverparter

Aftalebaserede eksklusivbestemmelser findes i et vist omfang i kollektive overenskomster på det private arbejdsmarked. Der er typisk tale om, at der i forbindelse med indgåelse af en kollektiv overenskomst om løn- og arbejdsvilkår - og typisk efter krav fra lønmodtagerorganisationen - aftales en bestemmelse om, at arbejdsgiveren alene eller fortrinsvis må ansætte og beskæftige medlemmer af den lønmodtagerorganisation, som er part i overenskomsten. Hvis arbejdsgiveren ikke opfylder bestemmelsen i overenskomsten ved fx at ansætte en uorganiseret eller at undlade at afskedige en uorganiseret, begår arbejdsgiveren brud på overenskomsten.

En eksklusivbestemmelse indgår som en del af en kollektiv overenskomst. Der er således tale om, at en aftale mellem 2 parter, får virkning for en tredjemands muligheder for at få ansættelse på en virksomhed, som er omfattet af en overenskomst med en eksklusivbestemmelse.

Man bør være opmærksom på, at det som i daglig tale kaldes eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet ikke som sådan er et entydigt begreb, idet formuleringen af og intensiteten i de enkelte bestemmelser varierer.

5.2.1. Udbredelse og form

5.2.1.1. Udbredelse af eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet

Eksklusivbestemmelser findes ikke og må ikke indgå i overenskomster på det offentlige arbejdsmarked, som er omfattet af den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. På det offentlige område skal afgørelser og dispositioner ske ud fra saglige hensyn og foreningstilhørsforhold betragtes ikke som et sagligt hensyn. Hvis en offentlig arbejdsgiver foretrækker at ansætte en person, fordi denne er medlem af en fagforening, fremfor en person, som ikke er medlem, betragtes det som usaglig forskelsbehandling og i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Ligeledes vil der være tale om usaglig forskelsbehandling, hvis en offentlig arbejdsgiver afskediger en person, som ikke er medlem af bestemt forening, alene fordi den ansatte ikke er medlem af en bestemt forening. Der må derfor ikke inden for det offentlige ske forskelsbehandling på grund af foreningsforhold.

Eksklusivbestemmelser i overenskomster er derimod lovlige på det private arbejdsmarked.

Der er ikke præcise tal for, hvor mange personer på arbejdsmarkedet, som er berørt eller omfattet af eksklusivbestemmelser i kollektive overenskomster. Men forskellige opgørelser tyder på, at knap 10 pct. eller ca. 220.000 lønmodtagere på det danske arbejdsmarked er omfattet af overenskomster, som indeholder en eller anden form for eksklusivbestemmelse.

Vurderingen af omfanget af eksklusivbestemmelser er baseret på oplysninger fra Den Kristelige Fagbevægelse og på skøn fra Dansk Arbejdsgiverforening.

Den Kristelige Fagbevægelse har i sit høringssvar udarbejdet følgende oversigt over omfanget af eksklusiv- og fortrinsklausuler på det danske arbejdsmarked, inden for hvilke områder de findes, og hvor mange ansatte de vurderes at omfatte:

Arbejdsgiverorganisation	Område	Antal ansatte
Bager- og Konditormestre i Danmark	Bager og konditorsvende	1.900
Brugsforeningens Arbejdsgivere	Handel, kontor og transport	15.000
Byggeriets Arbejdsgivere	Murere, tømrere, snedkere, glarmestre, maskinsnedkersvende og ufaglærte	25.000

Danmarks Frisørmesterforening	Frisører	5.000
Danske Slagtermestres Landsforening	Slagtersvende, pølsemagere og delikatessassistenter	2.000
Dansk Maskinhandlerforening	Metalarbejdere og ufaglærte	1.400
Dansk Smedemesterforening	Metalarbejdere, VVS-arbejdere samt ufaglærte	17.000
De Danske Konditorer	Bager og konditorsvende	100
Det Koorperative Fællesforbund	Alle områder	15.600
Grafisk Arbejdsgiverforening	Bogbinderassistenter	1.400
Gartneribrugets Arbejdsgiverforening	Gartnere	6.000
Landbrugets Arbejdsgiverforening	Medarbejdere på minkfarme	600
Vagt- og Alarmbranchens Arbejdsgiverforening	Reddere og vagtfunktionærer	4.900
Tiltrædelsesoverenskomster		121.150
I alt		217.050

Den Kristelige Fagbevægelse har indhentet oplysningerne fra arbejdsgiverorganisationerne. Ifølge opgørelsen fra Kristelig Fagbevægelse er altså knap 220.000 lønmodtagere omfattet af eksklusivbestemmelser, men opgørelsen er ikke udtømmende. Fx indgår der ikke oplysninger fra søfartsområdet.

Det fremgår af høringssvaret fra Den Kristelige Fagbevægelse, at mange uorganiserede arbejdsgivere har indgået tiltrædelsesoverenskomster, der indeholder eksklusiv- eller fortrinsklausuler. Kristelig Fagbevægelse har skønnet, at ca. 90 pct. af de ansatte, der arbejder under tiltrædelsesoverenskomster, er omfattet af en eksklusiv- eller fortrinsklausul. Desuden findes der eksklusiv- eller fortrinsklausuler i en række virksomhedsoverenskomster, samt i en række organisationsoverenskomster.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) har for år tilbage forsigtigt skønnet, at mindst 230.000 lønmodtagere var omfattet af eksklusivbestemmelser. Man er nået frem til tallet på følgende måde:

- I virksomheder organiseret i DA's medlemsorganisationer skønnedes mindst 60.000 lønmodtagere at være omfattet af eksklusivbestemmelser. (Tallet er dog siden det oprindelige skøn faldet, så vurderingen er nu, at der i dag er ca. 45.000 lønmodtagere inden for DA-området, som er omfattet af eksklusivbestemmelser).
- På organiserede virksomheder uden for DA-området skønnes mindst 50.000 lønmodtagere at være omfattet af eksklusivbestemmelser.
- På uorganiserede virksomheder skønnes ca. 120.000 lønmodtagere at være omfattet af eksklusivbestemmelser i tiltrædelsesoverenskomster.

Principielt indgås der ikke eksklusivaftaler på den del af det private arbejdsmarked, som er omfattet af DA og LO's hovedaftale. Ifølge DA's vedtægter anerkender man ikke anvendelsen af eksklusivbestemmelser, fordi bestemmelserne anses for at være et indgreb i arbejdsgivernes ledelsesret. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der ikke inden for DA's område er virksomheder, som har overenskomster, der indeholder eksklusivbestemmelser. Således skønner DA, at mindst 45.000 lønmodtagere, som er beskæftiget i virksomheder organiseret i DA's medlemsorganisationer, er omfattet af eksklusivbestemmelser.

Når en medlemsorganisation indgår en kollektiv overenskomst, skal dette altid ske under forbehold af DA's godkendelse. Tilsvarende princip gælder, når medlemsorganisationernes medlemmer selv indgår overenskomster. Hvis en medlemsorganisation eller en af organisationens medlemmer agter at optage overenskomstforhandlinger, hvori indgår spørgsmål om eksklusivbestemmelse, kan dette kun ske efter forudgående samtykke fra DA's bestyrelse. DA godkender ikke overenskomster, som indeholder eksklusivbestemmelser.

Det forhold, at en virksomhed, som søger optagelse i en af DA's medlemsorganisationer, på optagelsestidspunktet er omfattet af en overenskomst med eksklusivbestemmelse, afskærer imidlertid ikke virksomheden fra at opnå medlemskab af organisationen. I sådanne tilfælde forsøger organisationen efterfølgende at frigøre virksomheden fra eksklusivbestemmelsen. Tilsvarende gør sig gældende, hvis en organisation søger optagelse i DA.

Inden for DA's område findes der som altovervejende hovedregel ikke eksklusivbestemmelser i overenskomster indgået mellem en medlemsorganisation og et modstående lønmodtagerforbund. Men på enkelte områder - fx inden for byggeri, samt hotel- og restaurationsvirksomhed - findes der dog eksklusiv- eller eksklusivlignende bestemmelser, som reelt medfører begrænsninger i erhvervsdeltagelsen/udøvelsen. De pågældende bestemmelser har typisk eksisteret i en meget lang årrække.

Omkring udbredelsen af eksklusivbestemmelser fremgår det blandt andet af LO's høringssvar, at eksklusivbestemmelser er sjældent forekommende i landsdækkende overenskomster indgået mellem et LO-forbund og en arbejdsgiverorganisation. I landsdækkende overenskomster findes eksklusivbestemmelser hovedsagelig - i begrænset omfang - i relativt mindre overenskomster med organisationer uden for DA.

LO peger blandt andet på, at det eneste område på det private arbejdsmarked, hvor eksklusivbestemmelser er generelt almindeligt forekommende, er inden for de af fagbevægelsen kooperativt ejede virksomheder. Ifølge LO er bestemmelserne begrundet i det fælles tilhørsforhold mellem arbejdsgiver og lønmodtager, idet Kooperationens virksomheder i høj grad er oprettet til og for de ansatte og ikke har overskud i virksomheden som det vigtigste.

Det er forholdsvis almindeligt, at overenskomster indgået mellem enkeltstående uorganiserede virksomheder og et LO-forbund indeholder en eksklusivbestemmelse. Dette er tilfældet i en række tiltrædelsesoverenskomster, hvor virksomheden tiltræder den i øvrigt gældende overenskomst inden for branchen.

Ifølge LO går udviklingen tilsyneladende i retning af stadig færre eksklusivbestemmelser.

LO har i forbindelse med konsultation i udvalget oplyst, at LO ikke har en præcis opgørelse over eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet, idet LO ikke har noget centralregister over overenskomsterne.

Akademikernes Centralorganisation (AC) har oplyst, at visse medlemsorganisationers overenskomster indeholder eksklusivbestemmelser fx i relation til landinspektører og farmaceuter.

5.2.1.2. **Forskellige former for eksklusivbestemmelser**

Begrebet eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet er ikke et entydigt begreb, idet formuleringen af en eksklusivbestemmelse kan variere og kan have forskellig virkning.

På baggrund af de indkomne høringssvar kan der identificeres forskellige former for eksklusivbestemmelser:

A. Rene eksklusivbestemmelser

For det første er der de **rene eksklusivbestemmelser**, som er rettet mod lønmodtagere og som forpligter arbejdsgivere til kun at ansætte lønmodtagere, som er medlemmer af en bestemt fagforening eller et bestemt forbund.

Som eksempel kan nævnes § 18 i overenskomsten mellem Gartneribrugets Arbejdsgiverforening og SID (overenskomst vedrørende gartnerier og planteskoler), hvor følgende fremgår:

"§ 18 Organisationsbestemmelser

- 1. Arbejdsgivere indgår på kun at beskæftige medlemmer af Specialarbejderforbundet i Danmark.*
- 2. For arbejdere, der kun er beskæftiget i indtil 4 uger ved sæsonbetonet arbejde, gælder denne bestemmelse ikke.*
- 3. Studerende ved Landbohøjskolens praktik aflønnes i henhold til § 2, stk. 1 d og skal være medlemmer af Specialarbejderforbundet i Danmark.*
- 4. Andre landes statsborgere, som i uddannelsesmæssigt øjemed (volontører) opholder sig her i landet, kan beskæftiges i indtil 4 uger uden at være medlemmer af Specialarbejderforbundet.*
- 5. Eventuelle stridigheder om, hvorvidt en arbejder henhører under en anden fagorganisation end Specialarbejderforbundet i Danmark, er arbejdsgiveren uvedkommende. Sådanne stridigheder afgøres de pågældende fagorganisationer imellem."*

Som et andet eksempel kan nævnes SID's overenskomst med Danske Anlægsgartnere (Indendørs beplantning), der i § 14 indeholder følgende eksklusivbestemmelse:

"§14 Antagelse af arbejdere - privat arbejde

- 1. Arbejdsgiverforeningens medlemmer (Danske Anlægsgartnere) er forpligtet til kun at beskæftige arbejdere, der er medlemmer af SID, dog skal evt. grænseaf-taler respekteres.*
- Kan det stedlige arbejdsformidlingskontor eller den stedlige SID afdeling ikke anvise den fornødne kvalificerede arbejdskraft, kan der antages andre arbejdere, der dog er pligtige til at tilslutte sig SID efter en samlet arbejdstid på 6 dage."*

Overenskomsten indeholder endvidere en bestemmelse om, at oplysninger om de på virksomheden beskæftigede arbejdere på begæring skal gives til fagforeningens repræsentanter af arbejdsgiveren.

Som et tredje eksempel kan nævnes Den Almindelige Danske Jordemoderforenings overenskomst med private vikarbureauer, som indeholder følgende formulering:

"Overenskomstens område:

Overenskomsten omfatter alle jordemødre der ansættes af (vikarbureauets navn).

Vikarbureauet forpligter sig alene til at ansætte jordemødre med medlemskab af Den Almindelige Danske Jordemoderforening (DADJ)."

En tilsvarende bestemmelse findes for privatansatte sygeplejersker.

Som et fjerde eksempel kan nævnes § 19 i overenskomsten mellem Brugsforeningernes Arbejdsgiverforening og Kooperative Butiksassistenter Landsforening, som har følgende formulering:

"Organisationsforhold

Virksomheden indgår på kun at beskæftige personale, der står som medlemmer af Kooperative Butiksassistenter Landsforening tilsluttet Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund.

I brugsforeninger, hvor der udbetales løn via FDB's edb-anlæg, betales HK-kontingent jfr. aftale mellem IHK og FDB."

I sit høringssvar peger AC på, at det i en række faglige organisationer som forudsætning for ansættelse er et krav, at de ansatte skal være medlem af den relevante faglige organisation.

B. Fortrinsklausuler

En anden type eksklusivbestemmelse er de såkaldte **fortrinsklausuler**, som i varierende omfang fastsætter, at arbejdsgiveren fortrinsvis - eller i videst muligt omfang - skal ansætte personer, som er medlem af det overenskomstbærende fagforbund. I praksis fortolkes mange af disse bestemmelser meget snævert, og omtrent på linie med en traditionel eksklusivbestemmelse, som nævnt ovenfor.

Som eksempel på en fortrinsklausul (kombineret med en gensidighedsbestemmelse - se nærmere herom nedenfor) kan nævnes Bager- og Konditormestre i Danmarks overenskomst med Nærings- og Nydelsesmiddelarbejderforbundet (NNF):

"Gensidighedsbestemmelse

Enkeltfirmaer eller selskaber, der er medlemmer af Bager- og Konditormestre i Danmark, er forpligtet til fortrinsvis at beskæftige medlemmer af NNF-Håndværk/Industrigruppen - Bager/Møller-branchen.

Inden for BKD's interesse område forpligter forbundets medlemmer sig til fortrinsvis at arbejde hos virksomheder, der er medlemmer af disse foreninger.

Ved fortrinsvis forstås:

- *at arbejdsgiveren ved nyansættelser er forpligtet til at sikre sig, at medarbejderen er medlem af NNF-Håndværk/Industrigruppen, Bager/Møllerbranchen*

Kun i de tilfælde, hvor det efter forespørgsel fra

- *arbejdsformidlingen*
- *den lokale afdeling af NNF*
- *eller på anden måde er konstateret, at der ikke kan skaffes organiseret arbejdskraft*

kan uorganiseret ansættes."

Som et andet eksempel kan nævnes § 46 i overenskomsten mellem Dansk Smedemesterforening og Dansk Metalarbejderforbund, SID og Blik- og Rørarbejderforbundet. Bestemmelsen har følgende formulering:

"§ 46 Organisationsforhold

Dansk Smedemesterforening er indforstået med, at deres medlemsvirksomheder fortrinsvis og som hovedregel kun må beskæftige arbejdere, der er organiserede i Dansk Metalarbejderforbund, Specialarbejderforbundet i Danmark eller Blik- og Rørarbejderforbundet.

Under samme betingelser er der ligeledes enighed om, at medlemmer af de samme forbund ikke må udføre arbejde eller tage ansættelse på uorganiserede virksomheder, hvis arbejdsområde henhører under Dansk Smedemesterforenings organisation.

Misforståelser eller konstateret omgåelse af ovennævnte skal drøftes mellem overenskomstparterne eller kan indbringes til fagretlig behandling, jf. § 48, for herigennem at søge organisationsforholdene løst."

Det fremgår af flere af høringssvarene, at en fortrinsklausul ofte i praksis vil have den samme effekt som en traditionel eksklusivbestemmelse, og at sådanne klausuler oftest fortolkes snævert. På visse områder virker fortrinsklausuler således, at en virksomhed godt må ansætte en uorganiseret arbejdstager, hvis ikke fagforeningen kan finde en organiseret arbejdstager med de fornødne kvalifikationer. Imidlertid kan det være nødvendigt, at der foreligger dokumentation fra både AF og fagforeningen, hvoraf det fremgår, at der ikke kan skaffes kvalificerede medlemmer, før end en virksomhed kan ansætte uorganiseret arbejdskraft.

I forbindelse med konsultationerne er det blevet fremført, at det i praksis stort set kan være umuligt at ansætte en ikke-organiseret lønmodtager, idet fagforeningen altid er i stand til at anvise et medlem - i visse tilfælde et medlem, som har haft svært ved at få/bevare

ansættelse hos andre. Der kan endvidere opstå diskussion mellem virksomheden og fagforeningen om, hvorvidt de kvalifikationer, som virksomheden stiller, er nødvendige/rimelige i forhold til det konkrete arbejde, som ønskes udført. Tvister om anvendelsen af fortrinsklausele vil skulle afgøres ved fagretlig behandling, hvor der efter det oplyste hidtil er tale om en restriktiv fortolkning.

C. *Gensidighedsbestemmelser*

Der er med de såkaldte gensidighedsbestemmelser tale om pligter for både arbejdsgiveren og lønmodtageren, idet arbejdsgiveren forpligter sig til kun at ansætte lønmodtagere, som er medlemmer af den overenskomstbærende fagforening, og omvendt forpligter medlemmerne af fagforeningen sig til alene at arbejde hos organiserede arbejdsgivere.

Som eksempel på en gensidighedsbestemmelse kan der henvises til frisørfagets overenskomst:

"§ 1 Gensidighedsbestemmelse

Stk. 1. Mestre, der er medlemmer af Danmarks Frisørmesterforening, er forpligtet til udelukkende at beskæftige mesterstedfortrædere og svende, som er aktive medlemmer af Dansk Frisør & Kosmetiker Forbund.

Hvis svendens/mesterstedfortræderens medlemskab af forbundet ophører, skal mesteren omgående ophæve ansættelsesforholdet.

Stk. 2. Svende og mesterstedfortrædere, der er medlemmer af Dansk Frisør & Kosmetiker Forbund, er forpligtet til udelukkende at arbejde hos medlemmerne af Danmarks Frisørmesterforening.

Hvis mesterens medlemskab af DF ophører, skal svenden/mester-stedfortræderen omgående ophøre ansættelsesforholdet.

Stk. 3. Ved ansættelsesforholdets indgåelse er parterne forpligtet til over for hinanden, at dokumentere deres medlemskab af ovenstående organisationer.

Stk. 4. Undtaget for ovennævnte bestemmelse er ansatte under den offentlige sektors overenskomster på plejehjem, hospitaler o. lign."

D. *Fortrinsbestemmelse om a-kassemedlemskab*

Der er i visse overenskomster på det offentlige område bestemmelser, hvorefter arbejdsgiveren er forpligtet til fortrinsvis at antage personer, der er medlemmer af en statsanerkendt arbejdsløshedskasse. Dette indebærer, at arbejdsgiveren mellem to lige kvalificerede ansøgere skal vælge den, som er medlem af en arbejdsløshedskasse.

Fortrinsretten for a-kassemedlemmer findes fx i overenskomsten for grafiske medarbejdere ved en række statsinstitutioner samt i enkelte overenskomster omfattende specifikke områder.

Det er blevet oplyst, at bestemmelserne er indgået i forhandlingerne som et krav fra lønmodtagerside, og er optaget i overenskomster m.v. som del af en samlet forhandlingsløsning i forbindelse med indgåelse eller fornyelse af overenskomsten.

Bestemmelserne var tidligere ikke usædvanlige, men er gennem tiderne forhandlet ud af overenskomsterne efter krav fra arbejdsgiverside.

Som eksempel kan nævnes følgende formulering fra overenskomsten indgået af Statsansattes Kartel med DSB og Post Danmark:

"DSB/Post Danmark forpligter sig til fortrinsvis at ansætte personale, der er forsikret mod arbejdsløshed i en statsanerkendt arbejdsløhedskasse."

5.2.1.3. Baggrunden for og formålet med eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet

Ved vurderingen af eksklusivbestemmelserne på arbejdsmarkedet er det relevant at kende baggrunden for eksklusivbestemmelsernes eksistens.

På det danske arbejdsmarked er der en lang tradition for, at lønmodtagere organiserer sig i fagforeninger, som skal varetage medlemmernes interesser i forhandlingerne med arbejdsgiverne om løn- og arbejdsvilkår. Tilsvarende er der tradition for at modparten, arbejdsgiverne, organiserer sig i arbejdsgiverforeninger, som kan varetage arbejdsgivernes interesser i forhold til lønmodtagerne og disses organisationer.

Den faglige organisering og aftale- og forhandlingstraditionen på det danske arbejdsmarked udspringer af de arbejdskampe, som fandt sted i Danmark og andre europæiske lande i slutningen af 1800-tallet. Arbejdskampene handlede blandt andet om principielle spørgsmål så som om retten til at organisere sig i fagforeninger og retten til at lede og fordele arbejdet i virksomhederne. I Danmark resulterede konflikten i det såkaldte Septemberforlig fra 1899 mellem DA og LO, som er grundstenen for alle senere hovedaftaler mellem arbejdsmarkedets parter. Med Septemberforliget blev følgende principper for arbejdsmarkedet anerkendt:

1. arbejdstagernes ret til at organisere sig i foreninger
2. arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet
3. retten til at anvende kollektive kampskridt (strejke, blokade og lockout) fx for at opnå overenskomst
4. fredspligten, som indebærer, at arbejdsstandsninger ikke lovligt kan finde sted, så længe en overenskomst er gældende

Den høje organisationsprocent og parternes aftalefrihed er væsentlige elementer i den danske arbejdsmarkedsmodel.

Tilslutningen til faglige organisationer er en væsentlig forudsætning for den danske model på arbejdsmarkedet, hvor løn- og arbejdsvilkår i vidt omfang reguleres via kollektive overenskomster mellem arbejdsmarkedets parter i stedet for via lovgivning. En forudsætning for opbygningen og bevarelsen af overenskomstsyste-met er stærke og repræsentative organisationer, som først og fremmest henter deres styrke og legitimitet i en stor medlemstilslutning. I forhold til andre lande har Danmark en høj organisationsprocent. I Danmark er mere end 80 pct. af lønmodtagerne medlemmer af en faglig organisation og op imod 80 pct. af alle lønmodtagere er dækket af kollektive overenskomster. Organisationsprocenten i Danmark er ligesom i de øvrige nordiske lande blandt de højeste i verden, hvorimod den er væsentlig lavere i de øvrige EU-lande. Den gennemsnitlige organisationsprocent i EU er således nede på 50 pct.

Vedrørende overenskomsternes gyldighedsområde gælder følgende: En kollektiv overenskomst indgås mellem arbejdstagerorganisationer og arbejdsgiverorganisationer på vegne af de enkelte lønmodtagere og den enkelte virksomhed. En kollektiv overenskomst kan også indgås mellem en arbejdstagerorganisation på den ene side og den enkelte (uorganiserede) virksomhed på den anden side. En kollektiv overenskomst har som hovedregel virkning for det faglige gyldighedsområde/det arbejde, der er dækket af overenskomsten. Den arbejdsgiver, der har indgået eller tiltrådt en kollektiv overenskomst, er over for lønmodtagerorganisationen forpligtet til at aflønne de ansatte i henhold til overenskomsten, uanset om de ansatte er medlemmer af den pågældende lønmodtagerorganisation. En uorganiseret lønmodtager kan ikke selv støtte ret på overenskomsten, men alene på sin individuelle aftale med arbejdsgiveren. For den organiserede lønmodtagers vedkommende varetages dennes interesser af det pågældende fagforbund. Gennem medlemskabet af en fagforening, anses fagforeningen for bemyndiget til at handle på medlemmernes vegne.

Et anden væsentlig forudsætning for den danske arbejdsmarkedsmodel er aftalefriheden mellem parterne. Det vil sige, at arbejdsgivere og lønmodtagere og disses organisationer i videst muligt omfang selv aftaler de vilkår, som skal gælde for ansættelsen. Folketinget blander sig mindst muligt i reguleringen af løn- og arbejdsvilkår, så længe parterne selv er i stand til at sikre fornuftige og forsvarlige rammer. Filosofien er, at aktørerne på arbejdsmarkedet må være nærmest og bedst til at udfærdige de spilleregler, som arbejdsmarkedet skal fungere efter.

Aftalefriheden på arbejdsmarkedet er ikke et entydigt og stationært begreb. Der er visse begrænsninger i den principielle aftalefrihed, idet der er grænser for, hvad arbejdsmarkedets parter lovligt kan aftale. Gennem årene har Folketinget fastlagt nogle grundlæggende rettigheder for den enkelte lønmodtager og på den måde fastsat nogle rammer for det fri-rum, som arbejdsmarkedets parter kan forhandle inden for. Det er fx tilfældet med ferie-loven, ligeløns- og ligestillingslovgivningen, og lov om forbud mod forskelsbehand-ling på arbejdsmarkedet.

Et element af aftalefriheden på arbejdsmarkedet har gennem alle årene været, at parterne i en overenskomst kan indgå eksklusivbestemmelser, hvorved arbejdsgiveren forpligter sig til alene eller fortrinsvis at ansætte personer, som er medlem af den lønmodtagerorganisa-tion, som har indgået overenskomsten. Aftalebaserede eksklusivbestemmelser er dermed en del af den mangeårige danske aftaletradition. Generelt kan eksklusivbestemmelser be-tragtes som enhver anden overenskomstbestemmelse, som beror på en forhandling mel-lem 2 parter.

Formålet med eksklusivbestemmelser er først og fremmest at understrege det principielle synspunkt, at modydelser for, at alle ansatte kan nyde overenskomstmæssige arbejdsvil-kår, er et medlemskab af den organisation, som har forhandlet sig frem til og eventuelt kæmpet for overenskomsten. Formålet er endvidere at sikre, at overenskomsterne ikke udhules af ansatte, der ikke kræver fulde overenskomstmæssige vilkår, hvilket blandt an-det kan sikres ved at alle ansatte er medlem af den forhandlingsberettigede organisation.

5.2.1.4. Betydning

Eksklusivbestemmelser har særlig betydning i forbindelse med overenskomster indgået med arbejdsgivere, som ikke er organiseret i en arbejdsgiverforening - typisk i de såkaldte tiltrædelsesoverenskomster. I forhold til uorganiserede arbejdsgivere kan eksklusivbe-stemmelser være med til at sikre, at uorganiserede arbejdsgivere ikke underminerer den indgåede overenskomst ved at ansætte uorganiseret arbejdskraft på ikke-overenskomst-mæssige vilkår.

Eksklusivbestemmelser anses for at have mindre betydning i forhold til organiserede ar-bejdsgivere. Her er situationen den, at arbejdsgiverorganisationen har en selvstændig inte-resse i og pligt til at påse, at den indgående overenskomst respekteres. En arbejdsgiveror-ganisation vil heller ikke acceptere, at deres medlemmer indbyrdes konkurrerer på ikke-overenskomstmæssige vilkår.

I forbindelse med hørings- og konsultationsrunden har en række lønmodtagerorganisatio-ner - først og fremmest LO - henvist til, at eksklusivbestemmelser er af principiel betyd-

ning for fagbevægelsen, og at de er medvirkende til at give ro og stabilitet på arbejdspladserne.

LO har endvidere anført, at den overordnede interesse i at opretholde eksklusivbestemmelserne skyldes hensynet dels til solidaritet med de medarbejdere, hvis organisation har opnået en lang række goder for alle medarbejdere, og dels hensynet til at sikre, at overenskomsterne ikke udhules af medarbejdere, der ikke kræver fulde overenskomstrettingheder. Eksklusivbestemmelserne har særlig betydning på mindre uorganiserede virksomheder, hvor bestemmelserne er med til at sikre kontrol med at overenskomsten overholdes, idet der på disse virksomheder oftest ikke er valgt nogen tillidsrepræsentant. De ansattes medlemskab af det overenskomstbærende forbund er derfor af afgørende betydning for, at det kan kontrolleres, at overenskomsten overholdes. Det er endvidere fremført, at eksklusivbestemmelserne er en del af aftalefriheden på arbejdsmarkedet. Således beror eksklusivbestemmelserne - som enhver anden overenskomstbestemmelse - på en aftale mellem lønmodtagerorganisationen og arbejdsgiverparten, og der er i forbindelse med bestemmelsen "betalt" for den på samme måde som andre overenskomstbestemmelser, der imødekommer lønmodtagerorganisationens forhandlingskrav. Endelig har eksklusivbestemmelser inden for visse områder været med til at højne og sikre standarden inden for faget.

LO har i sit høringssvar yderligere henvist til, at eksklusivbestemmelser ikke har givet anledning til problemer på arbejdsmarkedet, og at det normalt ikke er tilladt at konflikte på krav om en eksklusivbestemmelse.

Tilhængerne af eksklusivbestemmelser anfører, at hvis eksklusivbestemmelser forbydes vil det betyde følgende:

- et brud med den mangeårige danske aftaletradition på arbejdsmarkedet
- et indgreb i overenskomsterne og eventuel overtrædelse af ILO-retten
- forringet solidaritet og uro blandt grupper af ansatte på en virksomhed
- risiko for at overenskomster ikke overholdes og at der ikke er nogen kontrolfunktion på den enkelte virksomhed
- en lavere organisationsprocent, hvilket kan være undergravende for overenskomstsystemet

Heroverfor har arbejdsgiverorganisationerne i forbindelse med hørings- og konsultationsrunden overvejende givet udtryk for, at de er modstandere af eksklusivbestemmelser. Kritikpunkterne er blandt andet, at eksklusivbestemmelserne er indgribende over for den enkelte arbejdsgivers ledelsesret med hensyn til frit at kunne ansætte og afskedige. Flere arbejdsgiverorganisationer har fremført, at eksklusivbestemmelserne er med til at monopolisere udbuddet af arbejdskraft og at de kan give rekrutteringsproblemer inden for visse

brancher og geografiske områder, hvis ikke der er tilstrækkelig kvalificeret organiseret arbejdskraft.

Et andet forhold, som flere arbejdsgiverorganisationer har peget på, er, at det er vanskeligt at komme af med eksklusivbestemmelser i forbindelse med overenskomstfornyelse. Ifølge det oplyste, er eksklusivaftalerne for nogle lønmodtagerorganisationers vedkommende slet ikke til forhandling. Andre lønmodtagerorganisationer forlanger, ifølge det oplyste, en meget høj pris for at opgive eksklusivbestemmelserne. Inden for de områder, som har eksklusivbestemmelser er der oftest tale om bestemmelser, som har været i overenskomsterne i mange år. Bestemmelserne håndhæves af organisationerne, og virksomheder, som er omfattet af en eksklusivbestemmelse, og som har uorganiseret arbejdskraft, må enten vælge at afskedige den uorganiserede ansatte eller i stedet risikere at blive pålagt en bod for brud på overenskomsten, hvis ikke arbejdsgiveren afskediger den uorganiserede ansatte.

Det er også blevet fremført, at det inden for visse brancher (fx frisørfaget, gartneri og bygge- og anlæg) stort set kan være umuligt at få ansættelse eller drive virksomhed, hvis ikke man er medlem af en bestemt fagforening og i visse tilfælde en bestemt arbejdsgiverforening.

Der kan dog også i visse tilfælde være tale om, at der består - eller har bestået - en gensidig interesse mellem arbejdsgiverorganisation og forbund i at gøre erhvervsudøvelse betinget af medlemskab af en bestemt organisation/forbund. I sådanne tilfælde er gensidigheds- eller eksklusivbestemmelser ofte udsprunget af et fælles ønske om at højne og sikre standarden i faget.

I den almindelige samfundsmæssige debat, herunder debatter i Folketinget og i forbindelse med konkrete sager om afskedigelse på grund af foreningsforhold, er der peget på en række kritikpunkter i forbindelse med den gældende retstilstand vedrørende eksklusivbestemmelser:

Kritikken af eksklusivbestemmelser går på, at eksklusivbestemmelser hindrer reel valgfrihed for den enkelte lønmodtager, når en lønmodtager ikke frit kan fravælge medlemskab af en bestemt fagforening uden at risikere manglende ansættelse eller firing. Det fremføres også, at lønmodtagere ikke frit kan vælge, hvilken fagforening de ønsker at være medlem af, og at mange er presset til at være medlem af en forening, som de ikke sympatiserer med, og som de ikke ville være medlem af, hvis ikke de var omfattet af en eksklusivbestemmelse. Der henvises endvidere til, at eksklusivbestemmelserne er utidssvarende og ikke hører hjemme i et moderne samfund, hvor medlemskab af en forening ikke

bør være baseret på tvang men på frivillighed og fordi medlemskab af en forening vurderes at have betydning for medlemmernes løn- og arbejdsvilkår.

Argumentet om eksklusivbestemmelser som en del af parternes aftalefrihed afvises som teoretisk, idet mindre uorganiserede arbejdsgivere ofte tvinges til at indgå overenskomster, som indeholder eksklusivbestemmelser og at det sker ved trussel om anvendelse af kampskridt for at få en overenskomst med en eksklusivbestemmelse.

5.2.1.5. Udvalgets overvejelser

Det er udvalgets vurdering, at der ikke i henhold til Danmarks internationale forpligtelser er en endelig, entydig og klar afgrænsning af, i hvilket omfang den negative foreningsfrihed er beskyttet, særligt ikke i relation til de aftalebaserede eksklusivbestemmelser i kollektive overenskomster på arbejdsmarkedet.

Udvalget henviser i den forbindelse særligt til EMRK's art. 11 og Socialpagtens art. 5.

Som det fremgår af gennemgangen i kapitel 3, afsnit 3.3.4.1., er det udvalgets vurdering, at der ikke i EMRK's art. 11, kan indlægges et generelt forbud mod eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet. Efter udvalgets vurdering, er den danske retstilstand og foreningsfrihedsloven ikke i strid med EMRK's art. 11, således som den hidtil er blevet fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i relation til aftalebaserede eksklusivbestemmelser.

Som det fremgår af kapitel 4, afsnit 4.1.3., er spørgsmålet om, hvorvidt Danmark lever op til sine forpligtelser efter art. 5 i Den Europæiske Socialpagt, uafklaret. Foreløbigt må det derfor antages, at foreningsfrihedsloven er i overensstemmelse med Socialpagtens art. 5.

Efter udvalgets samlede vurdering er det i forhold til Danmarks internationale forpligtelser således ikke nødvendigt at ændre den gældende retstilstand omkring aftalebaserede eksklusivbestemmelser.

Udvalget gør dog samtidig opmærksom på, at det ikke kan udelukkes, at spørgsmålet om Danmarks overholdelse af Den Europæiske Socialpagt inden for en nær fremtid igen kan komme på dagsordenen og at Danmark i februar 2001 alene undgik en henstilling, fordi der ikke var det nødvendige kvalificerede flertal for at vedtage en henstilling om, at Danmark ikke overholder art. 5 i Socialpagten ved at tillade brugen af eksklusivbestemmelser.

Udvalget gør endvidere opmærksom på, at det heller ikke kan udelukkes, at udviklingen i fortolkningen af de internationale konventioner, som indeholder bestemmelser om for-

eningsfrihed, vil pege i retning af reel større beskyttelse af individet og den negative foreningsfrihed, herunder at give det enkelte individ reel frihed til at vælge ikke at være medlem af en bestemt forening uden at det må komme den enkelte erhvervsmæssigt til skade.

Men ud fra udvalgets samlede vurdering er der ikke på nuværende tidspunkt juridisk grundlag for at sige, at det er nødvendigt at ændre retstilstanden på baggrund af Danmarks internationale forpligtelser.

I overensstemmelse med udvalgets kommissorium har udvalget vurderet behovet for at opretholde eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet og konsekvenserne af at ændre retstilstanden.

Udvalget finder ikke, at der er væsentlige betænkeligheder ved at ændre retstilstanden for så vidt angår de overenskomstbaserede eksklusivbestemmelser.

Udvalget lægger herved vægt på, at der blandt andet i lyset af den generelle samfundsudvikling og udviklingen på arbejdsmarkedet ikke synes at være det samme behov som tidligere for eksklusivaftaler, og at de tidligere hensyn herfor ikke i samme omfang gør sig gældende. I forhold til det historiske udgangspunkt har situationen således ændret sig derved, at der i dag er etableret stærke og repræsentative fagforeninger på det danske arbejdsmarked. De fordele, der er forbundet med foreningsmedlemskab, bør efter udvalgets opfattelse i sig selv være tilstrækkelig grund til at være medlem af en fagforening.

Derudover finder udvalget, at det bør tillægges vægt, at der generelt synes at være øget fokus på individets rettigheder både nationalt og internationalt. Det ligger således efter udvalgets opfattelse i tidens "trend" at søge i retning af en højere grad af beskyttelse af individets ret til selv at bestemme, om man ønsker at være medlem af en forening eller ej.

Der har i de senere år været en række sager for domstolene, som har illustreret problemstillingen og hvor enkeltindivider har følt sig krænkede af ikke at kunne vælge at stå uden for en fagforening uden konsekvenser for deres ansættelsesforhold.

I relation til det anførte vedrørende organisationsprocenten finder udvalget, at i betragtning af, at eksklusivbestemmelser kun vedrører en begrænset del af arbejdsmarkedet, vil en ændring af retstilstanden højst kunne have marginal betydning for organisationsprocenten.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der kan etableres konflikt med krav om eksklusivbestemmelse bemærker udvalget, at dette afhænger af, om man er uden for eller inden for hovedaftalens område, jf. Per Jacobsen, Kollektiv Arbejdsret, s. 278.

Udvalget finder endvidere, at det bør tillægges betydning, at eksklusivbestemmelser i dag kan have en begrænsende effekt på arbejdskraftudbuddet.

Det bemærkes, som det også er nævnt i kapitel 3, at ILO stiller medlemsstaterne frit med hensyn til, om eksklusivbestemmelser skal være tilladt eller ej og at ILO-retten dermed ikke er til hinder for at fastsætte lovgivningsmæssige rammer for parternes aftalefrihed.

Endelig lægger udvalget vægt på, at aftalefriheden på arbejdsmarkedet ikke er et stationært begreb. Der er således på flere områder fastsat grænser for, hvad arbejdsmarkedets parter lovligt kan aftale.

På den baggrund finder udvalget det relevant at foreslå et lovinitiativ vedrørende de aftalebaserede eksklusivbestemmelser mellem arbejdsgiverparter og lønmodtagerorganisationer. Et begrænset lovinitiativ vil kunne omfatte et absolut forbud mod afskedigelse på grund af foreningsforhold, hvilket vil betyde en ændring af foreningsfrihedsloven. En sådan ændring vil imidlertid betyde at overenskomstbaserede eksklusivbestemmelser fortsat vil være lovlige og vil ikke vedrøre selve overenskomsten og forholdet mellem aftaleparterne. Det vil ligeledes betyde, at det i ansættelsessituationen vil være lovligt at lægge vægt på foreningsmedlemskab.

Et mere vidtgående lovinitiativ vil være et egentligt forbud mod eksklusivbestemmelser, fx i form af et generelt forbud mod forskelsbehandling på grund af foreningsforhold.

Man bør dog være opmærksom på, at der fortsat kan være situationer, hvor det kan være sagligt at stille krav om bestemte foreningsforhold, hvis det har betydning for en arbejdsgivers virksomhed, fx i relation til virksomheder, som har til formål at fremme et bestemt politisk, ideologisk eller religiøst formål. En sådan bestemmelse er indeholdt i § 3 i foreningsfrihedsloven.

Efter udvalgets opfattelse bør arbejdsgiveres/selvstændige erhvervsdrivendes frihed til at vælge at stå uden for en forening også sikres.

5.3. Lovbaserede eksklusivbestemmelser

5.3.1. Retsplejeloven (advokater)

5.3.1.1. Udbredelse og form

Det følger af retsplejelovens § 143, stk. 1, at alle danske advokater skal være medlem af Advokatsamfundet. Bestemmelsen har følgende ordlyd: "Alle advokater er medlemmer af Det danske Advokatsamfund."

Enhver advokat bliver automatisk medlem af Advokatsamfundet, når han eller hun modtager beskikkelse. Der finder ikke nogen egentlig indmeldelse sted, og et medlem kan ikke ekskluderes. Udtræden af Advokatsamfundet kan kun ske ved, at retten til at udøve advokatvirksomhed ophører. Advokatsamfundet har ca. 4.000 medlemmer.

Advokatsamfundet er en ved lov oprettet organisation for advokater, der ledes af en bestyrelse, Advokatrådet, jf. nedenfor. Advokatsamfundet er opdelt i 11 advokatkrede. Kredsbestyrelserne bistår Advokatrådet. Efter retsplejelovens § 144 opretter Advokatsamfundet et Advokatnævn, der er et uafhængigt klageorgan, jf. nedenfor.

Advokatsamfundet har udarbejdet nogle vedtægter, der er godkendt af justitsministeren, jf. retsplejelovens § 143, stk. 4. Ifølge vedtægterne har Advokatsamfundet tre hovedopgaver: (1) at varetage advokatstandens interesser, (2) at påse og håndhæve opfyldelsen af de almindelige og særlige advokatpligter og (3) at virke til gavn for det danske retssamfund.

Advokatrådet består af en formand og 14 andre medlemmer, og repræsenterer Advokatsamfundet både udadtil og indadtil. Advokatrådet varetager en række forskellige opgaver, der er nærmere defineret i retsplejeloven og Advokatsamfundets vedtægter.

Det følger af retsplejelovens § 143, stk. 2, at Advokatrådet fører tilsyn med advokaterne (og deres autoriserede fuldmægtige). Finder rådet, at en advokat ikke har handlet i overensstemmelse med de pligter, stillingen medfører, kan det indklage den pågældende for Advokatnævnet.

Det fremgår af vedtægterne, at Advokatrådet blandt andet udarbejder de advokatetiske regler, forestår efter- og videreuddannelse af advokater, arbejder for en udvikling af vilkårene for udøvelse af advokatvirksomhed, arbejder for en styrkelse af advokatstandens selvstændighed og uafhængighed, virker til fremme af retssikkerheden, drager omsorg for, at Advokatsamfundets medlemmer modtager information og orientering om forhold,

der har betydning for udøvelsen af advokatvirksomhed, anlægger og indtræder i retssager til varetægelse af Advokatsamfundets og standens interesser, retter henvendelse til de lovgivende og administrative myndigheder, nedsætter udvalg til løsning af opgaver og afgiver responsa blandt andet om en blandt advokater herskende kutyme. Herudover påser Advokatrådet, at advokater overholder de til enhver tid gældende regler om ansvarsforsikring og klientkonto, ligesom rådet administrerer Advokatsamfundets Erstatningsfond.

Klager over advokater behandles af Advokatnævnet, der er et uafhængigt klageorgan oprettet i henhold til retsplejelovens § 144.

Advokatnævnet består af 18 medlemmer. Formandskabet består af tre dommere. Ni medlemmer er advokater, mens seks medlemmer, der er udpeget af Justitsministeriet, repræsenterer forbrugerne og erhvervslivet. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende. Nævnets sammensætning sikrer, at der vil kunne mønstres et flertal mod advokaterne i Advokatnævnet, og at der i tilsynet med advokater deltager repræsentanter, der ikke hidrører fra advokatstanden selv.

Advokatnævnet behandler klager over advokaters optræden eller behandling af en sag (disciplinærsager). Nævnet træffer afgørelse på baggrund af en indstilling fra kredsbestyrelsen i den kreds, hvor advokaten, der er klaget over, har kontor. Gennem sin praksis, som offentliggøres i fagbladet Advokaten, i Advokatnævnets Årsberetning og på Advokatsamfundets hjemmeside, fastlægger nævnet, hvad der kan anses for at være "god advokatskik". Dette sker med udgangspunkt i retsplejelovens § 126.

Klager over advokathonorarer behandles først af en lokal kredsbestyrelse. Der findes 11 kredsbestyrelser, som består af advokater og en repræsentant fra offentligheden. Kredsbestyrelsens afgørelse kan appelleres til Advokatnævnet.

Den daglige administration af Advokatsamfundet varetages af et sekretariat på ca. 40 medarbejdere. En af sekretariatets hovedopgaver er at servicere medlemmer af Advokatsamfundet, Advokatrådet, Advokatrådets fagudvalg og offentligheden. Den daglige ledelse varetages af en generalsekretær.

I 1994 blev de af Advokatsamfundets aktiviteter, der ikke direkte var knyttet til Advokatsamfundets tilsyns- og disciplinærfunktion, udskilt til et selvstændigt selskab, Advokaternes Serviceselskab, hvortil medlemskabet er frivilligt.

Advokaternes Serviceselskab er et aktieselskab under Advokatsamfundet. Selskabets formål er at tilbyde advokatvirksomheder serviceydelser, blandt andet kurser og IT-ydelser, der generelt kan medvirke til at styrke driften af en advokatvirksomhed.

Over 900 virksomheder og over 3.000 advokater er medlemmer af Advokaternes Service-selskab, dvs. at de abonnerer på Serviceselskabets ydelser.

5.3.1.2. Baggrund og formål

Kravet om advokaters medlemskab af en sammenslutning af advokater, nu Advokatsamfundet, har eksisteret siden vedtagelsen af den første retsplejelov i 1916 (der trådte i kraft i 1919).

§ 139 i den første retsplejelov havde følgende ordlyd: “Samtlige Sagførere udgør et Samfund.”

I 1876 afgav den 2. proceskommission betænkningen “Udkast til Lov om Domsmagten, den offentlige Anklagemyndigheds, Politimyndighedens Samt Sagførervæsenets Ordning.”

Betænkningen indeholdt blandt andet en undersøgelse af sagførervæsenets organisation. Kommissionen fandt, at en heldig gennemførelse af en retsreform for en væsentlig del berodde på, at sagførernes anseelse blev styrket ved indførelse af en lovfæstet organisation.

Kommissionen foreslog, at der for hver landsretskreds skulle oprettes et sagførersamfund med et sagførerråd, der havde til formål at hævde sagførerstandens værdighed og anseelse gennem et kontrolorgan, der udgik fra standen selv, og som havde kontrol- og disciplinærmyndighed over samtlige sagførere i kredsen. Baggrunden for forslaget om en kontrol, som udgik fra sagførersamfundet selv, var hensynet til sagførernes uafhængighed af statsmagten.

Det forslag, der endte med at blive vedtaget som den første retsplejelov, afveg fra den 2. proceskommissions forslag derved, at der var tale om oprettelse af ét sagførersamfund, og ikke et sagførersamfund for hver landsretskreds.

§ 139 i den første retsplejelov var gældende uforandret indtil revisionen af retsplejelovens afsnit om advokater, som blev gennemført ved lov nr. 277 af 9. juni 1982. Ved denne revision fik bestemmelsen den ordlyd og det paragrafnummer, som den har i dag.

Revisionen byggede på betænkning nr. 871 fra 1979 om revision af retsplejelovens afsnit om advokater. Udvalget bag betænkningen var af den opfattelse, at advokaternes pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet burde bevares. I betænkningen (afsnit 6.7., side 61) er det blandt andet anført:

“Advokaternes obligatoriske medlemskab af advokatsamfundet bør efter udvalgets opfattelse bevares. Det tvungne medlemskab er det naturlige grundlag for advokatsamfundets nuværende disciplinærmyndighed over advokater [...] og for advokatsamfundets tilsyn med overholdelsen af de særlige pligter med hensyn til klientkonto, erstatningsfond og ansvarsforsikring, der i tidens løb er pålagt advokater på initiativ fra advokatside og med justitsministeriets godkendelse.”

Som følge heraf foreslog udvalget, at den gældende ordning blev opretholdt uændret, og at der alene foretoges en modernisering af bestemmelsens ordlyd. Dette forslag blev vedtaget, og revisionen af retsplejelovens afsnit om advokater kom derfor ikke til at berøre reglerne om advokaters pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet.

Reglerne om advokaters pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet er ikke siden ændret. Samtidig med at forbudet i retsplejelovens § 124 mod at drive advokatvirksomhed i selskabsform blev ophævet, jf. lov nr. 403 af 13. juni 1990, blev der dog i § 143, stk. 2, som 3. pkt. indført en bestemmelse, hvorefter Advokatsamfundets tilsyns- og sanktionsbeføjelser udtrykkeligt blev udvidet til også at omfatte advokatselskaber.

5.3.1.3. Betydning

Det er karakteristisk for den eksisterende ordning med advokaters pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet, at der er tale om et selvdømme blandt advokater, der samtidigt sikrer uafhængighed af statsmagten. Advokatsamfundet udøver kontrol, tilsyn og disciplinærmyndighed i forhold til dets medlemmer.

Advokatsamfundets bestyrelse, Advokatrådet, påser, at Advokatsamfundets medlemmer, advokaterne, overholder de krav, der gælder med hensyn til udøvelsen af virksomhed som advokat, dvs. at de overholder god advokatskik.

Det følger af retsplejelovens § 126, stk. 1, at en advokat skal udvise en adfærd, der stemmer med “god advokatskik”. I tilknytning hertil vedtager Advokatrådet nogle advokatetiske regler, der beskriver de generelle og konkrete krav, der gælder for advokater. De advokatetiske regler udtrykker Advokatrådets opfattelse af, hvad der forstås ved “god advokatskik”, og den praksis, der er fastlagt af Advokatrådet eller af domstolene i tilfælde, hvor Advokatnævnets afgørelser indbringes for domstolene. Samspillet mellem Advokatrådet og Advokatnævnet sikrer, at der løbende sker en udvikling af de advokatetiske regler, og at der sker en tilpasning til ændrede samfundsforhold.

Advokatsamfundets selvdømme - i modsætning til statslig kontrol og tilsyn - afspejler advokaters særlige funktion i samfundet. En advokat repræsenterer ikke staten, og fører ikke tilsyn eller kontrol på vegne af staten, men repræsenterer klienter, hvad enten der er tale om private personer eller offentlige myndigheder. En advokat varetager således hensynet til sine klienters interesser. Denne rådgivnings- og repræsentationsfunktion forudsætter, hvad enten der er tale om civile sager eller straffesager, en uafhængighed af statsmagten.

Da Advokatrådet fører kontrol og tilsyn med advokater, kan rådet efter omstændighederne komme i et modsætningsforhold til Advokatsamfundets medlemmer. Som eksempel herpå kan nævnes tilfælde, hvor Advokatrådet indbringer konkrete sager for Advokatnævnet eller fastsætter generelle regler for udøvelse af virksomhed som advokat. Det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet indebærer, at Advokatrådet kan opfylde denne funktion uden at skulle bekymre sig om dette eventuelle modsætningsforhold og konsekvenserne heraf, fx i form af, at en eller flere advokater meldte sig ud af Advokatsamfundet i utilfredshed med Advokatrådets varetagelse af sine opgaver. Det pligtmæssige medlemskab indebærer med andre ord, at Advokatrådet, hvad enten det handler udadtil eller indadtil, kan optræde med autoritet, når det handler og taler på vegne af hele advokatstanden.

Det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet skal endvidere ses i sammenhæng med Advokatsamfundets opgaver og funktion. Som beskrevet ovenfor varetager Advokatsamfundet ikke kun advokatstandens interesser. Advokatsamfundet er dermed ikke en brancheorganisation i snæver forstand. Advokatsamfundet skal som beskrevet ovenfor tilige håndhæve opfyldelsen af de almindelige og særlige advokatpligter samt virke til gavn for det danske retssamfund. Det er navnlig disse yderligere formål der betyder, at Advokatsamfundet ikke nødvendigvis handler i overensstemmelse med den enkelte advokats interesser og ønsker.

Det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet indebærer i øvrigt, at den enkelte advokat automatisk bliver underkastet Advokatrådets tilsyn og kontrol, og Advokatnævnets (og advokatkredsenes) disciplinære beføjelser. Der er med andre ord tale om obligatorisk tilsyn, kontrol og disciplinærmyndighed.

5.3.1.4. Udvalgets overvejelser

Danmarks internationale forpligtelser er ikke til hinder for at opretholde den eksisterende ordning med advokaters pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet. Som det fremgår ovenfor af kapitel 3, afsnit 3.3.4.2.3., er et lovpligtigt medlemskab af en forening, der ved lov har fået overdraget udøvende og dømmende myndighed, ikke omfattet af beskyt-

telsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 11, idet der ikke er tale om en forening i konventionens forstand.

Det er udvalgets opfattelse - på samme måde som det var opfattelsen i betænkning nr. 871 fra 1979 - at den eksisterende ordning bør bevares.

Der er tale om en ordning, der i det væsentlige har eksisteret uændret siden vedtagelsen af den første retsplejelov i 1916, og de hensyn, der i sin tid begrundede indførelsen af ordningen, er efter udvalgets opfattelse fortsat relevante og afgørende.

Udvalget tillægger det vægt, at advokater har en særlig funktion i samfundet. Som nævnt ovenfor repræsenterer en advokat ikke staten, men klienter, hvad enten der er tale om private personer eller offentlige myndigheder. Denne funktion forudsætter uafhængighed af statsmagten.

Den eksisterende ordning sikrer advokaternes uafhængighed af statsmagten, og tilgodeser samtidigt det offentliges interesse i, at der udøves en effektiv kontrol med advokaters optræden og behandling af konkrete sager.

Det pligtmæssige medlemskab indebærer, at den enkelte advokat automatisk bliver underkastet Advokatrådets tilsyn og kontrol, og Advokatnævnets (og advokatkredsens) disciplinære beføjelser.

Det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet er således snævert forbundet med Advokatsamfundets udøvelse af tilsyns- og disciplinærmyndighed over for dets medlemmer, idet det giver Advokatrådet mulighed for at udøve tilsyn og disciplinærmyndighed over for medlemmerne også i tilfælde, hvor Advokatrådet kommer i et modsætningsforhold til medlemmerne. Advokatrådet kan således udøve sin tilsyns- og disciplinærmyndighed uden frygt for medlemsflugt.

Det pligtmæssige medlemskab betyder i øvrigt, at Advokatrådet, hvad enten det handler udadtil eller indadtil, kan gøre det med den autoritet der følger af, at Advokatrådet repræsenterer hele advokatstanden.

Efter udvalgets opfattelse er det en nødvendig forudsætning for, at Advokatsamfundet har mulighed for at udøve et effektivt tilsyn, at alle advokater er medlem af Advokatsamfundet. Det pligtmæssige medlemskab adskiller sig herved afgørende fra eksklusivbestemmelser i kollektive aftaler på arbejdsmarkedet, hvor lovgivningsmagten ikke har tillagt fagforeninger og arbejdsgivere udøvende og dømmende beføjelser i forhold til deres medlemmer.

5.3.2. Eksklusivaftaler afledt af lovgivningen (sundhedssektoren)

De liberale erhverv inden for sundhedssektoren er reguleret i overenskomster indgået mellem Sygesikringens Forhandlingsudvalg (SFU) og de forskellige faglige organisationer på sundhedsområdet.

Sygesikringens Forhandlingsudvalg er nedsat i medfør af § 26, stk. 1, i lov om offentlig sygesikring og indgår på den offentlige sygesikrings vegne overenskomster med organisationer af læger, tandlæger m.fl. om vilkårene for sygesikringslovens ydelser vedrørende lægehjælp, tandlægehjælp m.v. (sygesikringslovens § 26, stk. 2). Overenskomsternes gyldighed er betinget af indenrigs- og sundhedsministerens godkendelse i medfør af sygesikringslovens § 26, stk. 2.

Sygesikringslovens § 26, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

"§ 26. Der nedsættes et centralt forhandlingsudvalg på 7 medlemmer for en 4-årig periode. 6 af medlemmerne vælges af Amtsrådsforeningen i Danmark, og 1 medlem udpeges af Københavns og Frederiksberg Kommunalbestyrelser i forening. Finansministeriet og Sundhedsministeriet udpeger hver 1 repræsentant og Kommunernes Landsforening 2 repræsentanter, der deltager i forhandlingsudvalgets møder. Sundhedsministeren kan fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved valg af medlemmer.

Stk. 2. Forhandlingsudvalget afslutter på den offentlige sygesikrings vegne overenskomster med organisationer af læger m.fl. om vilkårene for de i lovens §§ 6, 8, 8 a, 9 og 19 omhandlede ydelser. De nævnte overenskomster har kun gyldighed efter denne lov, for så vidt de er godkendt af sundhedsministeren."

Sygesikringsoverenskomsterne indeholder bestemmelser vedrørende medlemskab af den faglige organisation. Normalt er bestemmelserne udformet således, at overenskomsten kan tiltrædes af personer, der er medlem af den pågældende faglige organisation.

5.3.2.1. Udbredelse og form

Der er i dag indgået følgende aftaler (overenskomster) inden for de liberale erhverv på sundhedsområdet, der alle indeholder bestemmelser om eller forudsætter (speciallæger) medlemskab af den faglige organisation:

Landsoverenskomst om almen lægegerning (§ 26, stk. 1).

Overenskomst om tandlægehjælp (§ 12, stk. 1).

Landsoverenskomst om Fysioterapi (§ 15, stk. 1).

Landsoverenskomst om kiropraktisk behandling (§ 7, stk. 1).

Overenskomst om fodbehandling af sukkersygepatienter, patienter med nedgroede tånegle og arvævspatienter (§ 7, stk. 1).

Overenskomst om psykologhjælp (§ 10, stk. 1).

Overenskomsten om speciallægehjælp indeholder ikke en bestemmelse på linie med de ovenfor anførte vedrørende medlemskab. I praksis fortolkes reglerne dog således, at der også for speciallæger stilles krav om medlemskab af Foreningen af Speciallæger for at kunne fungere for sygesikringen.

Det er amterne, der beslutter, hvor mange ydere der skal være i amtet på overenskomstområdet. For fuldstændighedens skyld skal det derfor tilføjes, at tiltrædelse af overenskomsterne også forudsætter tildeling af et ydernummer bortset fra tandlægeområdet, hvor der er fri nedsættelsesret for medlemmer af Dansk Tandlægeforening.

5.3.2.2. Baggrund og formål

Sygesikringsoverenskomsterne er gensidigt forpligtende aftaler, som pålægger overenskomstparterne rettigheder, pligter og sanktioner over for hinanden.

De gensidige forpligtelser er særligt vigtige i denne sammenhæng, hvor der tales om liberale erhverv, og hvor læger, tandlæger m.fl. ikke er i et ansættelsesforhold, men i et kontrakts/aftale forhold til den offentlige sygesikring.

Indenrigs- og sundhedsministerens godkendelsesbeføjelse indebærer, at sygesikringsoverenskomsterne ofte beskrives som en form for "bekendtgørelser", fordi de i relation til patientrettigheder ofte træder i stedet for disse og på denne måde udfylder sygesikringens regelgrundlag.

Den nuværende model på sygesikringsområdet med centrale faglige organisationer som forhandlingspartnere for Sygesikringens Forhandlingsudvalg og med pligtmæssig medlemskab for yderne hviler på et sagligt grundlag og er anset for nødvendig, hvis sygesikringsordningen under den nuværende lovgivning skal fungere. Begrundelsen for opretholdelsen har især været følgende:

- Overenskomsterne er gensidigt bebyrdende aftaler, der pålægger og giver parterne rettigheder, pligter og sanktioner.
- Ved de indgåede overenskomster er den faglige organisation i stand til at forpligte de enkelte ydere i forhold til den offentlige sygesikring og patienterne.
- Sygesikringsoverenskomsterne medvirker til styringen af den økonomiske udvikling på sygesikringsområdet.
- I sygesikringsoverenskomsterne sker en konkret udmøntning af de sundhedspolitiske målsætninger for praksissektoren.
- Overenskomsterne indeholder derfor en fælles forpligtelse til at medvirke til den generelle udvikling på det pågældende område i overensstemmelse med de i overenskomsten beskrevne økonomiske og sundhedspolitiske målsætninger.
- Der er et særligt behov for, at myndigheder og de faglige organisationer i fællesskab fastsætter kravene til et fagligt niveau, da den enkelte patient kun vanskeligt kan vurdere den behandling, som lægen, tandlægen m.fl. giver.
- Organisationerne er via de indgåede overenskomster med til at sikre selvjustitsen i forhold til medlemmerne i form af disciplinære skridt og sanktioner.

Godkendelsesbeføjelsen for indenrigs- og sundhedsministeren af de indgåede aftaler efter sygesikringslovens § 26, stk. 2, indebærer et væsentligt centralt styringsmiddel i relation til økonomi og faglig udvikling af områderne.

For at sikre overholdelse af den økonomiske ramme for overenskomsterne er der ofte indgået et økonomiprotokollat i tilknytning til overenskomsterne, hvor de faglige organisationer påtager sig et medansvar for overholdelse af den aftalte økonomi. Parterne vil herefter nøje skulle følge udviklingen på området, og viser det sig, at der bliver tale om en overskridelse af den økonomiske ramme, deltager den pågældende organisation i undersøgelser vedrørende årsagerne til overskridelsen. Det kan føre til, at man må se på de enkelte medlemmers ydelsesmønster. På baggrund af de gennemførte undersøgelser aftaler overenskomstparterne de nødvendige overenskomstmæssige konsekvenser eller tiltag.

Det kan eksempelvis være:

- Ændring af anvendelsesområdet for en ydelse.
- Indskærpelse over for ydergruppen af de overenskomstmæssige ydelsers anvendelsesområde.
- Særlige tiltag i forhold til enkelte ydere, der anvender ydelser anderledes end forudsat.
- Nedsættelse af honorarerne.

Som det fremgår, kan organisationerne således forpligte sine medlemmer til at acceptere særlige tiltag.

Overenskomsterne er ikke kun gensidigt forpligtende for parterne, men indeholder også bestemmelser, der regulerer patienternes rettigheder, som er forpligtende for den enkelte læge, tandlæge m.fl. Ved de indgåede overenskomster er den faglige organisation i stand til at forpligte de enkelte ydere i forhold til den offentlige sygesikring og patienterne.

Der er i overenskomsterne etableret særlige klageorganer (samarbejdsudvalg med repræsentanter for både amtet og den faglige organisation), hvor patienterne kan henvende sig vedrørende spørgsmål, der er omfattet af overenskomsten. De samarbejdsorganer, der er etableret i henhold til overenskomsterne, skal således også kunne varetage borgernes rettigheder på fuldt betryggende måde. Det kan fx dreje sig om reglerne for lægevalg, lægers konsultation og telefontid samt sygebesøg. Ved en læges misligholdelse eller overtrædelse af overenskomsten vil samarbejdsorganet kunne iværksætte tiltag i forhold til lægen.

Samarbejdsudvalgene tager sig ikke af faglige klager, fx klager over den lægelige behandling. Sådanne klager skal indbringes for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn, der er nedsat i henhold til særlig lov.

På tandlægeområdet, hvor der er tale om en egenbetaling for patienterne, har samarbejdsudvalgene (amtstandlægenævne) dog også kompetence til at træffe afgørelse om den faglige behandling og kan pålægge den enkelte tandlæge at tilbagebetale et beløb til den sikrede (patienten). Den udvidede kompetence på tandlægeområdet er fastsat af hensyn til patienterne og deres mulighed for at få afgjort betalingsspørgsmål. Til gengæld kan patienterne ikke indbringe klager på tandlægeområdet for Patientklagenævnet. Ifølge tandlægeoverenskomsten modtager Sundhedsstyrelsen indberetning om alle afgørelser (forlig, kendelser og afvisning) truffet af amtstandlægenævne og Landstandlægenævnet, og Sundhedsstyrelsen har i medfør af centralstyrelseslovens § 12, stk. 2, pligt til at indbringe en sag for Patientklagenævnet, hvis styrelsen finder, at sagen vil kunne give grundlag for kritik eller anden sanktion over for en tandlæge.

5.3.2.3. Betydning

Sygesikringsoverenskomsterne indeholder, som det fremgår ovenfor, bestemmelser vedrørende medlemskab af den faglige organisation. Normalt er bestemmelserne udformet således, at overenskomsten kan tiltrædes af personer, der er medlem af den pågældende faglige organisation.

De omhandlede fagpersoner (læger, tandlæger, fysioterapeuter m.fl.) kan i princippet udøve deres erhverv, når blot de i øvrigt opfylder betingelserne for selvstændigt virke (auto-
risation), selv om de ikke er medlem af den faglige organisation. Gruppe 1 patienter, der

udgør ca. 98,5 pct. af befolkningen, kan imidlertid ikke opnå gratis lægehjælp eller opnå tilskud hos tandlæger, fysioterapeuter m.fl., hvis de går til en yder, der ikke har overenskomst med sygesikringen. Medlemskab er således ikke en direkte betingelse for, at den pågældende kan udøve selvstændig virksomhed, men er dog for de fleste en økonomisk forudsætning herfor.

Ydere på sygesikringsområdet - især læger og fysioterapeuter - kan således kun i begrænset omfang drive selvstændig virksomhed uden medlemskab af den faglige organisation, men manglende medlemskab afskærer ikke læger, tandlæger m.fl. fra erhvervsudøvelse, da de kan opnå ansættelse i andre funktioner.

Sygesikringsområdet er undergivet de politisk fastlagte rammer, som gælder på sundhedsområdet, og det er af stor betydning, at der i sygesikringsoverenskomsterne sikres en konkret udmøntning af de sundhedspolitiske målsætninger for praksissektoren. Samtidig medvirker sygesikringsoverenskomsterne til en styring af den økonomiske udvikling på området hovedsageligt ved en styring af antallet af ydere samt ved hjælp af de økonomi-protokollater, der er tilknyttet flere af overenskomsterne. Fastholdelse af den organisationsmæssige tilknytning af yderne indgår som et middel til at sikre overholdelsen af de overenskomstmæssige forpligtelser.

De faglige organisationer varetager kommunikation i forhold til medlemmerne. Hvis kravet om medlemskab fjernes, vil amterne skulle overtage en række praktiske kommunikations- og tilsynsfunktioner i forhold til yderne.

Krav om medlemspligt har imidlertid størst betydning i forhold til den selvjustits foreningerne i dag udøver i forhold til deres medlemmer i form af disciplinære skridt og sanktioner. En ophævelse af medlemspligten vil her kunne føre til, at det offentlige skal etablere et særligt disciplinær- og sanktionssystem i forhold til ikke-medlemmer.

5.3.2.4. Udvalgets overvejelser

Det skal indledningsvis bemærkes, at krav om medlemskab går helt tilbage til sygekassernes tid, og at nævnte krav har givet anledning til meget få sager gennem årene.

Udvalget har overvejet, om der fortsat er behov for at opretholde krav om medlemskab af de faglige organisationer, for at sygesikringssystemet kan fungere efter hensigten. Ved den endelige vurdering må det tillægges betydning, om det retsligt og faktisk vil være muligt at nå de mål, som ønskes varetaget i overenskomsterne, uden at der stilles krav om, at den enkelte yder skal være medlem af den faglige organisation.

Med det eksisterende lovgrundlag er det vanskeligt at se et system, der ikke indeholder et sådant krav, hvis de mål, der tilstræbes opfyldt gennem sygesikringssystemet, skal opnås. De faglige organisationer er i dag - gennem det medansvar de påtager sig ved overenskomstaftalerne - med til at sikre, at den faglige udvikling, der er aftalt på de omhandlede områder, bliver gennemført og medvirker til en styring af den økonomiske udvikling på sygesikringsområdet. Men en sådan sikkerhed for, at organisationerne kan leve op til aftalerne, forudsætter, at organisationerne kan forpligte yderne til at acceptere særlige tiltag, og at organisationen kan udøve selvjustits i form af disciplinære skridt og sanktioner, hvis ikke yderne lever op til overenskomstens bestemmelser.

En afvikling af disse bestemmelser på sygesikringsområdet vil derfor efter udvalgets opfattelse forudsætte en mere grundlæggende ændring af organiseringen af den offentlige sygesikring.

5.4. Anden forskelsbehandling på grund af foreningsforhold

Udvalget er under arbejdet stødt på enkelte andre problemstillinger, der relaterer sig til foreningsforhold, og hvor lønmodtagere, arbejdsgivere eller selvstændige erhvervsdrivende angiveligt stilles ringere på grund af manglende medlemskab af bestemte foreninger. Det er således i forbindelse med hørings- og konsultationsrunden blevet fremført, at der eksisterer forskellige forhold, hvor der direkte eller indirekte er krav om bestemte foreningsforhold, eller hvor det i et eller andet omfang kan have en betydning for en lønmodtagers arbejdsvilkår eller for vilkårene for at drive virksomhed, at man ikke er medlem af en bestemt forening.

Nedenfor følger en beskrivelse af de forhold, som udvalget er blevet gjort opmærksom på, samt udvalgets overvejelser.

5.4.1. Gebyr for deltagelse i svendeprøver

I forbindelse med de afholdte konsultationer fremkom der oplysninger om, at der foregår en forskelsbehandling på grund af foreningsforhold i forbindelse med betaling for afholdelse af svendeprøver. Ifølge det oplyste skal uorganiserede arbejdsgivere oftest betale det dobbelte for at få en lærling til svendeprøve sammenlignet med den organiserede arbejdsgiver. Svendeprøverne afholdes i praksis på de tekniske skoler.

Udvalget bad på den baggrund Uddannelsesstyrelsen om nærmere oplysninger om problemstillingen og indkaldte til konsultation. I den forbindelse blev der nærmere redegjort for systemet, og følgende er oplyst over for udvalget:

I henhold til § 37 i lov om erhvervsuddannelser (lovbekendtgørelse nr. 724 af 25. juli 2000 med senere ændringer) nedsætter arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne et antal faglige udvalg med et lige stort antal arbejdsgiver- og arbejdstagerrepræsentanter. Udvalgene skal tilsammen dække alle uddannelser, der er oprettet efter loven. Udvalgenes sekretariatsudgifter dækkes ved bidrag fra de deltagende organisationer samt brugerbetaling ved svendepøver.

Det følger af § 33, stk. 4, i erhvervsuddannelsesloven, at et fagligt udvalg kan bestemme, at praktikuddannelsen afsluttes med en svendepøve. Udgifterne til denne prøve afholdes af udvalget. Udvalget kan kræve, at praktikvirksomheden helt eller delvis refunderer udvalgets udgifter, jf. lovbestemmelsen.

Brugerbetalingen ved svendepøver er i almindelighed mindre for virksomheder, der er medlemmer af organisationer, der har sæde i eller i øvrigt deltager i finansieringen af det pågældende faglige udvalg.

Bestemmelsen i lovens § 33, stk. 4, om praktikvirksomheders refusion af de faglige udvalgs udgifter til svendepøver, er en videreførelse af tidligere lovgivning på området. Der er meget lang og fast praksis for, at bidrag til svendepøveudgifter kan differentieres på grundlag af det omtalte medlemsforhold. Omkostningerne ved svendepøver varierer fra uddannelsesområde til uddannelsesområde, og dermed også brugerbetalingen.

Omkostningerne til en svendepøve beregnes på baggrund af den indsendte regning fra den tekniske skole hvorpå svendepøven afholdes, samt de omkostninger, herunder almindelige administrationsomkostninger det faglige udvalg har i forbindelse med svendepøverne (forberedelse, eventuel censorbistand o.lign.). Undervisningsministeriet undersøgte i slutningen af 1990'erne niveauerne for brugerbetalingen, herunder forskellen i gebyrbetalning for henholdsvis medlemmer af en arbejdsgiverorganisation og ikke-medlemmer. Resultatet af undersøgelsen var, at der for de fleste udvalgs vedkommende var tale om, at medlemmer i gennemsnit alene blev opkrævet 50 pct. af den samlede udgift til svendepøven, hvorimod ikke-medlemmer blev afkrævet fuld refusion af udgifterne. Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER) betaler for svendepøver for elever, der ikke har nogen arbejdsgiver (skolepraktikordningen), og afkræves ligeledes fuld refusion af udgifterne.

Det er endvidere oplyst, at de faglige udvalg ikke kan kræve mere end den faktiske pris for svendepøven i gebyr hos den enkelte arbejdsgiver.

5.4.1.1. Udvalgets overvejelser

På baggrund af de indkomne oplysninger, er det udvalgets opfattelse, at der umiddelbart synes at finde en forskelsbehandling sted i forbindelse med afholdelse af svendeprøver. Om denne forskelsbehandling er berettiget beror efter udvalgets opfattelse på flere forhold. Udvalget har i lyset af tidsfristen for udvalgets arbejde måttet afstå fra at foretage en tilbundsgående undersøgelse, men anbefaler, at disse forhold søges opklaret nærmere. Udvalget finder, at der er grund til at vurdere spørgsmålet om betaling af gebyr for afholdelse af svendeprøver i sammenhæng med følgende faktorer:

- den faktiske kontingentbetaling
- hvor stor en del af dette kontingent der anvendes til svendeprøvebetalinger
- beregningen af de administrative udgifter i forbindelse med svendeprøver
- hvorledes det faglige udvalg fastsætter prisen for svendeprøven

5.4.2. Særlige forhold inden for landbrug og fiskeri m.v.

Landbrugs- og fiskeriområdet nævnes ofte som områder, hvor der eksisterer eksklusivbestemmelser, eller ordninger, hvor foreningsmedlemskab er forbundet med så store fordele, at alle i de pågældende erhverv reelt er nødt til at være medlemmer af de pågældende foreninger.

Landbrugs- og fiskerierhvervene er karakteriserede ved såvel en lang foreningstradition som ved mange foreninger.

Udvalget har på den baggrund for det første undersøgt hvilke ordninger, herunder støtteordninger, der eksisterer på landbrugs- og fiskeriområderne. For det andet er landbrugets og fiskeriets organisationer blevet hørt, ligesom de har deltaget i konsultationer med udvalget.

Udvalget har i forbindelse med ordningerne på landbrugsområdet nærmere undersøgt forholdene omkring tilskud til konsulentbistand og forholdene om medlemskab af producentorganisationer på Fødevareministeriets område. Producentorganisationer eksisterer inden for henholdsvis frugt- og grøntområdet og på fiskeriområdet.

Udvalget har konstateret, at der ikke eksisterer lovkrav på Fødevareministeriets område om pligtmæssigt foreningsmedlemskab, som forudsætning for udøvelse af erhverv. Udvalget har endvidere fået oplyst, at der i hvert fald siden 2000, hvor statsstøttere reglerne blev præciseret efter implementeringen af de nye rammebestemmelser for statsstøtte inden for landbrugssektoren ikke længere eksisterer krav om pligtmæssigt foreningsmedlemskab som forudsætning for at modtage konsulentytelser, jf. at det tidligere på Familie-

landbrugsorganisationernes område var udbredt, at man kun gav rådgivning til medlemmer i henhold til sammenslutningernes egne bestemmelser. Det bemærkes dog i den sammenhæng at de fleste landboforeninger allerede i 1990 gav konsulentrådgivning til alle - medlemmer som ikke-medlemmer.

5.4.2.1. Konsulentordninger inden for landbrug og fiskeri

Landboforeningerne og Dansk Familielandbrug yder uvildig faglig rådgivning og service vedrørende landbrug m.m. Den faglige rådgivning varetages af konsulenter. Konsulent-tjenesten modtager konsulenttilskud for den del af rådgivningen til jordbrugere, som ikke er revisorarbejde, projekteringsarbejde og opgaver der henhører under advokatvirksomhed. Tilskuddet sikrer, at rådgivningen er uvildig og uafhængig af firmainteresser. Alle landmænd, medlemmer som ikke-medlemmer af de pågældende foreninger, kan benytte disses rådgivning. Konsulentordningen er en EU-godkendt statsstøtteordning.

Særligt med hensyn til konsulentordningen ydes der offentligt tilskud til delvis dækning af udgifter til jordbrugsfaglig rådgivning. Tilskuddet ydes til sammenslutninger (landøkonomiske foreninger), der beskæftiger sig med rådgivning af jordbrugere. De sammenslutninger der pt. er berettigede til støtte fremgår af bilaget til bekendtgørelse af nr. 533 af 6. juni 2002 om tilskud til jordbrugets konsulentvirksomhed. Tilsvarende regler gælder for fiskeriområdet i henhold til bekendtgørelse 923 af 11. december 1998 om tilskud til fiskekonsulentvirksomhed. I hvilke sammenslutninger, der er tilskudsberettigede, afgøres af Fødevareministeren efter ansøgning.

Tilskuddet udbetales til foreningerne og ikke direkte til landmanden/fiskeren, men landmanden/fiskeren får rabat på den tilskudsberettigede rådgivning. Det vil sige, at timeprisen er mindre for tilskudsberettiget rådgivning end for ikke-tilskudsberettiget rådgivning. Der gives differentierede tilskudsprocenter til forskellige tilskudsberettigede rådgivningsaktiviteter.

Som nævnt ovenfor kan både medlemmer og ikke-medlemmer af de foreninger, der modtager tilskuddet, modtage rådgivning. Ud over den tilskudsberettigede rådgivning yder landbrugs- og fiskeriforeninger også anden rådgivning, der ikke er tilskudsberettiget. Også denne rådgivning ydes til både medlemmer af foreningerne og ikke-medlemmer.

Prissætningen er op til de enkelte foreninger og fastsættes på almindelige markedsvilkår. Timeprisen er lavere for medlemmer end for ikke-medlemmer, da medlemmer via deres kontingent til foreningen har bidraget til administrationsomkostningerne. Det er over for udvalget oplyst, at mer-prisen på konsulenttydelser inden for landbruget for ik-

ke-medlemmer er 10 pct. (både den tilskudsberettigede og ikke-tilskudsberettigede konsulent-/rådgivningsydelse), men at det ikke er i alle tilfælde, at denne prisforskel opkræves på grund af konkurrencen mellem foreningerne og andre udbydere på markedet.

For så vidt angår dambrug er den eneste forskel mellem medlemmer og ikke-medlemmer, at ikke-medlemmer faktureres kørselsgodtgørelse. De øvrige fiskerikonsulents rådgivning er gratis for alle erhvervsfiskere.

De sammenslutninger, der modtager tilskud, følger statsstøttere reglerne, idet rådgivningen ydes til alle interesserede jordbrugere/fiskere uanset medlemskab af den pågældende forening, og statsstøtten kommer således både medlemmer og ikke-medlemmer til gode.

Der stilles således ikke krav om foreningsmedlemskab som forudsætning for at modtage en rådgivningsydelse, men denne leveres på markeds-mæssige betingelser.

I forbindelse med konsultationerne med Landboforeningerne blev det oplyst, at der med hensyn til de konsulenttilskud, der gives til de fagspecifikke områder (kvæg, svin og plantavl), er fastsat en prispolitik, hvorefter ikke-medlemmer betaler 10 pct. mere end medlemmer af foreningerne.

I relation til kvægavlsområdet blev det præciseret, at der er fri konkurrence, og der er ud over de danske foreningers tilbud endvidere 3-4 store udenlandske udbydere på området. Modtager en landmand en ydelse fra en forening registreres denne dog som medlem og modtager i et år herefter medlemsblad samt informationer fra foreningen. Der er derimod ikke tale om, at man betaler kontingent til foreningen. Dette er alene begrundet i markedsføringsmæssige interesser, idet der ikke er krav om registrering i lovgivningen. Selve det, at man benytter sig af en ydelse giver landmanden adgang til de gode foreningen stiller til rådighed i en periode - typisk 1 år - uden at dette er forbundet med pligter fra landmandens side. Med hensyn til svineavl er det blevet oplyst, at Danske Slakteriers KS-Selskab Hatting KS ikke er en forening med medlemmer, og at der således ikke opereres med forskellige prissæt i relation til de konsulenttydelser, der leveres.

Landsbrugs- og fiskeriforeningerne løser endvidere en række opgaver i samarbejde med Fødevareministeriet, fx kontrolopgaver. Der er typisk tale om, at foreningerne har fået delegeret en kompetence fra ministeren til varetagelse af en bestemt kontrolfunktion. Dette kunne fx være udlevering af øremærker til kvæg eller lignende. Også her er der fast pris for ydelserne, og der gøres ikke forskel på medlemmer og ikke-medlemmer. Dette gælder for alle områder i landbruget.

Endelig er der de såkaldte serviceydelser/opgaver, som falder uden for konsulentordningen, og hvortil der ikke ydes tilskud. Det er ydelser, der er udelukkende brugerbetalt, og som derfor i højere grad ydes i fri konkurrence med de liberale erhverv, og som alene ydes fordi landbrugets organisationer også har denne ekspertise.

Det blev i forbindelse med konsultationerne med landbrugets organisationer oplyst, at organisationsprocenten fordeler sig således: ca. 70 pct. af landmændene er medlemmer af landboforeningerne, 20 pct. er medlemmer af Dansk Familielandbrug og 10 pct. er ikke organiserede.

Særlige forhold med hensyn til konsulenttydelser gør sig gældende på gartneriområdet, hvor der er tale om en større prisdifferentiering. Ikke-medlemmer betaler kostprisen. På grund af et forholdsvis stort medlemskontingent gives der en ret stor rabat til medlemmerne, svarende til 50 pct. af kostprisen. Organisationsprocenten på gartneriområdet er godt 95 pct.

For så vidt angår fiskeriområdet har erhvervet oplyst til udvalget, at ca. 3.500 registrerede erhvervsfiskere er medlemmer af fiskeriforeningen. Det er endvidere oplyst, at der ved påmønstring sker automatisk indmeldelse via skipper, der indbetaler kontingent forlods.

5.4.2.2. EU's regler om producentorganisationer og tilbagetagelsesordninger

A. Producentorganisationer inden for frugt- og grøntområdet

Producentorganisationer (P.O.'er) er et meget væsentligt element i den fælles markedsordning for frugt og grønsager, jf. Rådets forordning (EF) nr. 2200/96 af 28. oktober 1996.

Kun producenter af frugt og grønsager kan være medlem af en P.O. og en producent kan kun være medlem af én P.O. Medlemsskabet skal gælde mindst eet år og producenten skal levere hele sin produktion gennem P.O.'en. Det er dog tilladt producenterne at sælge 25 pct. af deres produktion direkte til forbrugerne (staldørssalg og salg på lokale detailmarkeder).

Mulighederne for markedsintervention begrænser sig til P.O.'ernes mulighed for at gennemføre tilbagekøb af produkter, som ikke kan afsættes til en rimelig pris på markedet. På grund af produkternes generelt korte holdbarhed, eksisterer der ikke andre muligheder for markedsintervention som for eksempel interventionslagre o.lign. De produkter som tilbagekøbes skal overholde de fælles handelsnormer som er fastsat i RFO 2200/96.

EU (Kommissionen) yder P.O.'er, som er anerkendt af medlemsstaterne, en EF-tilbagekøbsgodtgørelse for produkterne, når det drejer sig om tilbagekøb af de 16 produkter, hvor der i forordningen er fastsat en tilbagekøbsgodtgørelse (kun fire er aktuelle for danske P.O.'er: tomat, blomkål, æbler og pærer). For tilbagekøb af andre produkter har P.O.'erne mulighed for, at de kan omfattes af P.O.'ens driftsprogram/driftsfond, jf. neden for.

I tilfælde af tilbagekøb af produkter som er omfattet af en tilbagekøbsgodtgørelse skal P.O.'erne betale producentmedlemmerne en pris, som er mindst på højde med tilbagekøbsgodtgørelsen. Ved tilbagekøb af andre produkter vedtager P.O.'en selv niveauet for betalingen til producenterne.

P.O.'erne kan tilbagekøbe produkter fra deres egne producenter. I henhold til RFO 2200/96 skal P.O.'erne imidlertid også modtage produkter fra ikke-medlemmer, hvis P.O.'erne gennemfører tilbagekøb af et produkt. Med hensyn til betalingen af ikke-medlemmernes produkter fastsættes det i forordningen, at P.O.'en kan beregne sig et omkostningsbeløb på 10 pct. af tilbagekøbsgodtgørelsen, fordi ikke-medlemmer ikke bidrager til P.O.'ens driftsomkostninger.

Ved revisionen af den fælles markedsordning i 1996, skete der en indskrænkning af P.O.'ernes muligheder for at lave tilbagekøb, hvorved P.O.'erne fik et større ansvar for markedet. Det har betydet, at P.O.'erne nu kun kan foretage tilbagekøb af mængder svarende til 5 pct. af citrusfrugter, 8,5 pct. af æbler og pærer og 10 pct. af andre produkter (i forhold til de mængder der afsættes på det normale marked).

Der er i Danmark anerkendt 5 P.O.'er inden for frugt og grønsager omfattende ca. 600 producentmedlemmer, hvad der skønsmæssigt svarer til 75 pct. af bedrifterne med frugt og grønsager.

De danske P.O.'er anvender normalt ikke muligheden for at foretage tilbagekøb, især fordi tilbagekøbsgodtgørelserne er så lave, at det fra et økonomisk synspunkt ikke er interessant. Fx er EF-tilbagekøbsgodtgørelsen for blomkål 52,50 pr. 100 kg, og for æbler 66,00 kr. pr. 100 kg. En støtte i denne størrelsesorden vil i Danmark ikke engang kunne dække høstomkostningerne, hvorfor det er bedre at lade produkterne blive på marken og pløje dem ned i stedet for at høste dem.

Der er dog enkelte eksempler på anvendelse af ordningen i Danmark. Der blev i årene 1982/83 og 1993/94 gennemført tilbagekøb af små mængder æbler (ca. 100 tons). I disse to år var der for mange æbler i både EU og Danmark, og der var på det tidspunkt mulig-

hed for at få en transportgodtgørelse udover tilbagekøbsprisen, når produkterne blev leveret som fødevarerhjelpe til hhv. Polen (82/83) og det tidligere Jugoslavien (93/94).

Organisationerne søgte om anerkendelse i 1974, primært fordi der var visse etableringstilskud i forbindelse med Danmarks tiltræden, og det var forventet fra producentside, at der ville være mulighed for at gennemføre tilbagekøb, men det viste sig senere, at det ikke økonomisk attraktivt.

Danmark har i Rådet støttet opretholdelsen af systemet med producentorganisationer inden for frugt og grønsager, idet det kan være en hjælp for især de mindre producenter i markedsføringen af deres produkter.

B. Driftsfonde/driftsprogrammer inden for frugt- og grøntområdet

P.O.'erne fik, som kompensation for begrænsningerne i tilbagekøbsretten ved revisionen af markedsordningen i 1996, jf. ovenfor, mulighed for at få støtte til gennemførelse af driftsprogrammer.

Anerkendte P.O.'er kan herefter anmode medlemsstaterne om at få godkendt et driftsprogram. Driftsprogrammet skal blandt andet fremme P.O.'ens mulighed for at planlægge produktionen og tilpasse den til efterspørgslen, fremme koncentrationen og markedsføringen af medlemmernes produkter, fremme dyrkningsformer, produktionsmetoder og af-faldshåndteringer, der er miljøvenlige (beskytte vand, jord og landskab og bevare og eller fremme den biologiske mangfoldighed) m.m.

Driftsfonden er en fond, der skal anvendes til finansiering af driftsprogrammet og finansiering af tilbagekøb (som supplement til EF-tilbagekøbsgodtgørelsen og/eller betaling af produkter ved tilbagekøb af produkter hvor der ikke er en EF-tilbagekøbsgodtgørelse). Midlerne i driftsfonden kommer fra henholdsvis producentmedlemmerne (50 pct.) og fra EU (50 pct.). Midlerne, der kommer fra producenterne, skal opkræves af P.O.'en hos producentmedlemmerne i forhold til hver producents afsatte mængde gennem producentorganisationen.

P.O.'ens støtte udgør dermed 50 pct. af omkostningerne i det godkendte driftsprogram, dog med en maksimal støtte på 4,1 pct. af værdien af P.O.'ens afsatte produktion.

I henhold til EU-reglerne kan driftsfondene investere på de enkelte medlemmers bedrifter. Dette sker dog ikke i større omfang i Danmark. Investeringerne går i højere grad til P.O.'ernes driftsudstyr m.v.

Alle fem anerkendte P.O.'er i Danmark har et godkendt driftsprogram og udnytter i varierende omfang muligheden for at få støtte til investeringer - primært i salgsapparatet og i håndteringen af produkterne (kølelager, transportsystemer, storkasser). Herudover er der i ordningen mulighed for, at driftsfonden kan støtte initiativer på medlemmernes virksomheder. Denne mulighed har i Danmark været anvendt i en forsøgsordning, hvor fonden støtter producentens anvendelse af nytte dyr til bekæmpelse af skadedyr. Ordningen kan maksimalt løbe til 2007.

C. Producentorganisationer på fiskeriområdet

Reglerne for producentorganisationer (P.O.'er) inden for fiskerierhvervet fremgår af Rådets forordning 104/2000 om den fælles markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter. For de enkelte artikler i forordningen er der fastsat nærmere gennemførelsesbestemmelser i Kommissionsforordninger.

Formålet med forordning 104/2000 (som erstatter tidligere forordninger om samme emne) er at oprette en fælles markedsordning, der omfatter en ordning for priser og samhandel samt fælles konkurrenceregler.

Baggrunden for ordningen og den seneste revision deraf er at sikre et velfungerende EU-marked for fiskerivarer, hvilket kræver solidaritet mellem de involverede aktører og nye former for samarbejde omkring en ansvarlig udnyttelse af de disponible fiskeressourcer. Markedsordningens traditionelle opgave er at fastlægge konkurrencevilkår og støtte producenterens indkomster. Derudover skal den bidrage til en effektiv forvaltning af ressourcerne. Ordningen skal således agere bindeled mellem produktionsleddet og markedet.

Da efterspørgslen efter fisk koncentrerer sig i større grad end tidligere, har det været af betydning ved den reviderede markedsordning, der trådte i kraft den 1. januar 2001, at udbuddet af fisk skulle koncentrerer sig inden for P.O.'erne for at styrke disses markedsposition og handlekraft i produktionsleddet og derved bidrage til større stabilitet på markedet. Ligeledes kan brancheorganisationerne bidrage til at fremme en forbedret tilrettelæggelse af produktionen og bedre afsætning af fiskerivarerne.

P.O.'ere og faglige sammenslutninger (brancheorganisationer) kan - under visse forudsætninger - godkendes af de nationale myndigheder til at varetage en decentraliseret forvaltning af ordningen. Denne del består for P.O.'ernes vedkommende i at kunne tage fiskerivarer tilbage fra markedet, såfremt varen ikke ved første udbud har kunnet opnå den fastsatte mindstepris. Denne situation kan opstå, hvis fiskens kvalitet er for ringe til at opnå mindsteprisen, eller fordi udbuddet er større end efterspørgslen og således ikke tilstrækkeligt tilpasset markedet. En forudsætning for, at fisk kan tages tilbage fra markedet med økonomisk kompensation, er, at blandt andet de fastsatte biologiske mindstestørrel-

ser, der har til formål at undgå fangst af umodne fisk, er overholdt, og at fisken har været korrekt klassificeret efter størrelse og friskhed (konsumegnet). Handelsnormernes skal således være overholdt.

I forhold til P.O.'s medlemmer har organisationen til formål blandt andet at sikre bedre af sætningsvilkår for medlemmernes produktion gennem foranstaltninger som fx fremmer koncentrationen af udbuddet, stabiliserer priserne og fremmer fangstmetoder, som støtter bæredygtigt fiskeri, jf. markedsordningens art. 5, stk. 1.

Kravet om, at en P.O.'s vedtægter skal sikre, at hvert fartøj kun er medlem af én P.O. for hver vare eller varegruppe, er fastlagt i markedsordningens art. 5, stk. 1, litra c, pkt. 2. En organisation, der alene er godkendt for så vidt angår sild og makrel, kan således godt have medlemmer, der udover sild og makrel, lander andre arter, og for så vidt angår disse arter, er medlem af en anden P.O., der er godkendt for disse. Medlemsskabet skal være i mindst 3 år, og der er en opsigelsesperiode på 1 år.

Ordningen anvendes i stor udstrækning af danske erhvervsfiskere, idet Danske Fiskeres Producentorganisation (pr. 1. januar 2002) har 1939 medlemmer, Skagen Fiskernes Producentorganisation 94 medlemmer, og Danmarks Pelagiske Producentorganisation 18 medlemmer. I alt er 5.370 fiskere registreret i Fiskeridirektoratet som aktive erhvervsfiskere, dvs. ca. 38 pct. er medlem af en P.O.

Medlemsstaterne kan, hvis en anerkendt P.O. anmoder herom, give P.O.'en eneret for et bestemt aktivitetsområde i det regionale område, hvor organisationen er repræsentativ. De for P.O.'en gældende regler udvides i så fald til også at gælde for ikke-medlemmer, jf. markedsforordningens art. 7. Dette er ikke gennemført i Danmark, hvor de tre anerkendte P.O.'er hver især dækker det samme regionale område (Danmark er i den forbindelse én region). Det vil påvirke de øvrige to P.O.'ers råderum, hvis man giver én P.O. eneret.

5.4.2.3. Udvalgets overvejelser

På baggrund af de modtagne oplysninger finder udvalget ikke, at der for så vidt angår forholdene inden for landbrugs- og fiskeriområderne synes at eksistere eksklusivbestemmelser eller eksklusivlignende forhold, der begrænser erhvervsudøvelsen, alene med forbehold for de særlige forhold for partsfiskere, jf. nedenfor.

Udvalget lægger herved vægt på de oplysninger, der er afgivet af landbrugets og fiskeriets organisationer om, at der ikke ved levering af konsulent- eller rådgivningsydelser stilles krav om, at modtageren (den enkelte landmand eller fisker) er medlem af den for-

ening, der leverer ydelsen, uanset om der er tale om en tilskudsberettiget eller ikke-tilskudsberettiget ydelse.

Det er efter udvalgets opfattelse endvidere afgørende, at prisfastsættelsen af disse ydelser sker ud fra markedsmæssige vilkår, og at den merbetaling der kræves af landmænd/fiskere, der ikke er medlemmer af de pågældende foreninger, kun er 10 pct. højere, end hvad der opkræves fra medlemmer af de pågældende foreninger. Der er således efter udvalgets opfattelse ikke tale om, at der sker en urimelig eller usaglig forskelsbehandling af ikke-medlemmer i forhold til medlemmer af foreningerne, men alene at der ved prisfastsættelsen for medlemmer tages højde for kontingentbetalingen.

Udvalget bemærker dog, at prisdifferentieringen for så vidt angår gartneriområdet forekommer stor. Ifølge det, der er oplyst over for udvalget om sammenhæng mellem kostpris på konsulenttimer og størrelsen af medlemskontingent til Dansk Erhvervsgartnerforening (op til 50.000 kr. årligt), kan der være baggrund for en ikke ubetydelig prisdifferentiering. Udvalget er af tidsmæssige årsager dog ikke gået ind i spørgsmålet, om der er belæg for en prisdifferentiering på 50 pct.

Udvalget hæfter sig i relation til de i afsnit 5.4.2.2. omtalte producentorganisationer ved, at disses eksistens er forudsat i EF-rådsforordninger, og at baggrunden for deres eksistens og betydning således primært er EU-retlig og begrundet i behov for administration og kontrol med de støtte/tilskudsordninger, der i EU-regi er etableret inden for landbrug/frugtavl og fiskeri.

Det er ikke udvalgets vurdering, at ordningerne begrænser erhvervsudøvelsen i Danmark.

Med hensyn til P.O.'er inden for frugt og grønt lægger udvalget vægt på, at der er tale om, at P.O.'erne også tilbagekøber produkter fra ikke-medlemmer, jf. ovenfor.

For så vidt angår P.O.'er inden for fiskeriet bemærkes, at der ikke eksisterer en tilbagekøbspligt i forhold til ikke-medlemmer. Der kunne således siges at være tale om et indirekte krav om foreningsmedlemskab, da tilbagekøbsordningen har en større betydning på fiskeriområdet. Udvalget bemærker hertil, at alle producenter, der ønsker det og som vil følge organisationens regler kan søge om optagelse i en af de tre anerkendte P.O.'er. Der kan også opnås medlemskab i en anerkendt P.O. i en anden medlemsstat. Reglerne muliggør endvidere, at en repræsentativ P.O. kan ansøge om eneret, hvorved visse regler (herunder regler for tilbagekøb) udvides til også at gælde ikke-medlemmer. Der er således valgfrihed inden for disse rammer, hvis man ønsker del i tilbagekøbsstøtten.

Da ordningen er EU-baseret og da det indirekte krav om foreningsmedlemskab, der følger af ordningen, således er forordningsbestemt, er dette en del af forudsætningen for, at Danmark kan opnå refusion via EU til de afholdte udgifter til finansiel udligning til P.O.'erne i forbindelse med tilbagetagelse af fisk fra markedet. Fødevareministeriet har oplyset, at det formentlig må antages, at Danmark, i det omfang man har anerkendt en P.O., også er forpligtet efter EU-reglerne til at udbetale den støtte, som en anerkendt P.O. har krav på efter reglerne, og at det er tvivlsomt, om Danmark helt vil kunne vælge at afstå fra at modtage den EU-refusion, som er indeholdt i ordningen. At afstå fra EU-refusion vil efter udvalgets opfattelse være uhensigtsmæssigt, ligesom det bemærkes, at det vil have konkurrencemæssige konsekvenser, da dette vil stille de danske producenter/fiskere ringere i forhold til producenter/fiskere i andre EU-lande.

Udvalget bemærker, at for så vidt angår oplysningerne om den automatiske indmeldelse af partsfiskere i en fiskeriforening, vil en sådan ordning skulle respektere en eventuel fremtidig lovgivning om at sikre arbejdsgiveres/ selvstændige erhvervsdrivendes frihed til at vælge at stå uden for en forening, jf. afsnit 5.2.1.5.

5.4.3. Lønforhandling på det offentlige overenskomstområde

Den Kristelige Fagbevægelse har i sit høringssvar og i forbindelse konsultation i udvalget anført, at det i den offentlige sektor i praksis kan være svært at fastholde foreningsfriheden. Den Kristelige Fagbevægelse fremhæver de nye lønsystemer, hvor foreningens medlemmer oplever forskellige former for forskelsbehandling i forbindelse med indgåelse af aftaler mellem arbejdsgiveren og den overenskomstbærende organisation om tillæg i henhold til de nye lønsystemer.

5.4.3.1. Beskrivelse af lønforhandlingssystemet

På det offentlige område var overenskomsterne tidligere baseret på centralt fastsatte lønninger med lønstigning efter anciennitet. I dag bygger lønreguleringen i langt højere grad på en decentral løndannelse med betydelig frihed for den enkelte offentlige arbejdsplads med hensyn til at give løntillæg for særlige kvalifikationer, varetagelse af bestemte funktioner m.v. Lønforhandlingerne føres mellem ledelsen på den enkelte arbejdsplads og den lokale fagforening eller tillidsrepræsentant med virkning for hele medarbejdergruppen. Interessevaretagelsen for de uorganiserede lønmodtagere eller lønmodtagere, som ikke er medlem af en overenskomstbærende fagforening, forudsættes at blive varetaget af ledelsen og repræsentanterne for fagforeningen, da de enkelte ansatte ikke har nogen selvstændig forhandlingsret i forhold til overenskomsten.

Det er et generelt arbejdsretligt princip, at den overenskomstforpligtet arbejdsgiver som hovedregel er forpligtet over for lønmodtagerorganisationen til at anvende den kollektive overenskomst på alt det arbejde, som falder inden for overenskomstens faglige område, uanset om de ansatte er medlemmer af organisationen eller ej.

Som det tidligere er nævnt i afsnit 5.2.1.1. følger det af den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, at usaglig forskelsbehandling ikke må finde sted. Fx må der ikke lægges vægt på en persons foreningstilhørsforhold og der må herunder ikke ske diskrimination i forbindelse med forhandling af tillæg i henhold til de nye lønsystemer. En uorganiseret lønmodtager på det offentlige område har således et individuelt krav på ligebehandling og dermed på at få løn- og arbejdsvilkår svarende til overenskomstens vilkår.

Ansaret for, at der ikke forekommer usaglig lønmæssig forskelsbehandling af offentlig ansatte, påhviler de enkelte institutioner, som er arbejdsgivere. Inden for statens område, har Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg i den fælles vejledning om nye lønsystemer understreget dette ansvar.

På organisationsside har tillidsrepræsentanten for den overenskomstbærende organisation pligt til at forhandle eventuelle tillæg i henhold til de nye lønsystemer - også for ansatte, der er medlemmer af en anden (eller ingen) organisation.

Det følger af funktionærlovens § 10, stk. 2, at ethvert personale - uanset størrelsen - har ret til gennem sin organisation at kræve forhandling med virksomhedens ledelse om løn- og arbejdsvilkår. Bestemmelsen indebærer, at en ansættelsesmyndighed er forpligtet til efter anmodning at forhandle sin indstilling om ydelse af tillæg i henhold til de nye lønsystemer med den organisation, som funktionæren er medlem af også i tilfælde, hvor organisationen ikke er part i den overenskomst eller aftale, som funktionæren er omfattet af. Forhandlingsretten gælder alene i forhold til den enkelte arbejdsgiver, ikke i forhold til en eventuel arbejdsgiverorganisation på området. Der er alene tale om en forhandlingspligt for arbejdsgiveren og ikke tillige en pligt til at søge at nå et forhandlingsresultat. Selve aftalen om ydelse af tillæg skal således indgå med den forhandlingsberettigede organisation.

5.4.3.2. Udvalgets overvejelser

I relation til overenskomstforhandlinger finder udvalget det relevant at nævne, at den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning ikke er ensbetydende med, at arbejdsgiveren skal forhandle og indgå overenskomst med enhver organisation, som måtte fremsætte ønske herom. Det er arbejdsgiveren, som vælger, hvilken modpart på lønmodtagerside, som det er relevant at indgå overenskomst med. På lønmodtagerside er forhandlingsretten og ret-

ten til at indgå overenskomst med en arbejdsgiver ikke noget, som automatisk tilkommer den enkelte organisation, men noget som organisationen i givet fald må kæmpe sig til.

Indholdet og rækkevidden af den offentlige lighedsgrundsætning er i et vist omfang tilpasset de særlige kollektivarbejdsretlige forhold, hvilket blandt andet er kommet til udtryk i en dom fra Højesteret (UfR 97.1508).

Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at det er den offentlige arbejdsgivers ansvar at påse, at der ikke forekommer forskelsbehandling af de ansatte på grund af foreningsforhold, også selvom forhandlingerne om løntillæg i medfør af overenskomsten føres med forbundet eller tillidsrepræsentanten.

Kapitel 6 Retsstillingen i andre lande

6.1. Generelt

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget skal belyse eksklusivbestemmelser i forhold til Danmarks internationale forpligtelser. Udvalgets vurdering af den danske retstilstand i forhold til internationale regler og forpligtelser fremgår af kapitel 3 og 4.

Udvalget har i den forbindelse fundet det relevant også at redegøre for retsstillingen i en række andre lande med hensyn til beskyttelsen af den positive og den negative foreningsfrihed, om eksklusivbestemmelser er tilladte, hvor de i givet fald findes, og om der inden for visse områder (fx for advokater og personer inden for sundhedssektoren), er krav om medlemskab af bestemte foreninger som forudsætning for at kunne udøve et erhverv.

Udvalget har indhentet oplysninger om retstilstanden i Norge, Sverige, Finland, Tyskland, Storbritannien, og Frankrig. Oplysningerne er indhentet via de danske ambassader i de respektive lande. Udvalget har endvidere konsulteret Østersørådets rapport om foreningsfrihed.

I forbindelse med høringen via ambassaderne har udvalget stillet spørgsmål vedrørende følgende:

- hvordan reguleringen er af retten til at være medlem eller til ikke være medlem af en forening
- hvorvidt aftalebaserede eksklusivbestemmelser er tilladte, og givet fald i hvilket omfang og inden for hvilke områder de eksisterer
- hvorvidt der i lovgivningen eksisterer bestemmelser om obligatorisk medlemskab som forudsætning for at kunne udøve et erhverv, fx som advokat

6.2. Norge

6.2.1. Regulering af foreningsfriheden

Den norske grundlov indeholder ikke bestemmelser om beskyttelse af den positive eller negative foreningsfrihed. Det gør imidlertid i realiteten ikke den store forskel, at foreningsfriheden ikke er sikret i grundloven, idet foreningsfriheden i henhold til den juridiske teori anerkendes som en grundrettighed, som er baseret på og kan udledes af uskrevne forfatningsmæssige principper og andre forfatningsbestemmelser. Derudover har Norge tiltrådt en række internationale konventioner, som beskytter foreningsfriheden, og som i visse tilfælde er direkte anvendelige i norsk ret.

6.2.2. Aftalebaserede eksklusivbestemmelser

I relation til arbejdsmarkedet anses foreningsfriheden for at være et grundlæggende element i norsk arbejdsret. De norske arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer på hovedorganisationsniveau anerkender i deres hovedaftaler gensidigt lønmodtagere og arbejdsgiveres ret til at være medlem af en forening og lønmodtagere og arbejdsgiveres ret til at stå uden for en forening.

Endvidere er der lovmæssigt fastsat bestemmelse om, at afskedigelse på grund af foreningsmedlemskab er ulovlig (arbejderbeskyttelsesloven), ligesom arbejdsgivere i forbindelse med ansættelse ikke må spørge til ansøgers eventuelle fagforeningsmedlemskab (arbejds miljøloven). Det er ligeledes forbudt på anden vis at skaffe sig oplysninger om ansøgers eventuelle foreningsmedlemskab.

Aftalebaserede eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet har været genstand for en retssag, som blev afgjort ved Norges Højesteret i september 2001. I henhold til dommen anses eksklusivbestemmelser for at være i strid dels med Europarådets Socialpagt, dels med arbejds miljølovens § 55A. Norsk LO har tilkendegivet, at man vil bøje sig for dommen. Arbejds miljøloven er i Norge den lov, som generelt regulerer ansættelsesforhold, og § 55A indeholder et forbud mod diskrimination. Selv om den efter sin ordlyd primært er rettet mod en arbejdsgivers diskrimination mod ansatte på grundlag af deres race, religion, politiske overbevisning, seksuelle orientering m.v., har Højesteret fundet, at loven også forbyder diskrimination på grundlag af krav om medlemskab af en faglig organisation.

6.2.3. Pligtmæssigt medlemskab

Ifølge oplysninger fra det norske juristforbund, er der ikke noget krav om, at en advokat skal være medlem af den norske advokatforening, idet et sådant krav ville stride mod den almindelige foreningsfrihed. At langt de fleste advokater rent faktisk er medlemmer af advokatforeningen, og at denne har en række halvofficielle opgaver, fx vedrørende fastsættelsen af etiske normer for advokatbranchen, ændrer ikke ved den grundlæggende ret til foreningsfrihed, og hermed også retten til ikke at være medlem af en forening.

Den norske advokatforening er en forening under Det Norske Juristforbund. Vedrørende tilsyn og disciplinære skridt i forhold til advokater har foreningen oplyst følgende: såfremt en klage over en advokat vedrører et medlem af Advokatforeningen, behandles klagen i 1. instans af ét af foreningens 7 regionale kollegiale "disciplinærudvalg". Det offentligt udnævnte "disciplinærnemden" fungerer som ankeinstans og som 1. instans ved klager over advokater, som ikke er medlemmer af Advokatforeningen.

De 7 regionale udvalg varierer i størrelse alt efter antallet af advokater i den pågældende kreds, men skal bestå af mindst 5 medlemmer incl. formanden. Alle medlemmer er advokater. Disciplinærudvalget i Oslo består af 18 medlemmer opdelt i 6 underudvalg. Disciplinærnævnet har 5 medlemmer under forsæde af en dommer (p.t. en underretsdommer), 2 advokater og 2 jurister, som ikke er praktiserende advokater. Disse 2 er p.t. en jurist i Forbrugerrådet og en underdirektør i Finansselskabernes Forening.

De 2 instanser er berettigede til at udtale sig om både en advokats overholdelse af reglerne for god advokatskik og om salærstørrelse. Ved alvorlige sager kan en sag supplerende forelægges for advokatforeningens hovedbestyrelse.

6.3. Sverige

6.3.1. Regulering af foreningsfriheden

I Sverige indeholder forfatningen bestemmelser, som beskytter den positive foreningsfrihed.

Ligeledes indeholder loven om medbestemmelse i arbejdslivet en række bestemmelser om foreningsfrihed. Bestemmelserne vedrører alene den positive foreningsfrihed. Det fremgår af § 7, at arbejdsgivere og arbejdstagere har ret til at være medlem af en arbejdsgiver- eller arbejdstagerorganisation, at de har ret til at bruge medlemskabet og at arbejde for organisationen eller for at en sådan etableres. § 8 indeholder nogle bestemmelser om den nærmere beskyttelse og udøvelse af den positive foreningsfrihed, fx om at undgå organisationsfjendtlige handlinger. Ifølge § 9 er både arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer forpligtede til at forsøge at undgå, at der sker krænkelse af den positive foreningsfrihed.

6.3.2. Aftalebaserede eksklusivbestemmelser

I svensk ret er der ikke i lovgivningen bestemmelser som specifikt regulerer eller beskytter den negative foreningsfrihed.

Den negative foreningsfrihed antages dog at være beskyttet i forbindelse med ansættelsesbeskyttelsen. Lov om "anställningsskydd" (1982:80) indeholder i § 7 en bestemmelse om, at opsigelse fra arbejdsgiverens side skal være sagligt begrundet. Det fremgår af forarbejderne til § 7, at en afskedigelse på grund af, at en ansat ikke er medlem af en fagforening, ikke er lovlig.

Der er således ikke i svensk ret et generelt forbud mod "organisationsklausuler". Spørgsmålet om beskyttelsen af den negative foreningsfrihed har dog gennem lang tid været aktuelt i flere tilfælde, også i forbindelse med forskellige offentlige udredninger. Dette har dog ikke ført til, at der er blevet indført nogen udtrykkelig beskyttelse af den negative foreningsfrihed eller til et forbud mod "organisationsklausuler". Begrundelsen herfor er blandt andet, at der i Sverige som udgangspunkt er aftalefrihed mellem arbejdsmarkedets parter.

Sverige vedtog ved lov den 1. januar 1995 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som dermed også gælder på det svenske arbejdsmarked. Sverige er dermed også bundet af retspraksis fra den Europæiske Menneskeretsdomstol, herunder praksis vedrørende beskyttelsen af den negative foreningsfrihed.

Sverige er endvidere bundet af Europarådets Socialpakt, som efter sin ordlyd alene beskytter den positive foreningsfrihed. Men ifølge Ekspertkomiteén for sociale rettigheder, beskytter socialpagten også den negative foreningsfrihed i en vis udstrækning. Ekspertkomiteen har kritiseret Sverige med hensyn til overholdelsen af bestemmelsen om foreningsfrihed. I den forbindelse har Sverige i august 2001 rapporteret følgende omkring den aktuelle situation:

"Pre-entry closed shop clauses in practice

On 5th April 2001 the Government held a meeting with representatives of the Swedish Trade Union Confederation, the Swedish Building Workers' Union, the Swedish Electricians' Union, the Swedish Painters' Union, the Confederation of Swedish Enterprise and the Swedish Construction Federation to investigate the actual prevalence of pre-entry closed shop clauses in the Swedish labour market today, and also to discuss what can be done to overcome the problem of such clauses still in fact existing.

The following facts emerged from the deliberations. Pre-entry closed shop clauses do not exist any longer in collective agreements in the Swedish labour market, nor do they exist in substitute agreements signed between individual employers and various unions today. Nor do clauses of this kind exist in earlier substitute agreements signed by the Swedish Electricians' Union or the Swedish Painters' Union. On the other hand, pre-entry closed shop clauses do occur in earlier substitute agreements concluded between individual employers and the Swedish Building Workers' Union, which are still in force. The total number of existing substitute agreements concluded by the Swedish Building Workers' Union is about 9.000.

The Government's deliberations with the social partners have already yielded concrete results. In May and August 2001 the Swedish Building Workers' Union

instructed its various branches to send a letter to all employers with which they had a substitute agreement containing a pre-entry closed shop clause. The instructions from the Swedish Building Workers' Union calls for the latter to inform employers that the Swedish Building Workers' Union does not intend to insist on the clause being put into effect or to otherwise invoke it.

Judgement from the Labour Court involving the negative right of association
In March 2001, the Labour Court pronounced a judgement involving the negative right of association. The parties in the case were the Swedish Construction Federation and the Swedish Building Workers' Union. The case concerned certain regulations in the collective agreement between the parties stipulating that a deduction of a certain percentage should be made on outgoing salaries and that this deduction should be paid to the contracting trade-union organisation as compensation for the organisation's review of salary records. The Swedish Construction Federation maintained that this procedure violates the rights of unorganised employees to remain outside the trade union and referred to Article 11 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The Labour Court ruled that the pay deduction used to pay the review fees cannot be placed on an equal footing with compulsory unionism, nor can it be regarded as subjecting unorganised employees to force or pressure to become members of the union. The procedure thus does not entail a violation of unorganised employees' negative right of association, according to the Court."

6.3.3. Pligtmæssigt medlemskab

Der er i den svenske lovgivning (rättegångsbalken 8:1) en bestemmelse, som stiller krav til advokater om obligatorisk medlemskab af advokatsamfundet.

Udvalget har ikke fået oplysninger om eksklusivbestemmelser inden for andre sektorer i Sverige.

6.4. Finland

Reguleringen af foreningsfriheden i Finland findes blandt andet i den finske forfatning og i Arbejdsaftaleloven.

Retten til foreningsfrihed er sikret i den finske forfatning (art. 10 a, stk. 2), der både beskytter den positive og negative foreningsfrihed. Det er et særtræk ved den finske forfatning, at den også beskytter den negative foreningsfrihed.

Retten til fagforeningsmedlemskab beskyttes særskilt i en forfatningsbestemmelse. Det følger endvidere af lovgivningen at den negative foreningsfrihed beskyttes (“... arbetstägare har likaså frihet att låta bli att höra till en förening ...”).

Beskyttelsen af den negative foreningsfrihed modificeres imidlertid af, at visse quasi-offentlige organisationer ikke omfattes af bestemmelserne og at der således er mulighed for særregulering. Således kan der i visse tilfælde stilles krav om obligatorisk medlemskab, fx af fiskeriforeninger eller lignende. Sådanne krav om foreningsmedlemskab relaterer sig dog ikke udelukkende til erhvervsudøvelse.

Tilsvarende er der i den finske Advokatlov en bestemmelse om, at alene et medlem af Finlands almindelige advokatforening (Suomen Asianajajaliitto) kan kalde sig advokat.

6.5. Tyskland

6.5.1. Regulering af foreningsfriheden

Reguleringen af foreningsretten i Tyskland findes blandt andet i den tyske forfatning og i Foreningsloven.

Art. 9, afsnit 3, i den tyske forfatning beskytter foreningsfriheden (Koalitionsfreiheit). Bestemmelsen indebærer, at enhver har ret til at danne foreninger, der har til formål at tilgode og gavne arbejds- og erhvervsbetingelserne.

Under begrebet organisation (Koalition) falder blandt andet fagforeninger. Art. 9, stk. 3, tillader enhver person retten til at slutte sig til en organisation eller retten til at lade være med at gøre det. Denne ret gælder ikke kun i forholdet mellem stat og privatpersoner, men også mellem forskellige privatpersoner.

Som konsekvens heraf kan en arbejdsgiver principielt ikke forlange af en potentiel arbejdstager, at vedkommende er medlem af/ikke er medlem af en bestemt organisation.

Det udledes endvidere af art. 9, stk. 3, at en arbejdsgiver principielt ikke må spørge en ansøger til et job om medlemskabet af en organisation.

Retten til at være medlem eller ikke at være medlem af bestemte andre organisationer er ligeledes beskyttet i forfatningen. Bestemmelsen i art. 4 om trosfrihed omfatter også retten til at tilhøre eller ikke tilhøre en bestemt kirke. Friheden til at tilhøre eller ikke tilhøre et bestemt politisk parti er beskyttet i grundlovens art. 5, som også garanterer den fri meningsdannelse.

På baggrund af flere af forfatningens bestemmelser kan det udledes, at en arbejdsgiver ikke må stille krav om, at den ansatte er medlem eller ikke medlem af en bestemt organisation. En arbejdsgiver må heller ikke stille spørgsmål til en ansøger herom.

Der er en undtagelse fra de nævnte grundprincipper i forfatningen for så vidt angår de såkaldte "holdningsvirksomheder" (Tendenzunternehmen), så som kirker, partier, organisationer og pressevirksomheder, som er baseret på grundlovens retlige positioner.

6.5.2. Pligtmæssigt medlemskab

Inden for bestemte selvstændige liberale erhverv er der imidlertid krav om medlemskab af bestemte "standsorganisationer" (Standesorganisationen). Fx skal advokater være medlem af det ansvarlige Advokatammer (Rechtsanwaltskammer), og læger skal være medlem af det ansvarlige Lægekammer (Ärztammer). Denne pligt gælder for alle selvstændige inden for det omfattede erhvervsområde. Medlemskab giver derfor ikke en enkelt selvstændig inden for branchen fordele over for mulige konkurrenter.

6.6. Storbritannien

6.6.1. Regulering af foreningsfriheden

I Storbritannien er der ikke en grundlov eller en forfatning. Derimod må rettigheder og principper udledes på baggrund af sædvaneret. Der eksisterer således ikke en lovregulering af foreningsfriheden.

6.6.2. Aftalebaserede eksklusivaftaler

Der findes ifølge de modtagne oplysninger ingen samlet lovmæssig ramme for erhvervsmæssige eksklusivaftaler i UK. Eksklusivaftaler er således som udgangspunkt ikke lovstridige, men kan i konkrete tilfælde blive kritiseret og eventuelt søgt ophævet, hvis de ses at hindre fri konkurrence. Hovedreglen er, at de enkelte erhvervsgrene overlades til at regulere sig selv.

I Storbritannien ses eksklusivbestemmelser ikke i en arbejdsretlig, men derimod i en konkurrenceretlig sammenhæng.

Det tilkommer den britiske forbruger- og konkurrencestyrelse (OFT) at tilse, at der inden for de enkelte professioner hersker reelle og lige konkurrencebetingelser. Dette sker i praksis gennem løbende udredninger, der vurderer eksklusivbestemmelser som ét blandt

flere parametre i analysen af konkurrencesituationen på et givet marked eller inden for en given profession. Disse udredninger munder typisk ud i en række anbefalinger, som man i første omgang bestræber sig på at få markedets aktører til at tage til sig. I modsat fald kan OFT anbefale erhvervsministeren (Secretary of State for Trade and Industry) at skride ind. Dette forekommer dog stort set aldrig, da anbefalinger fra OFT's side har en sådan vægt, at de enkelte professioner i langt de fleste tilfælde vil foretrække selvregulering frem for lovindgreb.

Det fremhæves samtidig, at fraværet af formelle eksklusivaftaler ikke i sig selv er nogen garanti for, at den frie konkurrence er sikret. På en række områder eksisterer der faglige organisationer, der som led i indsatsen for at beskytte faget og varetage medlemmernes interesser mod betaling tilbyder anerkendelse af enkeltpersoners faglige kvalifikationer. Dette sker typisk ved udstedelse af et særligt certifikat.

For udstedelsen af et certifikat betales som regel et honorar, der varierer i størrelse og kan være gyldigt i et år eller en længere periode. Det varierer endelig fra organisation til organisation, om der kræves medlemskab som forudsætning for certificering. Arkitektforeningen Royal Institute of British Architects (RIBA) certificerer eksempelvis britiske arkitekter, men forudsætter ikke medlemskab af RIBA eller anden faglige sammenslutning. For at måtte kalde sig selv arkitekt, skal man være certificeret og være opført med navns nævnelse i et centralt Registrar of Architects, men ikke nødvendigvis være medlem af RIBA. Dette er senest lovfæstet i Architects Act of 1997.

Det er lovligt, men ikke generelt lovpligtigt, for arbejdsgivere at kræve en sådan organisatorisk blåstempling som en betingelse ved ansættelse af arbejdskraft. Når en del arbejdsgivere inden for visse brancher vælger at stille krav af denne type, skyldes det ifølge oplysningerne fra den britiske forbruger- og konkurrencestyrelse OFT, at de hermed mener at opnå en vis sikkerhed for faglig standard og ansvarlig adfærd.

Såfremt eksempelvis en arkitekt begår graverende fejl, kan en arbejdsgiver gå til RIBA med eventuelle klagemål. Som eksempler på mulige fordele herved nævnes udsigt til repræsentation i form af fratagelse af RIBA-certificering samt i visse tilfælde forsikringsdækning af den skade, den ansatte måtte have pådraget virksomheden som følge af eventuelt mangelfulde arkitektfaglige kvalifikationer.

6.6.3. Pligtmæssigt/lovbaseret medlemskab

Inden for visse afgrænsede erhverv omtales faglige organisationer eksplicit i den primære lovgivning, der regulerer området, typisk i forbindelse med retten til at certificere. Dette fremhæves at gælde følgende områder:

Sundhedssektoren

For at kunne praktisere som læge kræves der certificering af General Medical Council (GMC), der ved at opføre en person på GMC's Medical Register godkender vedkommendes lægefaglige kvalifikationer. Der beregnes et gebyr herfor på GBP 250 om året. Dette gælder for såvel privat og offentlig ansættelse som for sundhedssektorens liberale erhverv.

GMC har status af en velgørenhedsorganisation ("charity") og understreger at have hensynet til folkesundheden snarere end lægernes interesse som faggruppe øverst på dagsordenen.

Der er derimod ikke krav om medlemskab af lægernes fagforening British Medical Association. Langt de fleste læger oplyses at være medlem af private ordninger som Medical Defense Union eller Medical Protection Society, der begge fungerer som forsikringsordninger i tilfælde af sagsanlæg fra patienter.

Sygeplejersker skal ligeledes være registreret i Register of General Nursing, men ikke nødvendigvis medlem af sygeplejerskernes faglige organisation. Tilsvarende ordninger gælder for andre faggrupper i sundhedssektoren, såsom tandlæger, optikere, jordemødre og narkoselæger.

Retsvæsen

Der er lovkrav om certificering af advokater hos disses faglige organisationer. For så vidt angår advokater, skelnes der mellem "solicitors" (som kan forberede en retssag) og "barristers" (som derudover har ret til at føre sager i retten, "the bar"). For solicitors' vedkommende står den faglige organisation Law Society for certificering i form af opførelse af medlemmer på den såkaldte Solicitors' Roll, som er en forudsætning for udførelse af hvervet. For barristers' vedkommende kræves certificering hos organisationen The Bar Council. Det årlige honorar andrager GBP 400 (svarende til DKK 4.800) og betales i den private sektor typisk af arbejdsgivere.

Medlemskabet af den faglige organisation The Bar Council er gratis og udgør en forudsætning for certificering. Såfremt en barrister forlader den private sektor, eksempelvis for at arbejde for et ministerium, kræves ikke længere certificering. Typisk opretholdes til gengæld medlemskabet af The Bar Council.

Regnskabsvæsen, arkitektur og landmåling

Der skelnes mellem bogholdere ("accountants") og revisorer ("auditors"). Accountants er som profession ikke omfattet af lovgivningsmæssig regulering, mens det for auditors

vedkommende kræves, at de er certificerede af The Institute of Chartered Accountants. De nærmere retningslinjer herfor er senest specificeret i loven Companies Act of 1989. Der er ikke krav om medlemskab af bestemte faglige organisationer.

Som anført ovenfor skal man, for at måtte kalde sig arkitekt, være certificeret og opført med navns nævnelse i det centrale Registrar of Architects, men ikke nødvendigvis være medlem af RIBA. Tilsvarende ordninger oplyses at gælde for landmålere.

Byggeri, anlæg og gartneri

Det er tilladt for en arbejdsgiver at kræve bestemte kvalifikationer hos sine ansatte, eventuelt i form af en faglig certificering eller et eksamensbevis, men ikke medlemskab af bestemte faglige organisationer.

For selvstændige erhvervsdrivende på områder som byggeri, anlæg og gartneri, hvor certificering ikke er en forudsætning for at udøve erhvervet, anføres certificerede kvalifikationer primært at have som fordel, at den pågældende kan tiltrække kunder. Certificering bruges typisk af erhvervsdrivende på disse og andre mere håndværksprægede områder som et konkurrenceparameter, der signalerer højt fagligt niveau og pålidelighed.

6.6.4. Eksklusivforhold i forhold til konkurrenceretten

Såvel på lovregulerede som på ikke-regulerede områder er det Office of Fair Tradings (OFT) rolle som konkurrencemyndighed at holde opsyn med, at der ikke forekommer konkurrenceforvridende misbrug af en dominerende placering på markedet. OFT undersøger dels denne type sager i enkelttilfælde, dels sektorvis i form af analyser af konkurrencesituationen på et givent marked.

I sidstnævnte tilfælde kan eksklusivaftaler komme ind i billedet, om end ikke nødvendigvis som det dominerende tema. Spørgsmålet om enkelte organisationers monopol på faglig certificering indgik i en rapport med titlen "Competition in Professions", der blev offentliggjort af OFT i marts 2001. Rapporten fokuserer på regnskabsvæsen, arkitektur og retsvæsenet.

Om baggrunden for rapporten har OFT oplyst, at visse faglige organisationer i kraft af deres mulighed for at certificere kan siges at have opnået en reel monopolstatus på visse dele af arbejdsmarkedet og i visse erhvervsgrene. Denne dominerende status på markedet fremhæves ikke i sig selv at være lovstridig. Det springende punkt er, om den dominerende stilling misbruges til at kræve urimelige honorarer og forhindre konkurrenter i at komme ind på markedet. I ovennævnte rapport er fokus navnlig på de certificerende organisationers grad af åbenhed samt spørgsmålet om honorarstørrelse.

Man forsøger fra OFT's side i første række at rette op på de konstaterede konkurrencemæssige misforhold gennem dialog med de pågældende professioner. OFT's vurdering er, at denne tilgang er i god overensstemmelse med traditionel britisk forvaltningsskik og har den fordel, at når der først er opnået enighed med professionen, kan man fra det offentliges side som hovedregel forvente en mindre omkostningskrævende og samtidig en mere effektiv efterlevelse af den pågældende regulering.

Rapporten fra marts 2001 blev fulgt op i april 2002 med offentliggørelsen af en rapport, der gør status over implementering af anbefalingerne fra sidste år. Hovedkonklusionen er, at der er gjort visse fremskridt med hensyn til åbenhed og honorarstørrelse inden for regnskabsvæsen, retsvæsen og arkitektur, men at der fortsat er behov for at fremme konkurrencen inden for de tre undersøgte sektorer.

6.7. Frankrig

6.7.1. Regulering af foreningsfriheden

Det følger af den franske forfatnings generelle frihedsgrundsætninger, jf. præamblen, at intet individ kan berøves de rettigheder og friheder, der er garanteret heri. Præamblen garanterer i relation hertil det enkelte individs ret til et arbejde, ret til frit at være medlem af en fagforening, og forbyder enhver form for diskrimination i arbejdsmæssig sammenhæng for så vidt angår køn, alder, oprindelse, holdninger og overbevisninger.

Heraf følger det, at retten til at udøve faglig aktivitet skal ske under iagttagelse af individets rettigheder.

6.7.2. Aftalebaserede eksklusivbestemmelser

Det er den franske arbejdsretlige lovgivning (Code du Travail), der regulerer beskyttelsen af den negative foreningsfrihed på arbejdsmarkedet. Det følger heraf, at ingen arbejdstager kan afskediges eller nægtes ansættelse med begrundelse i manglende medlemskab af en fagforening. Det er dermed forbudt for en arbejdsgiver i sine beslutninger at tage hensyn til tilhørsforhold til en fagforening og ingen arbejdstager kan således tvinges til at lade sig organisere. Medlemskab af en fagforening er frivilligt, og medlemskab er ikke nødvendigt for at være berettiget til sociale ydelser og til arbejde. Alle franske arbejdstagere har de samme rettigheder i henhold til de kollektive overenskomster og nyder den samme sociale beskyttelse, uanset om de er medlem af en fagforening eller ej.

En uorganiseret arbejdstager, hvis arbejdsgiver er dækket af en kollektiv overenskomst, vil være forpligtet til at følge den indgåede overenskomsts bestemmelser, ligesom de medfølgende rettigheder i et vist omfang vil komme denne til gode. Tilsvarende gælder, at arbejdstagere, der er ansat af en arbejdsgiver, der senere indgår en kollektiv overenskomst, ikke vil kunne afskediges med begrundelse i deres manglende fagforeningsmedlemskab. De kollektive overenskomster, uanset om de gælder nationalt, regionalt, branche- eller virksomhedsmæssigt, indeholder altid en bestemmelse vedrørende fagforeningsfrihed.

Hvis en arbejdstager afskediges eller nægtes ansættelse grundet manglende fagforeningsmedlemskab, vil denne kunne appellere til det arbejdsretlige system og anlægge søgsmål ved den faglige voldgift.

6.7.3. Pligtmæssigt medlemskab af foreninger

Der eksisterer i fransk lovgivning bestemmelser om obligatorisk medlemskab af bestemte organisationer inden for visse erhverv. Særligt inden for de liberale erhverv, hvor der kræves autorisation for at kunne praktisere, er der pligt til at være medlem af en bestemt organisation for at kunne udføre sit erhverv. Dette gælder således for blandt andet advokater, læger, tandlæger og arkitekter.

Ifølge oplysninger fra det franske advokatsamfund og det nationale lægeforbund er der krav om, at hhv. advokater og læger er tilknyttet deres organisation for at kunne praktisere.

I lægeprofessionen er der således pligt til at indmelde sig i forbundet, og man kan ikke praktisere uden at være anerkendt af forbundet.

Inden for advokatstanden er der ligeledes krav om at man skal være medlem af det franske advokatsamfund. Dette krav er indført med lov af 31. december 1971. En advokat er således forpligtet til at være tilsluttet den lokale Barreau ('inscrit au Barreau du Tribunal de Grande Instance'), og er derved medlem af det lokale advokatsamfund med pligt til at betale bidrag til advokatsamfundet. Advokatsamfundet er en regulerende myndighed i forhold til sine medlemmer og beskæftiger sig herunder med de kollegiale regler, advokatansvarsforsikring samt disciplinære sager.

Der eksisterer ikke noget samlet overblik over reguleringen af pligten til at være medlem af en bestemt forening/organisation inden for forskellige sektorer. Det franske Økonomi-, Finans- og Industriministerium har taget initiativ til at afdække området for professionelle autorisationer, og der er med dekret nr. 2002-617 af 26. april 2002 nedsat en National

Kommission for Professionel Autorisation (Commission Nationale de la Certification Professionnelle). Denne Kommissions arbejde forventes at skabe et overblik over, hvilke autorisationer der kræves inden for forskellige sektorer og dermed, hvor der er krav om medlemskab af bestemte foreninger/organisationer. Det står ikke klart, hvornår arbejdet forventes afsluttet.

Kapitel 7 Resume af udvalgets overvejelser og konklusioner

I kapitel 2 er der nærmere redegjort for, hvordan udvalget har afgrænset sit arbejde. Det fremgår blandt andet, at udvalget på baggrund af kommissoriet og oplysningerne fra hørings- og konsultationsrunden har vurderet, at der er en række forhold, som udvalget generelt anser for at falde uden for det område, som udvalget skal beskæftige sig med og foreslå initiativer i forhold til. Følgende områder falder efter udvalgets opfattelse uden for udvalgets område:

- konsekvenserne af den positive foreningsret
- arbejdsløshedskasser
- bedriftssundhedstjenester
- klassifikations- og mærkningsordninger i privat regi
- ikke-erhvervsmæssige foreninger

Endvidere har udvalget på baggrund af de modtagne oplysninger konstateret, at der ikke i forbindelse med bevillinger, autorisationer og koncessioner er tale om, at der lovgivningsmæssigt eller på anden måde stilles krav om bestemt medlemsskab som betingelse for erhvervelse af den pågældende bevilling, autorisation eller koncession.

Endelig har udvalget på baggrund af konkurrenceloven og henholdsvis Konkurrencerådets og Konkurrencenævnets praksis kunnet fastslå, at krav i aftaler/vedtægter om pligt-mæssigt foreningsmedlemskab som betingelse for erhvervsudøvelse allerede er omfattet af konkurrencelovens anvendelsesområde, og at sådanne aftaler som hovedregel er forbudte, hvis de mærkbart begrænser konkurrencen (og dermed har en erhvervsmæssig betydning). Sådanne forhold omfattes ikke af udvalgets arbejde.

I kapitel 5 har udvalget redegjort for de områder, hvor der eksisterer eksklusivbestemmelser, eksklusivlignende forhold eller forhold hvor foreningsmedlemskab kan have en betydning. I kapitel 5 har udvalget ligeledes redegjort for sine overvejelser og konklusioner i forhold til de forskellige områder, hvor der ifølge udvalgets oplysninger eksisterer eksklusivbestemmelser eller eksklusivlignende forhold, eller hvor det i et eller andet omfang kan have en betydning, om man er medlem af en bestemt forening.

Der er tale om følgende områder:

- aftalebaserede eksklusivbestemmelser mellem lønmodtager- og arbejdsgiverparter
- lovbaseret krav om foreningsmedlemskab for advokater
- eksklusivaftaler afledt af lovgivningen inden for sundhedssektoren
- anden forskelsbehandling som følge af foreningsforhold i form af
 - gebyr for deltagelse i svendepøver til faglige udvalg
 - særlige forhold inden for landbrug og fiskeri

- betydning af foreningsmedlemskab i relation til det offentlige lønforhandlingssystem

Udvalgets konklusioner i forhold til disse områder er opsummeret nedenfor.

7.1. Aftalebaserede eksklusivbestemmelser mellem lønmodtager- og arbejdsgiverparter

Det er udvalgets vurdering, at der ikke i henhold til Danmarks internationale forpligtelser er en endelig, entydig og klar afgrænsning af, i hvilket omfang den negative foreningsfrihed er beskyttet, særligt ikke i relation til de aftalebaserede eksklusivbestemmelser i kollektive overenskomster på arbejdsmarkedet.

Som det fremgår af gennemgangen i kapitel 3, afsnit 3.3.4.1., er det udvalgets vurdering, at der ikke i EMRK's art. 11, kan indlægges et generelt forbud mod eksklusivbestemmelser på arbejdsmarkedet. Efter udvalgets vurdering, er den danske retstilstand og foreningsfrihedsloven ikke i strid med EMRK's art. 11, således som den hidtil er blevet fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i relation til aftalebaserede eksklusivbestemmelser.

Som det fremgår af kapitel 4, afsnit 4.1.2., er spørgsmålet om, hvorvidt Danmark lever op til sine forpligtelser efter art. 5 i Den Europæiske Socialpagt, uafklaret. Foreløbigt må det derfor antages, at foreningsfrihedsloven er i overensstemmelse med Socialpagtens art. 5.

Udvalget gør dog opmærksom på, at det ikke kan udelukkes, at udviklingen i fortolkningen af de internationale konventioner, som indeholder bestemmelser om foreningsfrihed, vil pege i retning af reel større beskyttelse af individet og den negative foreningsfrihed, herunder at give det enkelte individ reel frihed til at vælge ikke at være medlem af en bestemt forening uden at det må komme den enkelte erhvervsmæssigt til skade.

Af de grunde der i øvrigt er anført i kapitel 5, er det udvalgets samlede vurdering, at der ikke på nuværende tidspunkt er juridisk grundlag for at sige, at det er nødvendigt at ændre retstilstanden på baggrund af Danmarks internationale forpligtelser.

Som det fremgår af udvalgets kommissorium, skal udvalget blandt andet foreslå initiativer, som kan give den enkelte reel mulighed for at stå uden for en bestemt forening uden at det må forhindre eller begrænse den enkeltes mulighed for at opnå eller bevare ansættelse.

Udvalget finder ikke på det foreliggende grundlag, at der er væsentlige betænkkeligheder ved at ændre retstilstanden for så vidt angår de overenskomstbaserede eksklusivbestemmelser.

Som det fremgår af udvalgets overvejelser i kapitel 5 lægger udvalget blandt andet vægt på følgende forhold:

- den generelle samfundsudvikling og udviklingen på arbejdsmarkedet begrundet ikke i samme grad som tidligere behovet for eksklusivaftaler, da der i dag er etableret stærke og repræsentative fagforeninger på det danske arbejdsmarked
- de fordele, der er forbundet med foreningsmedlemskab bør efter udvalgets opfattelse i sig selv være tilstrækkelig grund til være medlem af en fagforening
- den generelt øgede fokusering på individets rettigheder både nationalt og internationalt
- at eksklusivbestemmelser kun vedrører en begrænset del af arbejdsmarkedet, hvorfor en ændring af retstilstanden højst vil kunne have marginal betydning for organisationsprocenten
- eksklusivbestemmelsernes begrænsende effekt på arbejdskraftudbuddet
- at aftalefriheden på arbejdsmarkedet ikke er et stationært begreb, og at der kan fastsættes grænser for, hvad arbejdsmarkedets parter lovligt kan aftale

Af ovennævnte grunde og som det i øvrigt fremgår af kapitel 5, finder udvalget det relevant at foreslå et lovinitiativ vedrørende de aftalebaserede eksklusivbestemmelser mellem arbejdsgiverparter og lønmodtagerorganisationer. Et begrænset lovinitiativ vil kunne omfatte et absolut forbud mod afskedigelse på grund af foreningsforhold, hvilket vil betyde en ændring af foreningsfrihedsloven. En sådan ændring vil imidlertid betyde, at overenskomstbaserede eksklusivbestemmelser fortsat vil være lovlige og vil ikke vedrøre selve overenskomsten og forholdet mellem aftaleparterne. Det vil ligeledes betyde, at det i ansættelsessituationen vil være lovligt at lægge vægt på foreningsmedlemskab.

Et mere vidtgående lovinitiativ vil være et egentligt forbud mod eksklusivbestemmelser, fx i form af et generelt forbud mod forskelsbehandling på grund af foreningsforhold.

Man bør dog være opmærksom på, at der fortsat kan være situationer, hvor det kan være sagligt at stille krav om bestemte foreningsforhold, hvis det har betydning for en arbejdsgivers virksomhed, fx i relation til virksomheder, som har til formål at fremme et bestemt politisk, ideologisk eller religiøst formål. En sådan bestemmelse er indeholdt i § 3 i foreningsfrihedsloven.

Efter udvalgets opfattelse bør arbejdsgiveres/selvstændige erhvervsdrivendes frihed til at vælge at stå uden for en forening også sikres.

7.2. Lovbaseret krav om foreningsmedlemskab for advokater

Af de grunde der er anført i kapitel 3, afsnit 3.3.4.2.3., er det udvalgets opfattelse, at Danmarks internationale forpligtelser ikke er til hinder for at opretholde den eksisterende ordning med advokaters pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet, da et lovpligtigt medlemskab af en forening, der ved lov har fået overdraget udøvende og dømmende myndighed, ikke er omfattet af beskyttelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 11.

Som det fremgår af kapitel 5, afsnit 5.3.1.4., er det udvalgets opfattelse, at den eksisterende ordning bør bevares.

Udvalget lægger vægt på følgende forhold:

- ordningen har i det væsentlige eksisteret uændret siden vedtagelsen af den første retsplejelov i 1916, og de hensyn, der i sin tid begrundede indførelsen af ordningen, er efter udvalgets opfattelse fortsat relevante og afgørende
- advokater har en særlig funktion i samfundet, som forudsætter uafhængighed af statsmagten
- den eksisterende ordning sikrer advokaternes uafhængighed af statsmagten, og tilgodeser samtidigt det offentliges interesse i, at der udøves en effektiv kontrol med advokaters optræden og behandling af konkrete sager
- det pligtmæssige medlemskab indebærer, at den enkelte advokat automatisk bliver underkastet Advokatrådets tilsyn og kontrol, og Advokatnævnets disciplinære beføjelser
- at Advokatrådet kan udøve sin tilsyns- og disciplinærmyndighed uden frygt for medlemsflugt
- det pligtmæssige medlemskab indebærer, at Advokatrådet, hvad enten det handler udadtil eller indadtil, kan gøre det med den autoritet der følger af, at Advokatrådet repræsenterer hele advokatstanden

På baggrund af ovennævnte forhold og det i kapitel 5 anførte er det udvalgets opfattelse, at det er en nødvendig forudsætning for, at Advokatsamfundet har mulighed for at udøve et effektivt tilsyn, at alle advokater er medlemmer af Advokatsamfundet. Udvalget foreslår derfor ikke nogen ændringer i retstilstanden på dette område.

7.3. Eksklusivaftaler afledt af lovgivningen inden for sundhedssektoren

Det er udvalgets vurdering, at det med det eksisterende lovgrundlag er vanskeligt at se et system på sundhedsområdet, der ikke indeholder et krav om pligtmæssigt foreningsmed-

lemskab, hvis de mål, der tilstræbes opfyldt gennem sygesikringssystemet, skal opnås. På det foreliggende grundlag foreslår udvalget derfor ikke nogen ændringer i retstilstanden for så vidt angår foreningsmedlemskab på sundhedsområdet.

Som det nærmere fremgår af kapitel 5, afsnit 5.3.2.3. og 5.3.2.4., lægger udvalget ved vurderingen vægt på følgende forhold:

- de faglige organisationer er - gennem det medansvar de påtager sig ved overenskomstaftalerne - med til at sikre en konkret udmøntning af de sundhedspolitiske målsætninger for praksissektoren herunder, at den faglige udvikling, der er aftalt på de omhandlede områder, bliver gennemført
- de faglige organisationer medvirker til en styring af den økonomiske udvikling på sygesikringsområdet
- hvis organisationerne skal leve op til aftalerne, forudsætter dette, at organisationerne kan forpligte yderne til at acceptere særlige tiltag, og at organisationen kan udøve selvjustits i form af disciplinære skridt og sanktioner, hvis ikke yderne lever op til overenskomstens bestemmelser

Det er udvalgets opfattelse, at en afvikling af bestemmelserne om foreningsmedlemskab på sygesikringsområdet vil forudsætte en mere grundlæggende ændring af organiseringen af den offentlige sygesikring.

7.4. Anden forskelsbehandling som følge af foreningsforhold

7.4.1. Gebyr for deltagelse i svendeprøver til faglige udvalg

Det er udvalgets opfattelse, at der umiddelbart synes at finde en forskelsbehandling sted i forbindelse med afholdelse af svendeprøver. Om denne forskelsbehandling er berettiget beror efter udvalgets opfattelse på flere forhold. Udvalget har i lyset af tidsfristen for udvalgets arbejde måttet afstå fra at foretage en egentlig tilbundsående undersøgelse, men anbefaler, at disse forhold søges opklaret nærmere. Udvalget finder, at der er grund til at vurdere spørgsmålet om betaling af gebyr for afholdelse af svendeprøver i sammenhæng med følgende faktorer:

- den faktiske kontingentbetaling
- hvor stor en del af dette kontingent der anvendes til svendeprøvebetalinger
- beregningen af de administrative udgifter i forbindelse med svendeprøver
- hvorledes det faglige udvalg fastsætter prisen for svendeprøven

7.4.2. Særlige forhold inden for landbrug og fiskeri

På baggrund af de modtagne oplysninger finder udvalget ikke, at der for så vidt angår forholdene inden for landbrugs- og fiskeriområderne, synes at eksistere eksklusivbestemmelser eller eksklusivlignende forhold, der begrænser erhvervsudøvelsen, alene med forbehold for de særlige forhold for partsfiskere, jf. nedenfor.

Konsulent og rådgivningsydelser

I relation til levering af konsulent- eller rådgivningsydelser lægger udvalget vægt på følgende:

- at der ifølge det oplyste ikke stilles krav om, at modtageren af en konsulent/rådgivningsydelse (den enkelte landmand eller fisker) er medlem af den forening, der leverer ydelsen
- at prisfastsættelsen af konsulent/rådgivningsydelser sker ud fra markedsmæssige vilkår
- at den merbetaling der kræves af ikke-medlemmer, kun er 10 pct. højere, end hvad der opkræves fra medlemmer

Der er således efter udvalgets opfattelse ikke tale om, at der sker en urimelig eller usaglig forskelsbehandling af ikke-medlemmer i forhold til medlemmer af foreningerne, men alene at der ved prisfastsættelsen for medlemmer tages højde for kontingentbetalingen.

Med hensyn til gartneriområdet har oplysningerne ikke på det foreliggende grundlag givet udvalget anledning til bemærkninger om den benyttede prisdifferentiering, jf. nærmere kapitel 5, afsnit 5.4.2.3.

EU-baserede producentorganisationer

Udvalget hæfter sig i relation til de i afsnit 5.4.4.2. omtalte producentorganisationer (P.O.'er) ved, at disses eksistens er forudsat i EF-rådsforordninger, og at baggrunden for deres eksistens og betydning således primært er EU-retlig og begrundet i behov for administration og kontrol med de støtte/tilskudsordninger, der i EU-regi er etableret inden for landbrug/frugtavl og fiskeri.

Det er ikke udvalgets vurdering, at ordningen begrænser erhvervsudøvelsen i Danmark.

Udvalget lægger herved vægt på følgende:

- P.O.'er inden for frugt og grønt tilbagekøber også produkter fra ikke-medlemmer
- at der for så vidt angår P.O.'er inden for fiskeriet er tale om, at alle der ønsker det og som vil følge organisationens regler kan søge om optagelse i en af de tre anerkendte P.O.'er

- at der er valgfrihed inden for disse rammer, hvis man ønsker del i tilbagekøbsstøtten
- at ordningen er EU-baseret, og at en opgivelse af tilskuddet vil have store konkurrencemæssige konsekvenser for erhvervet, og at Danmark i givet fald måtte stå uden for et vigtigt element i den fælles fiskeripolitik

Udvalget finder således ikke anledning til at foreslå ændringer i relation til forhold inden for landbrug og fiskeri.

Udvalget bemærker, at for så vidt angår oplysningerne om den automatiske indmeldelse af partsfiskere i en fiskeriforening, vil en sådan ordning skulle respektere en eventuel fremtidig lovgivning om at sikre arbejdsgiveres/ selvstændige erhvervsdrivendes frihed til at vælge at stå uden for en forening, jf. afsnit 7.1. ovenfor og kapitel 5, afsnit 5.2.1.5.

7.4.3. Betydning af foreningsmedlemskab i relation til det offentlige lønforhandlingssystem

Udvalget henviser til, at der i medfør af den offentlige lighedsgrundsætning ikke må ske hverken direkte eller indirekte forskelsbehandling af de ansatte på grund af foreningsforhold, heller ikke selvom forhandlingerne om løntillæg i medfør af overenskomsten føres med forbundet eller tillidsrepræsentanten.

Det er den offentlige arbejdsgivers ansvar at påse, at der ikke forekommer usaglig forskelsbehandling af de ansatte. Det er udvalgets opfattelse, at offentligt ansatte, som mener sig forskelsbehandlet på grund af foreningsforhold allerede med den gældende retstilstand har mulighed for at påberåbe sig forskelsbehandling.

Af ovennævnte grunde finder udvalget det unødvendigt at foreslå et initiativ på dette område.

Bilag 1**Høringsliste og konsultationsliste**

Advokatrådet
 Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
 Arkitekt-Ingeniør-Rådet
 Byggefagenes Kooperative Landssammenslutning
 Børmæglerforeningen
 Danmarks Apotekerforening
 Danmarks Automobilforhandlerforening
 Danmarks Fotohandlerforening
 Danmarks Optikerforening
 Danmarks Rederiforening
 Danmarks Rejsbureau Forening
 Danmarks Sportshandlerforening
 Dansk Dagligvareleverandørforening
 Dansk Detailkreditråd (DDK)
 Dansk Ejendomsmæglerforening
 Dansk Markedsføringsforbund
 Danske Andelsselskaber
 Dansk Busvognmænd
 Danske Elværkers Forening
 Danske Fjernvarmeværkers Forening
 Danske Pengeinstitutters Forening
 De Danske Bilimportører
 De Samvirkende Købmænd (DSK)
 De Danske Patentagenters Forening
 Det Kooperative Fællesforbund
 Finansrådet
 Foreningen af Statsautoriserede Revisorer (FSR)
 Forsikring og Pension (F&P)
 Håndværksrådet
 Liberale Erhvervs Råd (LER)
 Realkreditrådet
 Landsorganisationen i Danmark
 Dansk Arbejdsgiverforening
 Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd
 Akademikernes Centralorganisation
 Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger
 Finanssektorens Arbejdsgiverforening

Dansk Formands Forening
Ledernes Hovedorganisation
Kommunernes Landsforening
Amtsrådsforeningen
København Kommune
Frederiksberg Kommune
Centralorganisationernes Fællesudvalg
Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
Sammenslutningen Firma-Funktionærerne
Danske Sælgere
Dansk Journalistforbund
Konstruktørforeningen
Maskinmestrenes Forening
Den Kristelige Fagbevægelse
Kristelig Arbejdsgiverforening
Akvakulturerhvervets Leverandørforening
Biogasforeningen
Brancheforeningen for Farmaceutiske Industrivirksomheder i Danmark
Brancheforeningen for Økologisk og Biodynamisk Fjerkræ
Brancheforeningen for Økologiske Svineproducenter
Bryggeriforeningen
DAKOFO
Danish Export Group Association
Danmarks Biavlerforening
Danmarks Fiskeindustri- og Eksportforening
Danmarks Fiskeriforening
Danmarks Frugthandlere
Danmarks Juice-, Saft- og Frugtdrikindustriforening
Danmarks Pelagiske Producentorganisation
Danmarks Restaurant- og Cafeteriaforening
Danmarks Skibsmæglerforening
Dansk Andels Ægeksport
Dansk Erhvervsfjerkræ
Dansk Erhvervsfrugtavl
Dansk Erhvervsgartnerforening
Dansk Familielandbrug
Dansk Flavour Organisation
Dansk Frugtavl
Dansk Frøhandlerforening
Dansk Industri

Fødevareindustrien

DI – Dansk Fisk

Dansk Juletræsdyrkerforening

Dansk Kystfiskerforening

Dansk Landbrugs Grovvarerelskab a.m.b.a. (DLG)

Dansk Landbrugs Realkreditfond

Danske Læskedrik Fabrikker

Dansk Pelsdyravlsforening

Dansk Planteskoleerforening

Dansk Sammenslutning af Fødevare-, Drikkevare- og Servicearbejdere

Dansk Skovforening

Dansk Speditørforening

Dansk Aaleeksportør Forening

Danske Andelsforeninger

Danske Fiskeres Producentorganisation

Danske Mejeriers Fælles Organisation

Danske Slagterier

De Danske Landboforeninger

De Danske Skovdyrkerforeninger

De Samvirkende danske Andelsfiskesalgforeninger

De Samvirkende Danske Frøavlerforeninger

Den Danske Dyrlegeforening

Det danske Fjerkræråd

Det danske Hedeselskab

Dybfrostforeningen

FDB

Ferskvandsfiskerforeningen for Danmark

Fiskeribanken

Fiskeriets Servicefag

Fiskeriteknisk Selskab

Fiskernes Fagforening

Foreningen af Arealejere i Danske Havne

Foreningen af Biodynamiske Jordbrug

Foreningen af Bioteknologiske Industrier i Danmark

Foreningen af Dagligvaregrossister

Foreningen af Danske Eksportvognmænd

Foreningen af Danske Havfrøgrossister

Foreningen af Danske Landbrugskonsulenter

Foreningen af Danske Ral- og Sandsugere

Foreningen af Danske Spritfabrikker

Foreningen af Danske Stamejere af Mark- og Havefrø
 Foreningen af Dyremadleverandører i Danmark
 Foreningen af Fiskeauktionsmestre i Danmark
 Foreningen af Frugtimportører i Danmark
 Foreningen for Biodynamisk Jordbrug
 Foreningen for Danmarks Fiskemel- og Fiskeolieindustri
 Foreningen for Danske Fiskefoderfabrikanter
 Foreningen for Hegnsynsformænd
 Frugtindistriforeningen
 Helsebranchens Leverandørforening
 IFOAM's EU-gruppe
 Iskremindustriens Sammenslutning
 Kaffe- og Teimportørforeningen
 Konsumfiskeindustriens Arbejdsgiverforening
 Københavns Slagtermesterforening
 Kødbranchens Fællesråd
 Landbrugsraadet
 Landsforeningen af Danske Plantehandlere
 Landsforeningen af Danske Sortsejere
 Landsforeningen af Økologiske Kødproducenter I Danmark
 Landsforeningen af Økologiske og Biodynamiske Mælkeproducenter i Danmark
 Landsforeningen De Danske Planteforeninger
 Landsforeningen Den Lokale Andel
 Landsforeningen for Fiskesorteringer i Danmark
 Landsforeningen for Økologisk og Biodynamisk Mælk
 Landsforeningen Levende Hav
 Landsforeningen Økologisk Jordbrug
 Lægemiddelindustriforeningen
 Margarine Industri Foreningen
 Mejeriforeningen
 Notfiskernes Producentorganisation
 Organisationen Dansk Aquakultur
 Dansk Dambrugerforening
 Dansk Havbrugerforening
 Danske Åleproducenter
 Dansk Åleproducentforening
 Sammenslutningen af Danske Ørredeksportører
 Plastindustrien i Danmark
 Samarbejdsudvalget for Økologisk/Biodynamisk Jordbrug
 Sammenslutningen af Danske Erhvervsbiavlere

Sammenslutningen af Danske Havne
 Skagen Fiskernes Producentorganisation
 Vin og Spiritus Organisationen i Danmark
 Vin- og Tobakshandlernes Landsforening
 Ø-gruppen, Dansk Økologileverandørforening
 Økologiske og Biodynamiske Frugt-, Bær- og Grøntavlere
 Dansk Farmaceutforening
 Farmakonomforeningen
 Sygesikringens Forhandlingsudvalg
 Praktiserende Lægers Organisation
 Foreningen af Speciallæger
 Dansk Tandlægeforening
 Dansk Psykologforening
 Danske Fysioterapeuter
 Landsforeningen af Statsautoriserede Fodterapeuter
 Dansk Kiropraktorforening
 Det Centrale Handicapråd
 Komiteen for Sundhedsoplysning
 Tandlægernes Nye Landsforening
 Ergoterapeutforeningen
 Den Almindelige Danske Lægeforening
 Dansk Sygeplejeråd
 Det Kommunale Kartel
 Sundhedskartellet
 Foreningen af Yngre Læger

Oversigt over hørte ministerier, som ikke har deltaget i udvalget

Udenrigsministeriet
 Undervisningsministeriet
 Trafikministeriet
 Statsministeriet
 Kulturministeriet
 Skatteministeriet
 Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration
 Ministeriet for videnskab, teknologi og udvikling
 Socialministeriet
 Forsvarsministeriet
 Kirkeministeriet
 Miljøministeriet

Oversigt over konsultationer

Landsorganisationen i Danmark

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd

Akademikernes Centralorganisation

Den Kristelige Fagbevægelse

Dansk Arbejdsgiverforening

Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger

Kristelig Arbejdsgiverforening

Håndværksrådet (herunder Danmarks Frisørmesterforening og Danmarks Smedemesterforening)

Sygesikringens Forhandlingsudvalg

Den Alm. Danske Lægeforening

Dansk Tandlægeforening

Advokatsamfundet

Landbrugsraadet (herunder Landboforeningerne og Landbrugets Rådgivnings center/Dansk Kvæg)

Dansk Dambrugerforening

Danmarks Fiskeriforening

Uddannelsesstyrelsen

Bilag 2

Konsultationer i udvalget

Udvalget har holdt konsultationer med et udsnit af de hørte organisationer og foreninger m.v., som er berørt af eksklusivbestemmelser eller eksklusivlignende forhold, eller hvor der har været behov for at få yderligere oplysninger.

Der har været holdt konsultationer med følgende: LO, FTF, AC, Den Kristelige Fagbevægelse, DA, SALA, Kristelig Arbejdsgiverforening, Håndværksrådet, Sygesikringens Forhandlingsudvalg, Den Alm. Danske Lægeforening, Dansk Tandlægeforening, Advokatsamfundet, Landbrugsraadet, Dansk Dambrugerforening, Danmarks Fiskeriforening og Uddannelsesstyrelsen.

Nedenfor følger et uddrag af referater fra konsultationerne:

1. Konsultation med LO

LO oplyste, at LO's høringssvar var en generel gennemgang af forholdene på arbejdsmarkedet og det nærmeste man kunne komme en opgørelse, da LO ikke har noget centralregister over overenskomsterne. Eksklusivbestemmelser er hovedsageligt forekommende på de uorganiserede virksomheder, hvor de spiller en stor rolle. Overordnet set er begrundelsen for eksistensen af eksklusivbestemmelser en solidaritetsaftale om, at alle skal bidrage til fællesskabet.

Derudover er det et væsentligt element, at eksklusivbestemmelserne medfører en kontrolfunktion for fagforeningerne.

Det var LO's opfattelse, at eksklusivaftaler sikrer lige konkurrence vilkår, og at de generelt ikke giver problemer på arbejdsmarkedet, da der er tale om frivillige aftaler mellem arbejdsgivere og lønmodtagere. LO henviste til, at der ikke må konfliktes på krav om eksklusivbestemmelser, idet det ville være et indgreb i ledelsesretten.

LO fandt, at der ikke var nogen juridisk begrundelse for at afskaffe eksklusivaftaler, hvis man så på Danmarks internationale forpligtelser. LO henviste til, at den danske model forudsætter store organisationer med god repræsentation, og at der særligt med hensyn til små arbejdspladser er et større kontrolbehov, og hvor der i mangel af eksklusivbestemmelser er et håndhævelsesproblem. Eksklusivbestemmelser er kraftigt medvirkende til, at man sikrer overholdelsen af overenskomsterne. LO nævnte endvidere, at der er forholdsmæssigt mange sager ved arbejdsretten mod uorganiserede arbejdsgivere. LO frygter, at

en ophævelse af eksklusivbestemmelserne vil betyde, at arbejdsvilkårene ikke kan sikres og at overenskomsterne ikke overholdes.

Principielt anførte LO, at den valgte form for lovforberedelse med indkaldelse til konsultationer var meget problematisk, og at man tog kraftigt afstand herfra. Derudover fandt LO, at hvis resultatet af udvalgets arbejde alene vil være et indgreb mod eksklusivaftalerne på arbejdsmarkedet vil det blive opfattet som særligt vendt imod fagforeningerne.

Forelagt oplysninger fra nogle arbejdsgiverorganisationer om, at eksklusivbestemmelser slet ikke er til forhandling bemærkede LO, at hvis arbejdsgiverne betragter det som et afgørende punkt, kunne de jo blot tage forhandlingerne så langt, at man ender i forligsinstitutionen og omfattes af et mæglingsforslag, der ikke vil indeholde eksklusivbestemmelser. Endelig henviste LO til, at et indgreb mod eksklusivbestemmelser vil forrykke balanceforholdet, idet lønmodtagerorganisationerne allerede har betalt for eksklusivbestemmelserne.

LO tilkendegav afslutningsvist, at LO håbede at et evt. indgreb vil være generelt, at det var umuligt at sammenligne forholdene i Danmark med andre lande, og advarede mod at reguleringen på arbejdsmarkedet udvikler sig til en katebald afhængig af den siddende regerings ideologi. LO fandt at man burde sætte aftalefriheden højere end foreningsfriheden. LO nævnte også, at man om nødvendigt ville afsætte fornødne ressourcer til at afdekke området, da der fx på landbrugsområdet er en lang række indirekte eksklusivbestemmelser.

2. Konsultation med FTF

FTF nævnte, at det eneste sted, hvor FTF er bekendt med eksklusivaftaler, er på det private pædagogområde, hvor der indgås konkrete aftaler om medlemskab af BUPL. Hensynet skulle være organiseringen af partsstrukturen.

FTF tilkendegav, at man fandt det uhensigtsmæssigt, hvis man blander sig i aftale retten fra lovgivers side.

3. Konsultation med AC, herunder de 3 AC-organisationer: DJØF, Landinspektørforeningen og Dansk Farmaceutforening

AC gjorde indledningsvis opmærksom på, at man ikke i AC's overenskomster har eksklusivbestemmelser, og man ikke i AC på nuværende tidspunkt havde taget politisk stilling til spørgsmålet. AC var dog af den opfattelse, at det på visse områder kunne være nødvendigt med eksklusivaftaler af hensyn til sikring af det faglige niveau.

Landinspektørforeningen oplyste, at foreningen i denne sammenhæng dækkede både arbejdsgivernes og lønmodtagernes synspunkter, idet der var konsensus om nødvendigheden af en eksklusivaftale. For landinspektører er der tale om en traditionel eksklusivaftale. Det der særligt gør sig gældende med hensyn til landinspektørvirksomhed er, at man udfører en offentligretlig handling. Derudover er der behov for et sæt etiske regler, som fastsættes af foreningen, ligesom virksomheden udøves på grundlag af Lov om Landinspektørvirksomhed.

Overtrædelse af de etiske regler sanktioneres af et administrativt nævn under Miljøministeriet. Nævnet består af offentlige repræsentanter og har en Landsdommer som formand. Sager opstår typisk ved indgivelse af klage i henhold til den klagevejledning, som foreningen har udarbejdet. En eksklusion af foreningen på baggrund af en afgørelse fra Landinspektørnævnet indebærer dog ikke, at man kan fratages beskikkelse. Hvis ikke man er medlem af foreningen, kan man godt udøve sit erhverv alligevel, men i så fald som enkeltmandsvirksomhed.

På spørgsmål om uformelle eksklusivaftaler og virkning med hensyn til Ny Løn på det offentlige område blev det oplyst, at man ikke modsætter sig, at uorganiserede lønmodtagere får tillæg, hvis arbejdsgiveren måtte ønske dette. Uorganiserede måtte jo heller ikke virke som løntrykkere. På landinspektørområdet er der en organisationsprocent på 96 pct.

DJØF oplyste, at man gik ind for frit organisationsvalg og dermed ikke støtter eksklusivaftaler. DJØF pegede på et andet problem i relation til den kollektive interesse varetægtelse, hvor foreningsforhold spiller en væsentlig rolle, fx i den finansielle sektor. Der var her tale om en eksklusiv aftale- og forhandlingsret og ikke en eksklusivaftale. DJØF oplevede eksklusivaftaler som et problem på boligområdet, hvor Det Kooperative Boligselskab stiller krav om medlemskab af en LO organisation (problemet løses dog oftest pragmatisk på individuelt niveau), ligesom DJØF medlemmer ofte mødes med krav om medlemskab af et andet fagforbund ved ansættelse i det pågældende fagforbund, fx HK.

Farmaceutforeningen oplyste, at begrundelsen for eksklusivbestemmelsen med Danmarks Apotekerforening er, at der eksisterer fælles sociale sikringsordninger og et fælles uddannelsessystem. Baggrunden er i dag primært, at det faglige niveau på apotekerområdet skal sikres.

4. Konsultation med Den Kristelige Fagbevægelse

Den Kristelige Fagbevægelse tilkendegav, at man imødeser en snarlig ændring af reglerne i foreningsfrihedsloven. Derudover gjorde man opmærksom på, at det var et problem, at

uanset at en arbejdsgiver, der havde tiltrådt en tiltrædelsesoverenskomst med en eksklusivbestemmelse, meldte sig ind i fx en DA-organisation, kunne pågældende ikke af denne årsag blive løst fra eksklusivbestemmelsen.

Opmærksomheden blev endvidere henledt på Novadan-dommen, ligesom det blev pointeret, at medlemmerne ofte måtte flytte (organisation) for at få job.

Den Kristelige Fagbevægelse henviste til retstilstanden i en række andre EU-lande og til udviklingen i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis på området, ligesom opmærksomheden blev henledt på Europarådets og Europaparlamentets holdning til eksklusivaftaler. Med hensyn til eksklusivaftalers betydning for den danske models overlevelse henviste Den Kristelige Fagbevægelse til, at den danske model lever i bedste velgående i den offentlige sektor, hvor eksklusivaftaler er forbudt.

På udvalgets forespørgsel om hvor effektive eksklusivklausuler i realiteten er og om foreringsfrihedslovens beskyttelse virker, oplyste Den Kristelige Fagbevægelse, at loven fungerer i nogen udstrækning, men at medlemmerne ofte oplever et voldsomt pres for at melde sig ind i fx SID.

Med hensyn til rekrutteringsproblemerne blev det oplyst, at det ofte er de mindst kvalificerede ansøgere, som man står tilbage med.

Endelig henledte Kristelig Fagbevægelse opmærksomheden på de problemer man oplever i forbindelse med det offentlige lønsystem, hvilket der også er redegjort for i deres høringssvar.

5. Konsultation med DA

DA oplyste indledningsvist, at man i høringssvaret har forsøgt at skønne over omfanget af eksklusivaftaler, men at der alene er tale om et skøn.

DA's holdning til eksklusivaftaler er, at man ikke vil acceptere eksklusivaftaler i nye overenskomster, men at de ikke helt kan undgås i forhold til nye medlemmer, som allerede har overenskomster med eksklusivbestemmelser. Som eksempel nævnte DA Falck, som ved sin indmeldelse i AHTS "importerede" en eksklusivaftale, der omfatter 6.000 medarbejdere. Man turde dog ikke udelukke, at DA i en meget fjern fortid selv havde indgået en eksklusivaftale.

Med hensyn til konkrete eksempler, hvor der i større udstrækning eksisterer eksklusivaftaler, nævntes byggeriet. Et problem med disse aftaler er blandt andet, at de fortolkes me-

get rigoristisk. Som et andet eksempel blev nævnt frisørområdet, hvor der er en gensidighedsbestemmelse. Hensynet bag bestemmelsen er at højne kvaliteten og sikre det faglige niveau. Bestemmelsen er historisk betinget, men det har ikke været muligt at komme ud af bestemmelsen. På forespørgsel fra udvalget oplyste DA, at der formentlig ikke i dag er nogen interesse i at opretholde af gensidighedsbestemmelser.

DA oplyste endvidere, at man oplevede, at prisen for afskaffelse af eksklusivaftaler var for høj. BYG havde i midten af 1990'erne været i realitetsforhandlinger om spørgsmålet, men havde måtte konstatere at prisen var for høj.

I relation til foreningsfusioner oplyste DA, at man i forbindelse med en foreningsfusion kan vælge at skifte over til en anden hovedoverenskomst, hvor der fx ikke er nogen eksklusivbestemmelse. Overgangen til anden hovedoverenskomst skal effektueres i forbindelse med fusionen - ellers er muligheden forspildt.

Afslutningsvis appellerede DA til, at man er konsekvent i den regulering, som man nu måtte vælge på dette område (dvs. arbejdsmarkedet). En mellemvej vil være uhensigtsmæssig, da det vil kunne skabe usikkerhed om retstilstanden og at absolut klarhed er en nødvendighed.

6. Konsultation med SALA, herunder Land- og Skovbrugets Arbejdsgiverforening og Danske Anlægsgartneres Arbejdsgiverforening

SALA oplyste generelt, at man gerne ser eksklusivaftaler afskaffet, og at eksklusivaftaler opleves som snærende, uanset at man anerkender værdien af at have store organisationer at forhandle med. SALA oplyste, at hvor den industrielle del af organisationen er mere eller mindre friholdt fra eksklusivaftaler er disse aftaler et stort problem for Land-, Skovbrug og Gartneriområdet og for anlægsgartnerne.

Land- og Skovbrugets Arbejdsgiverforening oplyste, at hele gartneriområdet er dækket af eksklusivbestemmelser, og at punktet medtages som ændringsforslag under alle overenskomstforhandlinger. SID meddeler konsekvent, at der ikke er nogen pris på at få klausulerne ud af overenskomsterne og at spørgsmålet derfor ikke er et forhandlingstema. På gartneriområdet resulterer eksklusivaftalerne i fald i tilgang til uddannelserne, rekrutteringsproblemer, og problemer med at få sæsonarbejdere. På de andre områder inden for land- og skovbrug gælder det tilsvarende, at eksklusivaftalerne ikke er til salg.

Danske Anlægsgartneres Arbejdsgiverforening oplyste, at man har 4 overenskomster, der indeholder eksklusivklausuler, overenskomsten for golfbaner indeholder dog kun en fortrinsklausul. Uanset at man fra arbejdsgiverside anerkender interessen i ordnede forhold,

resulterer eksklusivbestemmelserne i rekrutteringsproblemer, og har en yderligere sideeffekt i form af, at der etableres andre former for levering af arbejdsydelser, fx underentreprenørkonstruktioner o.lign.

Opmærksomheden blev endvidere henledt på de omvendte eksklusivaftaler, hvorefter en medarbejder ikke må tage ansættelse hos en anden anlægsgartner, så længe man er ansat.

På forespørgsel fra udvalget blev det oplyst, at omfanget af lønmodtagere omfattet af eksklusivaftaler på SALA's områder er ca. 25.000.

7. Konsultation med Kristelig Arbejdsgiverforening

Kristelig Arbejdsgiverforening pegede på en række problemstillinger knyttet til eksklusivaftaler. For det første konfliktretten, der tvinger mange virksomheder til at indgå tiltrædelsesoverenskomster. For det andet oplever man, at eksklusivaftaler vanskeliggør rekruttering af kvalificeret arbejdskraft. Det gør sig særlig gældende på gartneriområdet. Endelig er de gensidige eksklusivaftaler et problem, da de "lukker markedet".

Der næst blev opmærksomheden henledt på eksklusivlignende forhold, som udgør et problem i relation til særligt tre punkter:

1. Uddannelsesfonde (aftalt i overenskomsterne, og hvor der betales 45 øre mere pr. medarbejder for de uorganiserede arbejdsgivere).
2. FIU-midlerne (fagbevægelsens interne uddannelse), som der bidrages til, men som man ikke kan deltage i (hvad man heller ikke ønsker).
3. Gebyr for afholdelse af svendeprøver på de tekniske skoler - for arbejdsgivere uden for hovedorganisationerne skal der betales et gebyr på 1.600 dkr. i modsætning til andre, der skal betale 800 dkr.

Det blev oplyst med hensyn til gebyrer for svendeprøver, at gebyret er fastsat af de faglige udvalg under Undervisningsministeriet, der efterfølgende godkender gebyrfastsættelsen. Det kunne ikke oplyses hvad gebyret dækker over, men at det betales til den tekniske skole og at der herfra deltager en "censor", ligesom der fra den relevante branche deltager en repræsentant. (Der henvises til konsultationen med Uddannelsesstyrelsen).

8. Konsultation med Håndværksrådet, herunder Danmarks Frisørmesterforening og Danmarks Smedemesterforening

Generelt opfatter Håndværksrådets medlemmer eksklusivbestemmelserne som utilidsvarende. De medlemsorganisationer, som har eksklusivbestemmelser i deres overenskom-

ster, er bundet af forskellige typer eksklusivbestemmelser, som spænder fra gensidighedsbestemmelser, traditionelle eksklusivbestemmelser til fortrinsklausuler.

Frisørmesterforeningen oplyste, at der i aftalerne på deres område er indgået gensidighedsaftaler, som stammer tilbage fra 30'erne. Der er for foreningen ingen tvivl om, at aftalerne har gavn timer frisørfaget og har været med til at højne fagets standard. Men foreningen mener nu, at tiden er løbet fra sådanne bestemmelser, som sammen med andre meget restriktive bestemmelser i overenskomsterne er med til, at frisører etablerer og arrangerer sig på anden vis. Fx er der talrige eksempler på sager, hvor frisører lejer en stol i en frisør salon, men hvor de ikke får lønmodtagerrettigheder. Blandt de unge i faget er der stor modstand mod at lade sig organisere ved tvang.

I forbindelse med foreningens indmeldelse i DA i 1999 har gensidighedsbestemmelserne været genstand for stor diskussion.

En ophævelse af bestemmelserne vil ikke være uden problemer. Hvis Frisørforbundet ville være med til at få fjernet nogle af de meget restriktive bestemmelser i overenskomsten, kunne Frisørmesterforeningen godt se en interesse i at beholde eksklusivbestemmelserne.

Smedemesterforeningen oplyste, at der i foreningens overenskomster er eksklusivbestemmelser, hvor medlemsvirksomhederne forpligter sig til (fortrinsvis) at ansætte organiserede lønmodtagere. Der er tale om bestemmelser, som har været i overenskomsterne i mange år, og som foreningen forgæves prøver at slippe ud af. Men for lønmodtagersiden er eksklusiv/fortrinsklausuler slet ikke til forhandling. Bestemmelserne håndhæves nidkært af organisationerne. Foreningen har mange sager, hvor medlemsvirksomheden enten må afskedige en ikke-organiseret ansat eller bliver pålagt bod for brud på overenskomsten, hvis arbejdsgiveren ikke afskediger den uorganiserede ansatte.

Inden for Smedemesterforeningens område er der ca. 18.000 ansatte, som er omfattet af eksklusivbestemmelser, og ca. 5.000 ansatte, som ikke er omfattet (typisk ansatte under HK, Teknisk Landsforbund, Lederne).

Fortrinsklausulerne virker således, at en medlemsvirksomhed godt må ansætte en uorganiseret, hvis ikke fagforeningen kan finde en organiseret med de fornødne kvalifikationer. Der skal foreligge dokumentation fra både AF og fagforeningen for, at der ikke kan skaffes kvalificerede medlemmer, før en virksomhed kan ansætte en uorganiseret. I praksis er det stort set umuligt at få ansat en ikke-organiseret lønmodtager, idet fagforeningen altid er istand til at anviser et medlem - i flere tilfælde et medlem, som har haft svært ved at få/bevare ansættelse hos andre. Der kan endvidere opstå diskussion om, hvorvidt de kvali-

fikationer, som virksomheden stiller, er nødvendige/rimelige i forhold til det konkrete arbejde, som skal udføres. Til syvende og sidst vil det være et fagretligt spørgsmål, hvor der hidtil er ført en meget restriktiv fortolkning.

9. Konsultation med Sygesikringens Forhandlingsudvalg (SFU)

SFU oplyste, at det bærende princip for kravet om medlemskab er, at det er en måde at få systemet til at fungere på og at det løser mange problemer både på lokalt og centralt niveau. Derudover er der en lang række praktiske ting, som varetages af de sundhedsfaglige organisationer: information og vejledning både generelt og i forhold til den enkelte læge m.v., samt efter- og videreuddannelsesforløb.

Hvis krav om medlemskab fjernes må det forudses, at der vil være nogle sundhedsfaglige personer, som melder sig ud af den pågældende forening. I forhold til ikke-medlemmer må det forventes, at der skal etableres et nyt system, hvor det bliver amterne som kommer til at stå for information, vejledning, og "tilrettevisning" af de enkelte ikke-medlemmer. Efter det gældende system er der i henhold til overenskomsterne oprettet samarbejdsudvalg, som både fungerer lokalt i amterne og på landsplan. Konkrete sager kan fx resultere i, at den pågældende forening tager en samtale fx med den læge, som sagen vedrører. Foreningen ville formentlig ikke påtage sig en sådan opgave over for ikke-medlemmer. SFU bemærkede, at man for så vidt godt ville kunne leve med, at eksklusivbestemmelserne blev ophævet, men at bekymringen er, at der i stedet vil skulle opbygges et nyt system i amterne i forhold til ikke-medlemmer til at varetage de opgaver, som i dag løses af foreningerne.

Betydningen af foreningsmedlemskabet på sundhedsområdet er noget særligt, idet der er tale om liberale erhverv, hvor der ikke består noget over-/underordningsforhold, og hvor der er et samfundsmæssigt ønske og hensyn om styring i forhold til de selvstændige læger, tandlæger m.v., som i høj grad varetages af foreningerne. Foreningerne udmønter sundhedspolitikken og de centrale og lokale aftaler. Traditionelt er systemet afhængigt af en tæt kontakt og samarbejde mellem amterne, foreningerne og deres medlemmer og det har haft stor værdi, at systemet er indrettet på denne måde. Fagligheden bliver i høj grad udviklet gennem organisationerne og i samarbejde med disse, fx i forbindelse med uddannelse. Det er spørgsmålet, hvordan systemet skal indrettes, hvis ikke foreningerne har samme autoritet i forhold til den samlede sundhedsfaglige gruppe, som er præget af det kollegiale system og den tætte forbindelse mellem det offentlige system og yderne.

SFU bemærkede, at hvis man fjerner kravet om medlemskab vil der givetvis være nogle sundhedsfaglige personer, som ikke vil være medlemmer. Det er spørgsmålet, hvilke be-
føjelser der vil være i forhold til ikke-medlemmer, hvem der skal varetage de opgaver,

som foreningerne i dag varetager, og om ikke-medlemmer fx vil underkaste sig samarbejdsudvalgenes afgørelser. Man vil kunne risikere, at der kommer til at versere flere sager ved domstolene.

Ifølge SFU er der fundamentale forskelle mellem de traditionelle eksklusivbestemmelse i lønmodtageroverenskomster og i overenskomsterne på sundhedsområdet. Overenskomster på sundhedsområdet indeholder en række funktioner i form af økonomistyring med sundhedsudgifterne. Foreningerne varetager kommunikationen i forhold til medlemmerne. Hvis kravet om medlemskab fjernes, vil foreningerne formentlig ikke kunne eller ville varetage deres nuværende funktioner i forhold til ikke-medlemmer. Disse funktioner ville i stedet skulle varetages af amterne. De praktiserende læger står for lægevagten med hensyn til fordeling og tilrettelæggelse. Alle praktiserende læger er forpligtet til at indgå i lægevagt-ordningen. Hvis lægerne ikke længerne samlet påtager sig en fornuftig lægevagt-ordning, vil det i stedet falde tilbage på det offentlige/amterne.

På udvalgets spørgsmål om forholdet mellem samarbejdsudvalgene og patientklagenævnet oplyste SFU, at samarbejdsudvalgene er nedsat i henhold til overenskomsterne. Udvalgene er paritetisk sammensatte. Sager i et samarbejdsudvalg behandles lokalt. Afgørelser fra de lokale samarbejdsudvalg kan ankes til landssamarbejdsudvalgene. Samarbejdsudvalgene afgør spørgsmål i forhold til overenskomsten, og tager sig ikke af faglige klager over fx den lægelige behandling. Patientklagenævnet er nedsat i henhold til lov, og nævnet behandler kun faglige klager over behandlinger. På tandlægeområdet har samarbejdsudvalgene dog også kompetence til at træffe afgørelse om den faglige behandling. Den udvidede kompetence på tandlægeområdet er fastsat af hensyn til patienterne og deres mulighed for at få afgjort betalingsspørgsmål. SFU vurderer, at landssamarbejdsudvalgene holder ca. 4 møder om året og at sagerne er væsentlige og vigtige for standarden inden for faget.

SFU oplyste videre, at det kun er på tandlægeområdet, at der er fri nedsættelsesret. Endvidere oplystes det, at alle praktiserende læger er omfattet af samme overenskomst.

10. Konsultation med Den Alm. Danske Lægeforening (DADL), herunder Praktiserende Lægers Organisation (PLO)

DADL henviste til, at systemet med 100 pct. medlemstilslutning er født sådan. Foreningen blev etableret med det formål at gennemføre den offentlige sundhedspolitik for praktiserende læger. PLO repræsenterer liberale erhvervsdrivende og organisationen er en ligeværdig part i forhold til sygesikringssystemet. Foreningen varetager både bebyrdende og kontrollerende opgaver over for lægerne. Samarbejdsudvalgene, som er paritetisk sammensat, kan træffe afgørelser i forhold til lægerne. Sanktioner over for lægerne forud-

sætter enighed i udvalgene. Hvis foreningen ikke repræsenterer samtlige læger, ville ikke-medlemmerne ikke være omfattet af det sanktionssystem, som i dag fungerer gennem samarbejdsudvalgene.

PLO henviste særligt til to forhold, som er reguleret i foreningens vedtægter:

- 1) Kontrol af at en almindelig praksis ikke handles over et vist maksimum.
- 2) Lægevagtsordningen, som er landsdækkende, og som står inde for at der er 24-timers-service. Alle praktiserende læger er omfattet af ordningen, og står kollegialt inde for, at man kan passe hinandens patienter uden for almindelig åbningstid. Foreningen står for selve administrationen af ordningen. Hvis ikke ordningen fungerer optimalt, kan foreningen via vedtægterne komme efter læger, som ikke opfylder deres forpligtelser i forhold til ordningen.

PLO bemærkede, at der selvfølgelig er udgifter forbundet med foreningens arbejde, hvilket finansieres af kontingenter. Det er spørgsmålet, om de mange medlemmer "skal betale" for de læger m.v., som ikke vil være medlem, og om hvilke handlemuligheder foreningen har, hvis kravet om medlemskab fjernes. Det kan fx være et problem at opretholde den nuværende lægevagtsordning. Endvidere kan de upopulære beslutninger, som foreningen også træffer i forhold til sine medlemmer, være med til at få nogen til at melde sig ud.

DADL oplyste, at foreningen har en afgørende rolle i forbindelse med uddannelse af lægerne og kvalitetsudvikling inden for sundhedsområdet. Der er i henhold til overenskomsten en efteruddannelsespulje, som alle har en interesse fungerer.

11. Konsultation med Den Danske Tandlægeforening

Tandlægeforeningen (TL) oplyste, at man via aftalerne er med til at administrere sygesikringen, som er et lovbaseret system. Ordningen sikrer, at der er tilsyn med, hvordan pengene inden for sygesikringen bruges, og at der fx ikke er læger eller tandlæger, som har et "overforbrug". På tandlægeområdet er der det særlige, at der er penge mellem patient og tandlæge. Sager om tilbagebetaling til patienten behandles ikke i det offentlige patientklagenævn, men af samarbejdsudvalget, nedsat i henhold til overenskomsten. Samarbejdsudvalgets behandling af sagen sikrer patienten en hurtig afgørelse og tilbagebetaling. Hvis der ikke er 100 pct. medlemskab af foreningen, svækkes sanktionsmulighederne. Fx er patienter hos tandlæger, som er medlemmer af foreningen, bedre sikret med hensyn til at kunne få tilbagebetaling, end patienter hos ikke-medlemmer ville være. Tandlægerne tegner forsikring gennem foreningen og forsikringsordningen omfatter selvfølgelig kun medlemmer. TL oplyste, at hvis kravet fjernes, vil der være medlemmer som melder sig ud.

Tandlægeforeningen bemærkede, at det er spørgsmålet, hvilket system der skal bygges op i forhold til ikke-medlemmer, hvis kravet om foreningsmedlemskab bortfalder. Konsekvensen kan blandt andet være, at patienter hos ikke-medlemmer vil skulle gå til domstolene i sager om tilbagebetaling. Klagesystemet i form af samarbejdsudvalgene (lokalt og landsdækkende) er finansieret af foreningen. Udvalgene tager sig både af faglige og økonomiske klager.

Det er ikke en trussel mod foreningen, hvis foreningspligten bortfalder, men det kan give en række problemer både i forhold til overenskomsten og i forhold til patienterne. Man kan frygte forskellig kvalitet og manglende styringsmekanisme - også i forbindelse med en udvikling hvor der måtte være knaphed på læger og tandlæger.

12. Konsultation med Advokatsamfundet

Advokatsamfundet opfordrede til, at ordningen ikke laves om, idet der er gode og vægtige grunde til at opretholde status quo.

Advokatsamfundet henviste til, at uafhængige domstole forudsætter uafhængige advokater og at det derfor må være advokatstanden som sådan, som sørger for at holde orden i rækkerne. Dette gøres mest effektivt, hvis der stilles krav om obligatorisk medlemskab af en uafhængig organisation, som har den fornødne myndighed til at udøve tilsyn, håndhæve regler og standarder, samt opdrage og uddanne samtlige advokater. Kravet om medlemskab skal også ses ud fra et alment samfundsmæssigt ønske om, at der holdes god og effektiv orden i advokatbranchen. Tilsynet og standarderne skal gælde for alle advokater, således at der ikke er andenrangs advokater.

Advokatsamfundet varetager de opgaver og funktioner, som skal til for at advokater kan opfylde deres retsplejemæssige funktioner. Advokatsamfundets opgaver med at holde orden inden for advokatstanden sker dels ved Advokatnævnets tilsynsmæssige- og disciplinære beføjelser, men også ved at Advokatrådet udarbejder standarder for god og ordentlig advokatskik. Derudover bliver Advokatsamfundet hørt i forbindelse med lovforslag. Advokatsamfundet er meget opmærksom på ikke at deltage og udtale sig i partipolitiske og social- og fordelingspolitiske diskussioner. I sine udtalelser koncentrerer Advokatsamfundet sig derfor om de retssikkerhedsmæssige og lovtekniske aspekter. Derudover varetager Advokatsamfundet opgaven med at uddanne advokatfuldmægtige, som skal op til eksamen (offentligretlig opgave).

Advokatsamfundet er en offentligretlig institution, som er omfattet af forvaltningslovens regler. Det pligtsmæssige medlemskab af Advokatsamfundet er snævert forbundet med

udøvelsen af disciplinær- og tilsynsmyndigheden, som også omfatter tilsynet med hele klientkonto systemet og de obligatoriske advokatforsikringer. Aktiviteter, som ikke er direkte knyttet til Advokatsamfundets tilsyns- og disciplinærfunktion fx i form af efter- og videreuddannelse, er udskilt til et selvstændigt selskab, hvortil medlemskabet er frivilligt. Det obligatoriske medlemskab omfatter ikke mere end højst nødvendigt. Advokatsamfundet har ca. 4.200 medlemmer, og serviceselskabet ca. 2.400 medlemmer. Serviceselskabet er uafhængig af Advokatsamfundet.

Advokatsamfundet består af samtlige advokater i Danmark. Advokatsamfundet kan opdeles i 2 nemlig Advokatnævnet og Advokatrådet. Der er tale om en klar arbejdsdeling, som også er forudsat i Retsplejeloven:

Advokatnævnet virker som en domstol gennem sine kendelser, fx om at frakende bestallingen.

Advokatrådet fungerer som anklage- og tilsynsmyndighed ved at rejse sager og ved at udstikke retningslinier for advokatstanden. Retningslinierne udstikkes dels på baggrund af kendelser fra Advokatnævnet eller ud fra sager, som rådet tager op af egen drift. Rådet tager en del sager op af egen drift, fx hvor en advokats adfærd er uacceptabel. Rådet udarbejder retlige standarder også på områder, hvor nævnet ikke har haft sager. Fx har rådet taget stilling til, at advokater ikke må modtage betaling fra klienter i form af aktier. (Retlige standarder, som ikke af baseret på praksis fra nævnet, har nævnet ikke pligt til at lægge til grund for sine afgørelser). Nævnets afgørelser er bindende og Rådet har pligt til at udmønte nævnets praksis i advokat etiske regler (dvs. advokater skal følge nævnets praksis). Advokat-etiske regler, som ikke er udtryk for nævnets praksis er alene udtryk for et retlig standard, som advokater bør følge.) Rådets beslutninger bliver meldt ud til medlemmerne. Rådet udgiver endvidere tidsskriftet Lov og Ret.

Advokatrådet er opdelt i 11 lokalkredse, som fx kan tage sager op om advokaters optræden og behandling af en sag, herunder sager om honorar. Kredsene fungerer som 1. instans i disciplinærsager. Endvidere indstiller kredsene advokater til fx at være beskikkede forsvarere eller til at optræde i nævn som fx flygtningenævnet og politiklagenævnet.

Den nuværende ordning med obligatorisk medlemskab for alle advokater giver autoritet for den samlede advokatstand - både udadtil og indadtil. Det er vigtigt, at advokatstanden har den fornødne autoritet både over for myndigheder og store erhvervsvirksomheder, således at advokatens rolle som uafhængig rådgiver for en klient ikke kan anfægtes. Erfaringen fra andre lande, hvor der ikke er obligatorisk medlemskab, viser at selv med en organisationsprocent på over 90 pct., er der ikke samme autoritet. Advokatsamfundet er med til at sikre, at der er en meget skrap selvkontrol. Mindre forseelser resulterer i en ad-

varsel mens de grove forseelser resulterer i frakendelse af bestallingen. Advokatsamfundet kan ikke handle lige så effektivt, hvis de skal have i baghovedet, at de upopulære beslutninger resulterer i medlemsflugt. Autoriteten betyder især noget i forhold til at opretholde selvjustitsen ved at kunne træffe de upopulære beslutninger.

Ifølge Advokatsamfundet er kernen i advokaters arbejde at varetage klienters interesser i en konfliktsituation. Det fordrer fortrolighed, tavshedspligt og uafhængighed. Det er vanskeligt at sammenligne advokaters rolle med andre rådgiveres rolle, fx revisorer som først og fremmest varetager det offentliges interesser gennem deres tilsynsrolle. Advokatsamfundet bemærkede endvidere, at Advokatsamfundets rolle ikke kan sammenlignes med fagbundenes rolle, idet opgaverne er forskellige og Advokatsamfundet fx ikke varetager medlemmernes "løn- og ansættelsesvilkår".

13. Konsultation med Landbrugsraadet, herunder Landboforeningerne og Landbrugets Rådgivningscenter/Dansk Kvæg

Landboforeningerne oplyste med hensyn til de konsulenttilskud, der gives til de fagspecifikke områder (kvæg, svin og plantevl), at der er fastsat en prispolitik, hvorefter ikke-medlemmer betaler 10 pct. mere end medlemmer af foreningerne. Med hensyn til rådgivningsydelserne er der tale om 100 pct. brugerbetaling. Årsagen til den ens pris er, at der er stor konkurrence mellem udbydere af disse rådgivningsydelser, og at man naturligvis gerne vil have flere medlemmer. Dvs. at medlemmer og ikke-medlemmer betaler den samme pris.

Med hensyn til kvægavlssområdet er der åben konkurrence, og der er endvidere 3-4 store udenlandske udbydere på området. Modtager en landmand en ydelse bliver man registreret og modtager i et år herefter medlemsblad samt informationer fra foreningen, der er derimod ikke tale om at man betaler kontingent eller i øvrigt er medlem af foreningen. Selve det at man benytter sig af en ydelse giver landmanden adgang til de goder foreningen stiller til rådighed i en periode - typisk 1 år - uden at dette er forbundet med pligter fra landsmandens side.

Der løses en række opgaver i samarbejde med Fødevareministeriet. Også her er der fast pris for ydelserne, og der gøres ikke forskel på medlemmer og ikke-medlemmer. Dette gælder for alle områder i landbruget.

Organisationsprocenten fordeler sig således: ca. 70 pct. af landmændene er medlemmer af landboforeningerne, 20 pct. er medlemmer af familielandbrugsforeningen og 10 pct. er ikke organiserede.

På gartneriområdet er der tale om en større prisdifferenciering med hensyn til konsulenttydelser. Ikke-medlemmer betaler kostprisen. På grund af et forholdsvis stort medlemskontingent gives der en ret stor rabat til medlemmerne svarende til 50 pct. af kostprisen.

Organisationsprocenten er godt 95 pct.

14. Konsultation med Dansk Dambrugerforening

Dansk Dambrugerforening oplyste vedrørende konsulentordningerne, at der opkræves samme pris for medlemmer og ikke-medlemmer, men at ikke-medlemmer får faktureret transporten. Indtil for 3 år siden var der dog en større prisdifference. Den 1. juli 2001 blev der oprettet en afgiftsfond, som administreres af Dambrugerforeningen (på baggrund af en bekendtgørelse fra Fødevareministeriet). Afgiften til afgiftsfonden betales af alle dambrugere på baggrund af netto salget. Fondens midler står til rådighed for alle dambrugere uanset om de er medlemmer af foreningen eller ej, da alle bidrager hertil.

Ca. 75 pct. af dambrugerne er medlemmer af Dambrugerforeningen.

15. Konsultation med Danmarks Fiskeriforening

Danmarks Fiskeriforening oplyste, at kontingentet til fiskeriforeningen anvendes til politisk arbejde for medlemmerne, men at dette jo kommer alle fiskere til gode, uanset om de er medlemmer eller ej. Fiskeriforeningen administrerer endvidere fiskeafgiftsfonden, i henhold til en bekendtgørelse fra Fødevareministeriet. Midlerne kommer fra alle erhvervsfiskere i Danmark, der betaler 4½ promille i afgift af fiskelandingsens værdi. Alle har ret til de ydelser der stilles til rådighed for disse midler, uanset om man er medlem af en fiskeriforening eller ej. Det kan fx være juridisk bistand, uddannelsesmæssige spørgsmål o.lign.

Ud af Danmarks ca. 4.000 registrerede erhvervsfiskere er ca. 3.500 medlemmer af fiskeriforeningen. Ved påmønstring sker der automatisk indmeldelse via skipper, der indbetaler forlods.

16. Konsultation med Uddannelsesstyrelsen

Uddannelsesstyrelsen oplyste følgende:

I henhold til § 37 i lov om erhvervsuddannelser (lovbekendtgørelse nr. 724 af 25. juli 2000 med senere ændringer) nedsætter arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne et

antal faglige udvalg med et lige stort antal arbejdsgiver- og arbejdstagerrepræsentanter. Udvalgene skal tilsammen dække alle uddannelser, der er oprettet efter loven. Udvalgenes sekretariatsudgifter dækkes ved bidrag fra de deltagende organisationer samt brugerbetaling ved svendeprøver.

Det følger af § 33, stk. 4, i erhvervsuddannelsesloven, at et fagligt udvalg kan bestemme, at praktikuddannelsen afsluttes med en svendeprøve. Udgifterne til denne prøve afholdes af udvalget. Udvalget kan kræve, at praktikvirksomheden helt eller delvis refunderer udvalget udgifterne, jf. lovbestemmelsen.

Brugerbetalingen ved svendeprøver er i almindelighed mindre for virksomheder, der er medlemmer af organisationer, der har sæde i eller i øvrigt deltager i finansieringen af det pågældende faglige udvalg.

Bestemmelsen i lovens § 33, stk. 4, om praktikvirksomheders refusion af de faglige udvalgs udgifter til svendeprøver, er en videreførelse af tidligere lovgivning på området. Der er meget lang og fast praksis for, at bidrag til svendeprøveudgifter kan differentieres på grundlag af det omtalte medlemsforhold. Omkostningerne ved svendeprøver varierer fra uddannelsesområde til uddannelsesområde og dermed også brugerbetalingen.

Omkostningerne til en svendeprøve beregnes på baggrund af den indsendte regning fra den tekniske skole hvorpå svendeprøven afholdes, samt de omkostninger, herunder almindelige administrationsomkostninger det faglige udvalg har i forbindelse med svendeprøverne (forberedelse, evt. censorbistand o.lign.). Undervisningsministeriet undersøgte i slutningen af 1990'erne niveauerne for brugerbetalingen, herunder forskellen i gebyrbetaling for henholdsvis medlemmer af en arbejdsgiverorganisation og ikke-medlemmer. Resultatet af undersøgelsen var, at der for de fleste udvalgs vedkommende var tale om, at medlemmer alene blev opkrævet 50 pct. af den samlede udgift til svendeprøven, hvorimod ikke-medlemmer blev afkrævet fuld refusion for udgifterne. Blandt dem, der betaler den fulde udgift, er AER, der betaler for elever i skolepraktik.

Det er endvidere oplyst, at de faglige udvalg ikke kan kræve mere end den faktiske pris for svendeprøven i gebyr hos den enkelte arbejdsgiver.