

Fagforeninger og statsintervention i Danmark

Om den borgerlige regerings regulering af fagforeningernes organisatoriske forhold

Bo Kristiansen

Indledning

I takt med organiseringen af lønmodtagerne er retten til individuelt at aftale løn- og ansættelsesforhold blevet væsentligt indskrænket til fordel for organisationernes ret til at indgå kollektive overenskomster. Kollektiviseringen af arbejdsmarkedet har endvidere betydet, at det normative pres til at melde sig ind i en fagforening er blevet større. De lønmodtagere, der vælger at stå uden for den faglige organisation, der har forhandlingsretten på området, bliver af deres organiserede kolleger opfattet som usolidariske og ukollegiale. Kollektiviseringen af den individuelle aftale- og organisationsfrihed har især mødt kritik fra borgerlige politikere, ligesom de ofte har kritiseret, at de faglige organisationers politiske indflydelse har begrænset de folkevalgte repræsentanternes muligheder for at agere. Kritikken har vel sit ideologiske udspring i en liberalistisk hævde af den personlige og politiske frihed, som især Venstre er eksponent for i dansk politik. Det kunne således forventes, at den borgerlige regering ved sin tiltræden i 1982 ville tage en række initiativer med henblik på dels at beskytte den personlige frihed og autonomi på organisationsområdet og dels at begrænse de faglige organisationers muligheder for at agere fagligt og politisk.

Det er min tese, at der på trods af til tider voldsom borgerlig kritik af fagforeningerne ikke er sket væsentlige ændringer i retsgrundlaget for de faglige organisationers virke i den borgerlige regeringsperiode. Et helt andet billede tegner sig f.eks. i Storbritannien, hvor 12 års konservativt styre fuldstændig har ændret de organisatoriske forhold på arbejdsmarkedet.

Tesen kan foreløbig støttes på følgende betragtninger: For det første, at styrkeforholdet mellem højre og venstre i folketingsalen har været afbalanceret i en lang periode. En mindretalsregering, uanset om den er socialdemokratisk eller borgerlig, er nødt til at kunne samarbejde med oppositionen. Dette samarbejde kan kun fungere tilfredsstillende, hvis

der kan skabes konsensus om de væsentlige politiske og økonomiske spørgsmål, og netop en stærkere regulering af de organisatoriske forhold på arbejdsmarkedet kunne nemt tænke sig at rumme konfliktpotentialer, der vil kunne ødelægge mulighederne for samarbejde. 1982 betegner således næppe et systemskifte i Danmark. I Storbritannien kunne den konservative regering gennemføre drastiske ændringer i de organisatoriske forhold på arbejdsmarkedet, netop fordi regeringspartiet havde absolut flertal.

For det andet må princippet om aftalefrihed, som vel må betragtes som en del af borgerlige politikeres ideologiske arvegods, formentlig også gælde juridiske personer. Væsentlige indskrænkninger i organisationernes aftale- og dispositionsfrihed vil derfor kunne forventes at møde modstand også blandt borgerlige.

For det tredje er statsmagten traditionelt tilbageholdende med at censurere foreningslivet, der særligt på arbejdsmarkedsområdet er præget af politiske interesse modsætninger, som vil være vanskelige at normere retligt uden at den delikate balance mellem parterne forskydes. Organisationerne vil således uden nævneværdig indblanding fra statsmagts side kunne indrette sig på den mest hensigtsmæssige måde til opfyldelse af foreningens formål. Kun i særlige tilfælde, hvor stærke personlige interesser er true, kan enkeltmedlemmer efter de gældende regler forvente at kunne opnå domstolens beskyttelse.

Tesen vil blive efterprøvet ved at undersøge en række konkrete lovgivningsinitiativer, som de borgerlige partier har fremført i Folketinget. Initiativerne vil være opdelt i to hovedgrupper, dels initiativer, der har til formål at beskytte den enkelte over for handlinger foretaget af de faglige organisationer, og dels initiativer, der har til formål at indføre en egentlig offentlig kontrol med de faglige organisationer. Først skal der imidlertid trækkes en linie tilbage i tiden.

Kampen om den faglige organisering

Siden September-forliget i 1899, hvor lønmodtagernes ret til at føre kollektive forhandlinger blev "grundlovsfæstet", har de faglige organisationers betydning været støt stigende. Udviklingen har dog ikke været lineær og uden hindringer. På mange områder mødte lønmodtagernes organisering stor modstand, især fra mindre selvstændige erhvervsdrivende inden for handel, kontor og landbrug. Blokadevåbnet blev i den faglige organiserings barndom ofte taget i brug over for arbejdsgivere,

der ikke ville tegne overenskomst. Især perioden mellem de to verdenskrige var præget af magtkampe mellem arbejdsgivere og fagforeninger. Flere voldsomme arbejdskampe i 1920'erne gav Madsen-Mygdals Venstre-regering og det konservative støtteparti det parlamentariske grundlag for Lov af 29. marts 1929 om Værn for Erhvervs- og Arbejdsfriheden. Loven havde til hensigt at "dæmme op for den haardhændede og hensynsløse Forfølgelse af den enkelte, som, under Form af Boycotning og andre tvangsmidler, udøves, navnlig af store Organisationer ... Ligeledes formener man, at det fremtidigt klart og bestemt maa slaas fast, at Samfundets Retsorden og Domstole ikke under nogen Form skal yde sin Medvirkning til at fremme saadanne kollektive Aftaler, der har til Hensigt at hemme, indskrænke eller ophæve den ved Grundloven og Næringsloven tilsikrede Erhvervsfrihed" (Rigsdagstidende 1926-27, tillæg A, sp.3671).

Loven skulle særligt hindre, at adgangen til et erhverv eller arbejde monopoliseredes for en bestemt personkreds eller kreds af virksomheder "uden anden rimelig Grund end den, at man enten ikke ønsker en Forøgelse af Antallet af de Personer, som ernærer sig på det pågældende Område, eller man ønsker at tvinge Folk ind i bestemte Organisationer eller på anden Maade ønsker at afskære andre fra Erhvervs- og Arbejdsmuligheder (fremhævet her)" (Rigsdagstidende 1928-29, tillæg B, sp.464f).

Det socialdemokratiske mindretal modsatte sig kraftigt lovens gennemførelse og stemplede den som en klasselov, der kun var "egnet til at uddybe Bitterheden mellem Klasserne her i Landet, øge Vanskelighederne for Arbejdsgiverforeningen og de samvirkende Fagforbund i Bestræbelserne for at skaffe Arbejdsfred og svække Sammenholdet mellem alle Rigets Borgere" (Rigsdagstidende 1928-29, tillæg B, sp.471f).

Loven forblev i kraft i 8 år på trods af Socialdemokratiets gentagne forsøg på at få den ophævet. Et spinkelt flertal i Landstinget blokerede for lovens afskaffelse.

Loven er nok det klareste eksempel i fagbevægelsens "nyere" historie på en borgerlig regerings forsøg på at beskytte den enkelte lønmodtager over for de faglige organisationers kollektiviseringsbestræbelser.

I perioden efter 2. verdenskrig og frem til idag er der sket en næsten eksplosiv udvikling i de faglige organisationers tilslutning, selv blandt funktionærer og akademikere, således at Danmark idag har en af verdens mest organiserede arbejdsstyrke. En så markant udvikling kunne givetvis ikke være sket uden parlamentarisk støtte fra Socialdemokratiet, der - kun afbrudt af korte intervaller - har haft regeringsmagten frem til 1982.

Beskyttelse af den enkelte lønmodtager

Lovgivningsforsøg

En genopvækkelse af borgerlige holdninger, som kunne vække minder om 1929-loven, fandt sted i begyndelsen af 1970'erne. Partier som Centrum Demokraterne og Fremskridtspartiet meldte sig på den politiske scene ved "jordskredsvalget" i 1973, og spørgsmålet om beskyttelse af den enkelte lønmodtager og virksomhedsejer over for virkningerne af eksklusivaftaler blev igen sat på dagsordenen. En række fysiske bloka-der i midten af 1970'erne rettet mod arbejdsgivere, der ikke ønskede at tegne overenskomst, gav de borgerlige partier motivet for igen at foreslå et forbud.

Kristelig Folkeparti fremsatte det første af en række på 6 identiske lovforslag i perioden 1974-81 om begrænsning af organisationernes ret-tigheder over for erhvervsudøvere. Partiet fik ved de senere fremsættel-ser støtte fra Venstre og Det konservative Folkeparti. Formålet med for-slagene var at "hindre organisationstvang" og at "overlade til den enkel-tes frie afgørelse, hvilken organisation han eller hun ønsker at være til-knyttet" (Folketingstidende 1980-81, tillæg A, sp.1193).

Selvom forslagernes lovtæst var neutral i forhold til lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationerne, skete der i bemærkningerne en tydelig afmaskering af de virkelige hensigter; nemlig at lovforslagene skulle beskytte arbejdsgivere og uorganiserede lønmodtagere mod urimelige virkninger af eksklusivaftaler: "I de senere år har visse fagforbund for-stærket deres pression imod virksomheder og lønmodtagere med anden fagpolitisk interesse ... De såkaldte eksklusivbestemmelser bety-der, at langt hovedparten af det private arbejdsmarked er et lukket land, hvor kun medlemmer af bestemte fagforbund kan få arbejde" (Folke-tingstidende 1980-81 tillæg A, sp.1194). Forslagene indeholdt ikke et decideret forbud mod eksklusivaftaler, men de ville umuliggøre hånd-hævelsen af dem.

Selvom de øvrige borgerlige partier kunne gå ind for grundtanken i forslagene, kunne man dog ikke enes om et generelt indgreb. Indven-dingerne var bl.a., at virkningerne af de eksisterende eksklusivbestem-melser på arbejdsmarkedet og i lovgivningen slet ikke var undersøgt. Inden for flere liberale erhverv, f.eks. advokaterhvervet, er det en beting-else for at udøve erhvervet, at man er medlem af en bestemt organisa-tion. Endvidere er medlemskab af bestemte foreninger ofte en betingel-se for at deltage i offentligt støttede indkøbs- og konsulentordninger, f.eks. inden for fiskeri- og landbrugerhvervet (Folketingstidende 1980-81, tillæg B, sp.912f).

Lovforslaget blev aldrig vedtaget, og det blev end ikke genfremsat efter den borgerlige regeringsovertagelse. En mulig forklaring kan være, at forslaget blev gjort delvist overflødigt, da Den europæiske Menneskerettighedsdomstol traf afgørelse i sagen Young, James and Webster mod Storbritannien (British Rail-sagen).

Foreningsfrihedsloven, L 285 9/6 1982

Afgørelsen den 13. august 1981 i British Rail-sagen førte til, at den siddende socialdemokratiske regering fremsatte forslag til Lov om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold (foreningsfrihedsloven).

Formålet med loven var at opfylde Danmarks internationale forpligtelser i henhold til Den europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11, der ifølge domstolens fortolkning i British Rail-sagen også omfattede en vis beskyttelse af den negative foreningsfrihed. Loven havde således ikke til hensigt at forbyde eksklusivaftaler på det danske arbejdsmarked, men udelukkende at beskytte lønmodtagerne mod visse virkninger af disse (Folketingstidende 1981-82 (2. samling), tillæg A, sp.1601-1606).

Lovforslaget forbød afskedigelse af lønmodtagere på grund af deres foreningstilhørsforhold eller mangel på samme, med mindre der i forbindelse med ansættelsen var stillet vilkår om medlemskab af en bestemt forening. Blev en ansat afskediget i strid med de foreslåede regler, kunne den pågældende tildeles en godtgørelse på op til 39 ugers løn.

Lovforslaget er næppe udtryk for socialdemokratisk politik, da forslaget udelukkende blev fremsat for at opfylde Danmarks internationale forpligtelser. Tværtimod må lovforslaget anses for delvist at imødekomme de borgerlige partiers ønsker om en udvidet beskyttelse af den uorganiserede lønmodtager. Det socialdemokratiske lovforslag var dog ikke vidtgående nok ifølge de borgerlige partier, hvilket kom frem under folketingsdebatten. Partiet Venstre mente således, at lovforslaget var så udvandet, at man ikke kunne stemme for det ved den endelige afstemning (Folketingets forhandlinger 1981-82 (2. samling), sp. 8051-2).

Under folketingsbehandlingen viste der sig et flertal uden om regeringen for at hæve maksimumgodtgørelsen for uberettiget afskedigelse fra de af regeringen foreslåede 39 ugers løn til 72 ugers løn. Denne skærpelse viser, at de borgerlige partier anser uberettiget afskedigelse p.g.a. foreningsforhold for mere graverende end uberettiget afskedigelse af gravide og tillidsmænd, hvor maksimumgodtgørelsen på daværende tidspunkt var henholdsvis 26 og 39 ugers løn.

Ændring af foreningsfrihedsloven, L 347 29/5 1990

På baggrund af dommen i HT-sagen, UfR 1986.898H, ønskede de borgerlige partier en stramning af foreningsfrihedsloven. Et lovforslag om ændring af loven blev vedtaget i maj 1990. Ifølge de nye regler kan en afskediget lønmodtager nu kræve at blive genansat. Adgangen gælder dog ikke for privatansatte, "såfremt det i særlige tilfælde og efter en afvejning af parternes interesser findes åbenbart urimeligt at kræve ansættelsesforholdet opretholdt eller genoprettet" (fremhævet her), jf. lovens §4. Ligeledes blev reglerne om godtgørelsens størrelse ændret, idet denne fremover ikke kunne være mindre end 1 månedes løn og ikke kunne overstige 24 måneders løn. Har ansættelsen været over 2 år, er minimumsgodtgørelsen 3 måneders løn. Et forslag om at kodificere arbejdsgiverens mulighed for at søge regres for godtgørelsen overfor henholdsvis de ansatte på arbejdspladsen og deres fagforening, såfremt de havde medvirket til afskedigelsen, fandt ikke tilslutning, da det allerede fulgte af de almindelige erstatningsregler.

Den borgerlige regering ønskede med loven at understrege, at en afskedigelse på grund af foreningstilhørsforholdet var en "alvorlig krænkelse af den personlige frihed", jf. bemærkningerne til lovforslagets §4a (Lovforslag nr.190. Folketingsåret 1989-90, s.3). Lovforslagets ideologiske karakter understreges af, at maksimumsgodtgørelse på 72 ugers løn ifølge 1982-loven end ikke tilnærmelsesvist havde været anvendt i de få sager, der havde været under pådømmelse ved domstolene. Samtidig er det bemærkelsesværdigt, at private arbejdsgivere, men ikke offentlige, kan fritages for genansættelsespligten.

Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti afviste blankt stramningerne i foreningsfrihedsloven.

Lov om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber, L 404 13/6 1990

Loven bestemmer, at de faglige organisationer skal sikre medlemmerne ret til selv at afgøre, om de over deres kontingent til foreningen ønsker at yde økonomisk støtte til politiske partier eller partipolitiske formål. Af lovens §2 fremgår det, at medlemmer, der ønsker at blive fritaget for at betale bidrag til politiske partier skal afgive en skriftlig erklæring herom. Videre fremgår det, at foreningen en gang hvert år f.eks. i medlemsbladet skal tilsende medlemmerne en blanket, der indeholder teksten til en sådan erklæring. Erklæringen skal have følgende ordlyd: "Jeg ønsker at være fritaget for at betale bidrag til politiske partier eller partipolitiske formål i øvrigt over medlemskontingentet." Ordningen ligner tilnærmelsesvist de ordninger, som bl.a. Dansk Metalarbejderforbund og

Handels- og Kontorfunktionærernes Landsforbund allerede inden lovens vedtagelse havde indført. Der er således ikke tvivl om, at loven primært retter sig imod lønmodtagerorganisationernes bidrag til politiske partier, herunder særligt Socialdemokratiet.

Loven blev vedtaget med Socialdemokratiets stemmer og er således udtryk for et politisk kompromis, idet spørgsmålet om private bidrag til politiske partier blev kædet sammen med et forslag om offentliggørelse af partiernes regnskaber. Nærmere om baggrunden for loven, se *Bo Kristiansen: Om de faglige organisationers bidrag til politiske formål, Årsberetning 1989, Retsvidenskabeligt Institut B, København 1990.*

Da loven blev vedtaget med Socialdemokratiets stemmer, er den vel ikke eentydigt udtryk for en borgerlig politik. Men der er grund til at formode ud fra udtalelserne i Folketinget, at Socialdemokratiets deltagelse nok forhindrede en mere indgribende regulering af organisationernes bidrag til politiske partier, der i mange år havde været på dagsordenen hos nogle af de borgerlige partier. Det må imidlertid fastholdes, at loven reelt er et indgreb i de faglige organisationers selvstyre, da den normerer grænserne for flertallets økonomiske råden over de indbetalte kontingentmidler.

Statslig kontrol med fagforeningerne

Lov om fonde og visse foreninger, L 300 6/6 1984

Formålet med loven er at underlægge de faglige organisationer og deres konfliktfonde en vis offentlig indsigt gennem et krav om registrering. Dette blev ved lovens tilblivelse begrundet med de faglige organisationers formuedannelser og disses store samfundsmæssige betydning, bl.a. i forbindelse med overenskomstforhandlinger, arbejdskonflikter m.v. Dertil kom, at foreningsformuerne i stor udstrækning var opbygget på grundlag af medlemsbidrag, hvortil der efter den gældende skattelovgivning var fradragsret (Folketingstidende 1983-84 (2.samling), tillæg A, sp.3102).

Loven pålægger faglige organisationer med en formue over 250.000 kr. at lade sig registrere. Loven bestemmer endvidere, at foreningerne skal oprette en særlig vedtægt, hvor der er taget stilling til forskellige forhold vedrørende foreningens interne organisation. Foreningen skal således udpege en bestyrelse, udarbejde årsregnskab i overensstemmelse med god regnskabsskik, og udpege revisorer. Oplysning om disse forhold indsendes til registermyndigheden. Loven giver ikke adgang til en nærmere granskning af foreningsledelsens dispositioner. Dette må i

almindelighed anses for varetaget af medlemmerne gennem deres demokratiske indflydelse i foreningen, jf. bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1983-84 (2.samling), tillæg A, sp.3106-7).

Loven blev vedtaget med den mindst tænkelige margin, da hverken Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Venstresocialisterne eller Fremskridtspartiet kunne stemme for. Indvendingerne fra S og SF var bl.a., at loven ramte skævt, da den ikke effektivt nok regulerede f.eks. familiefondenes aktiviteter, hvorimod de faglige organisationer og deres konfliktfonde blev underlagt en ret indgående granskning, på trods af at deres muligheder for at omgå skattelovgivning var særdeles begrænsede på grund af medlemmernes kontrol med foreningsbestyrelserne (Folketingstidende 1983-84 (2. samling), tillæg B, sp.1178).

Fonds- og foreningsloven er ændret ved L 350 6/6 1991. Ændringen, der træder ikraft 1/1 1992, betyder en nedlæggelse af det centrale fonds- og foreningsregister. Fremover skal vedtægter og en fortegnelse over ledelsen indsendes til de lokale skattemyndigheder. Lovændringen medfører ikke materielle ændringer i de faglige organisationers registreringspligt.

Afslutning

Ved den socialdemokratiske abdikation udnyttede den borgerlige regering resolut, at den havde fået spillet lovgivningsinitiativet i hænde. Kort efter sin tiltræden i 1982 gennemførte den således de første arbejdsmarkedspolitiske indgreb. Det drejede sig blandt andet om en begrænsning i arbejdsløshedsdagpengene og indførelse af en karensgang ved fravær på grund af sygdom samt en suspension og senere (i 1986) en afskaffelse af de aftalte automatiske reguleringer af lønningerne på grundlag af reguleringspristallet (dyrtidsregulering). Disse indgreb havde til hensigt dels at mindske de offentlige udgifter til arbejdsløsheds- og sygedagpenge og dels at bremse lønudviklingen. Regeringen viste hermed, at den var parat til at tage en konfrontation med lønmodtagerne og fjerne nogle af deres "velerhvervede rettigheder", som f.eks. den automatiske dyrtidsregulering. Indgrebene blev ikke overraskende mødt med kraftige reaktioner fra lønmodtagerne i form af store strejker. Især løsarbejdere blev hårdt ramt af begrænsningerne i dagpengeretten, hvilket resulterede i en langvarig, overenskomststridig strejke blandt havnearbejderne.

Et indgreb i overenskomstforhandlingerne i 1985 medførte tilsvarende stærke protester fra lønmodtagerside, som igen reagerede med omfattende arbejdsnedlæggelser og demonstrationer.

Den borgerlige regerings første år ved magten synes umiddelbart at

bekræfte en formodning om, at regeringen ville en konfrontation med lønmodtagerne. Det er imidlertid svært at se, hvorledes indgrebene adskiller sig fra tilsvarende indgreb foretaget af socialdemokratiske regeringer. Der kan således næppe indlægges bestemte ideologiske holdninger i denne del af den borgerlige regerings politik.

Anderledes forholder det sig med den gennemførte lovgivning, der direkte berører de faglige organisationers forhold. Gennemgangen ovenfor af de politiske beslutningsrationaler i forbindelse med skærpeisen af foreningsfrihedsloven og loven om private bidrag til politiske partier m.v. viser, at beskyttelsen af den personlige frihed havde høj prioritet i forhold til anden individuel beskyttelse mod afskedigelse af lønmodtageren. Virkningerne af den gennemførte lovgivning har dog næppe fået større konsekvenser for organisationerne.

Skærpeisen af foreningsfrihedsloven har muligvis en vis præventiv virkning især på mindre virksomheder, idet en godtgørelse af en vis størrelse kan have betydning for virksomhedens økonomiske grundlag og dermed for arbejdspladsernes bevarelse.

Loven om private bidrag til politiske partier m.v. var blot en kodificering af en praksis, som allerede var indledt i flere fagforeninger. Fagbevægelsen får derfor ikke svært ved at opfylde loven.

De to nævnte love har således snarere en symbolsk værdi for de borgerlige partier. De borgerlige politikere kan nu møde deres vælgere og henvise til, at de *har* gjort noget for at fremme den personlige frihed på arbejdsmarkedet.

Fonds- og foreningslovens regler om registrering af faglige organisationer kan næppe heller siges at have større betydning for organisationernes muligheder for at varetage deres medlemmers interesser. Reglerne om indholdet af vedtægterne m.v. afviger ikke nævneværdigt fra organisationernes praksis og de foreningsretlige regler. Registreringspligten kan dog muligvis anfægtes ud fra hensynet til privatlivets fred. På den anden side gælder der allerede intensive registrerings- og godkendelsesregler på selskabsrettens område. I betragtning af at faglige organisationer ofte administrerer store midler stammende fra medlemmernes kontingentindbetalinger, kan en registrering næppe anfægtes. Da der endvidere ikke følger særlige retsvirkninger af en registrering, kan loven ikke siges at have afgørende betydning for de registreringspligtige faglige organisationer. Med gennemførelsen af loven kan regeringen dermed ikke siges at have varetaget rendyrkede ideologiske hensyn. Et åbent demokratisk samfund forudsætter efter min opfattelse, at økonomiske koncentrationer - uanset hvilke interesser og samfundsgrupper de har til formål at støtte - som mindstemål er underlagt en eller anden form for offentlig indsigt og så vidt muligt er demokratisk

kontrollerede af de personer, der bidrager med de økonomiske midler. Det forekommer vanskeligt at forestille sig, at et sådant krav vil være en trussel mod de faglige organisationers veletablerede position i det danske samfund.

Tesen som nævnt i indledningen må siges at være bekræftet. Den borgerlige regering har ikke formået at gennemføre lovgivning, der alvorligt forringer de faglige organisationers muligheder for at varetage deres medlemmers interesser. De få indgreb, der er gennemført, har snarere haft en symbolsk og politisk-retorisk betydning for den siddende regering.

Forfatteroplysninger:

Bo Kristiansen, kandidatstipendiat, Retsvidenskabeligt Institut B, Københavns Universitet, Studiestræde 6, 1455 København K.