## 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 pligtmæssigt 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 indenfor for sundhedssektoren
- Anden forskelsbehandling som følge af foreningsforhold i form af
  - gebyr for deltagelse i svendeprøver til faglige udvalg
  - særlige forhold indenfor landbrug og fiskeri
  - betydning af foreningsmedlemskab i relation til det offentlige lønforhandlingssystem

Udvalgets konklusioner i forhold til disse områder er opsummeret nedenfor.

## 7.2 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 betænkeligheder 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 begrunder 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
- eksklusivbestemmelsers 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 at 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 artikel 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 indenfor 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 foreningsmedlemskab, 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 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

### 7.4.2 Særlige forhold indenfor landbrug og fiskeri

På baggrund af de modtagne oplysninger finder udvalget ikke, at der for så vidt angår forholdene indenfor 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 udfra markedsmæssige vilkår
- at den merbetaling der kræves af ikke-medlemmer, kun er 10% 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 indenfor landbrug/frugtavl og fiskeri.

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

Udvalget lægger herved vægt på følgende:

- P.O.'er indenfor frugt og grønt tilbagekøber også produkter fra ikke-medlemmer
- at der for så vidt angår P.O.'er indenfor 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 indenfor 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 indenfor 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 tillidsmanden.

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.