

Den rettslige statusen til ILOs Organisasjonsfrihetskomité



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 224
Leveringsfrist: 10.11.2009

Til sammen 39 528 ord

10.11.2009

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Aktualitet og siktemål	1
1.2	Utgangspunkter for den videre drøftelse	3
1.2.1	Rettslig status	3
1.2.2	Organisasjonsfrihetskomiteens uttrykk om dens rettslige status	9
1.3	Metode og rettskilder for fremstillingen	10
1.4	Tilgrensende perspektiver	14
1.5	Den videre fremstilling	18
<u>2</u>	<u>GRUNNLEGGENDE OM ORGANISASJONSFRIHETSKOMITEEN</u>	<u>18</u>
2.1	Innledning	18
2.2	Kort om ILO	19
2.3	Organisasjonsfrihetskomiteens grunnlag og historikk	22
2.4	Den praktiske saksgjennomføringen	25
<u>3</u>	<u>ORGANISASJONSFRIHETSKOMITEENS METODE</u>	<u>30</u>
3.1	Innledning	30
3.2	Selvstendige rettsgrunnlag	33
3.2.1	Innledning	33
3.2.2	Konvensjonene og konstitusjonen	33
3.2.3	Sedvanerett	42
3.2.4	Alminnelige rettsgrunnsetninger	45

3.2.5	Praksis (Digest of Decisions and Principles)	47
3.2.6	ILO-rekommandasjoner	52
3.2.7	Konklusjon rettsgrunnlag	53
3.3	Tolkningsargumenter	54
3.3.1	Innledning	54
3.3.2	Konvensjonene og konstitusjonen	55
3.3.3	Praksis (Digest of Decisions and Principles)	56
3.3.4	Andre menneskerettighetsinstrumenter	57
3.3.5	ILO-rekommandasjoner og andre ILO-organers uttalelser	61
3.3.6	Konklusjon tolkningsargumenter	63
3.4	Metodisk stabilitet	63
3.5	Konklusjon	64
<u>4</u>	<u>UAVHENGIGHET</u>	<u>65</u>
4.1	Innledning	65
4.2	Utvelgelse og oppnevningsestid	66
4.3	Rettslig bestemmelsesrett	72
4.3.1	Materiell bestemmelsesrett	74
4.3.2	Prosessuell bestemmelsesrett	83
4.4	Organisatorisk, økonomisk, personell uavhengighet	88
4.5	Konklusjon	90
<u>5</u>	<u>ADGANG TIL REALITETSPRØVING</u>	<u>91</u>
5.1	Innledning	91
5.2	Ratione Personae	92
5.3	Ratione Materiae	95

5.4	Uttømming av nasjonale rettsmidler?	98
5.5	Preskripsjon	99
5.6	Res judicata	100
5.7	Lis Pendens	102
5.8	Konklusjon	103
<u>6</u>	<u>ETTERLEVELSE – TILTAK OG FAKTISK PÅVIRKNING</u>	<u>104</u>
6.1	Innledning	104
6.2	Tiltak for å sikre etterlevelse	106
6.3	Faktisk påvirkning	110
6.4	Konklusjon	115
<u>7</u>	<u>EKSTERNE VIRKNINGER I FOLKERETTEN</u>	<u>116</u>
7.1	Innledning	116
7.2	Den europeiske menneskerettighetsdomstolen	117
7.3	Den inter-amerikanske menneskerettighetsdomstolen	126
7.4	FNs Menneskerettighetskomité	129
7.5	Konklusjon	133
<u>8</u>	<u>AVSLUTNING</u>	<u>134</u>
8.1	Konklusjon	134
8.2	Avsluttende perspektiv	135

9	<u>LITTERATURLISTE</u>	138
9.1	Litteraturforkortelser:	138
9.2	Internasjonale konvensjoner m.m.:	144
9.3	Internasjonale dommer og avgjørelser m.m.:	147
9.4	Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser:	149
9.5	Internasjonale dokumenter og rapporter m.m.:	157
9.6	Norske lover:	160
9.7	Nasjonale dommer og kjennelser:	160
9.8	Norges offentlige utredninger:	160
9.9	Nettsider:	160
9.10	Personlig meddelelser:	162
9.11	Samtlige avgjørelser i den kvantitative analysen (Organisasjonsfrihetskomiteen):	162
10	<u>FIGURER</u>	A

Si vis pacem, cole justitiam¹

¹ «If you desire peace, cultivate justice». Nedtegnelse i grunnsteinen under ILOs første hovedkvarter.

1 Innledning

1.1 Aktualitet og siktemål

Den internasjonale arbeidsorganisasjonens (heretter ILO) Committee on Freedom of Association (heretter Organisasjonsfrihetskomiteen) ble opprettet i 1951 som en underkomité av ILOs styre. Organisasjonsfrihetskomiteen er en særskilt klagemekanisme som hovedsakelig behandler klager over brudd på ILOs konvensjoner om organisasjonsfrihet og retten til kollektive forhandlinger. Komiteen har utviklet seg til å bli hovedklagemekanismen for saker vedrørende disse rettighetene innenfor ILO-systemet. Dette underbygges ved å vise til at Organisasjonsfrihetskomiteen har undersøkt omlag 2 700 klagesaker i løpet av sin virketid, noe som har skapt en bred base av konkrete avgjørelser om organisasjonsfriheten og retten til kollektive forhandlinger.² I en tid med finansiell ustabilitet og de konsekvenser dette fører med seg for arbeidslivet, er det ikke usannsynlig at problemstillingene og utfordringene rundt organisasjonsfriheten og retten til kollektive forhandlinger vil øke i omfang på verdensbasis.³

Denne avhandlingen har som siktemål å analysere nærmere den rettslige statusen til ILOs Organisasjonsfrihetskomité. Det vil fokuseres på å undersøke Organisasjonsfrihetskomiteens rettslige funksjoner overfor forskjellige aktører. Undersøkelsene vil omfatte analyser av substansielle, prosessuelle og institusjonelle spørsmål. Dette startstedet må nødvendigvis settes i kontekst og spesifiseres, og jeg vil derfor presentere nærmere utgangspunkter for den videre drøftelse i punkt 1.2.

² Siste innkomne sak: Sak 2719, se komiteens 354. rapport.

³ Se ILO-resolusjon «Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact» av 19.6.2009 hvor organisasjonsfrihet og retten til kollektive forhandlinger anerkjennes som viktige elementer også «in times of heightened social tension», avs. 14 (ii) og 15

Innledningsvis vil jeg likevel først trekke frem Rt. 1997 s. 580, «OFS-kjennelsen», og de påfølgende reaksjonene på denne kjennelsen som en illustrasjon på hvorfor det kan være et behov for en grundig analyse av Organisasjonsfrihetskomiteens rettslige status.

Førstvoterende uttaler ved tolkningen av Norges folkerettslige forpliktelser vedrørende bruken av tvungen lønnsnemnd (og som konsekvens streikeforbud) at han «ikke finner grunn til å ta stilling til om en rett til streik kan utledes av [...] ILO-organenes etterfølgende regelforståelse».⁴ Dette til tross for at det faktisk ble fremhevet i kjennelsen at tre saker som direkte gjaldt Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS) falt ut i disfavør av norske myndigheters synspunkter overfor Organisasjonsfrihetskomiteen. Uttalelsen kan ikke anses som annet enn en temmelig klar avvisning fra Høyesteretts side av Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelsers rettslige relevans. Som begrunnelse fremhever Høyesterett hovedsakelig at ILOs organer, herunder Organisasjonsfrihetskomiteen, ikke har kompetanse til å avgjøre med bindende virkning for medlemsstatene hvorledes ILOs konvensjoner skal forstås, og at organenes tolkninger heller ikke har «holdepunkter i konvensjonstekstene slik de ble forhandlet og vedtatt».⁵

I litteraturen er kjennelsen kritisert, ikke bare med henblikk på folkerettslig metode generelt,⁶ men også i forhold til anvendelsen av Organisasjonsfrihetskomiteens praksis spesielt.⁷ Uggerud er kritisk til flere aspekter ved Høyesteretts metodebruk og konkluderer med at «[d]e beste grunner taler for at praksis fra [...] Organisasjonsfrihetskomiteen er relevante rettsfaktorer ved vurderingen av 'gjeldende rett' under ILO-konvensjon 87, 98, 151 og 154».⁸ Han begrunner dette nærmere med, her kortfattet, at komiteens arbeidsmåte og funksjon tilsier en slik status, samt at praksisens kvalitet er solid. I tillegg fremheves det at behovet for samordning og klare regler tilsier at man bør legge vekt på

⁴ Rt. 1997 s. 580 (s. 589).

⁵ L.c.

⁶ Jakhelln (1997).

⁷ Uggerud (1997)b pkt. 3.4 flg.

⁸ Ibid. s. 602.

Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser.⁹ Det trekkes blant annet frem som positivt at alminnelig folke- og menneskerettslig metode ligger til grunn for komiteens vurderinger, at den har en klart rettslig tilnærming til reglene uten politisk innslag, i tillegg til at den virksomhet komiteen bedriver langt på vei er den samme som nasjonale og internasjonale domstoler.¹⁰ Uggerud viser imidlertid ikke til konkrete saker fra komiteens virke.

Det har for øvrig blitt behandlet ti klagesaker mot Norge i Organisasjonsfrihetskomiteen til nå. I ni av disse har Organisasjonsfrihetskomiteen konkludert med at bruken av tvungen lønnsnemnd i de enkelte sakene ikke var i overensstemmelse med prinsippene om organisasjonsfrihet, uten at dette har ført til endringer i verken norsk lovgivning eller praksis på området.¹¹

1.2 Utgangspunkter for den videre drøftelse

1.2.1 Rettslig status

Avhandlingen tar sikte på å analysere Organisasjonsfrihetskomiteens «rettslige status», og det vil i det følgende utdypes hva som menes med begrepet i denne sammenheng.

Det eksisterer i dag flere internasjonale organer som er engasjert i behandlingen av spørsmål om etterlevelse av folkerettslige forpliktelser. Som noen kjente typetilfeller kan nevnes Den internasjonale domstol (ICJ), Den europeiske domstol for menneskerettigheter (EMD), FNs traktatororganer (herunder FNs menneskerettighetskomité) og andre «special procedures» opprettet gjennom FN (som f. eks. Arbeidsgruppen mot vilkårlig fengsling), Den inter-amerikanske menneskerettighetskommisjonen, Verdensbankens inspeksjonspanel og WTOs paneler og ankeorgan. Alle har sine funksjoner og formål i flere relasjoner i forhold til de institusjoner de er en del av, det rettsområdet de behandler, de sakstyper de håndterer osv. Organisasjonsfrihetskomiteen føyer seg inn i denne rekken av organer som

⁹ Se også Uggerud (1997)a s. 53 flg. for nærmere drøftelser om Organisasjonsfrihetskomiteen

¹⁰ Uggerud (1997)b s. 598

¹¹ For en gjennomgang, se NOU 1996:14 kap. 5.7 og McClimans (2009) s. 442 flg.

har sprunget ut av behovet for kontroll av etterlevelse folkeretten. Felles for denne type internasjonale organer er at de, i motsetning til NGOer,¹² er direkte eller indirekte opprettet av stater, og dermed gir uttrykk for et grunnleggende ønske om internasjonal kontroll.

I vurderingen av internasjonale etterlevelsorganer trer det ofte frem et spørsmål om betydningen av skillet mellom det formelle og det reelle for ettervirkningene av tilsynsvirksomheten. Forarbeidene til menneskerettsloven kan tjene som illustrasjon. Der drøftes det på generell basis i forhold til instrumentene og deres overvåkningsorganer som skulle innlemmes i denne loven. Det fremheves i NOU 1993:18 på side 88 at det må «sondres mellom betydningen slike uttalelser har for den stat de er rettet mot ('rettskraftvirkningen'), og betydningen for andre stater som er bundet av konvensjonen ('rettskildevirkningen')».

Det ses i forarbeidene først hen til rettskraftvirkningen hvor det understrekes at det bare er Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (heretter EMK) (av de aktuelle konvensjonene som skulle innlemmes i menneskerettsloven) «som fastslår uttrykkelig at dens håndhevelsesorganer, Ministerkomiteen og Domstolen, tar avgjørelser som er rettslig bindende for den innklagede stat, jf hhv. art 32 (4) og 53. Andre tilsynsorganer, f.eks FN's menneskerettighetskomité [...], har kompetanse til å gi uttrykk for sine synspunkter overfor vedkommende stat [...]. Selv om det her er et prinsipielt skille, er ikke den praktiske forskjell nødvendigvis så stor. Til illustrasjon nevnes at statene i praksis retter seg etter avgjørelser FN-komiteen har truffet i klagesaker, samtidig som det ikke finnes andre reaksjoner for å gjennomtvinge, den rettslige forpliktelse etter EMK enn eksklusjon av den aktuelle stat fra Europarådet.»¹³

Det uttales videre om rettskildevirkningen at «[n]år det gjelder betydningen av avgjørelser, uttalelser o.l i saker hvor det er en annen stat som er gjenstand for kontroll, vil det ofte være helt selvfølgelig at praksis følges, fordi det er gjennom den normene i konvensjonene;

¹² Non-governmental organization

¹³ NOU 1993:18 s. 88

som ofte er utformet som allmenngyldige prinsipper, får et konkret innhold. Konvensjonsorganenes tolkninger av konvensjonene vil bl.a derfor som regel være en rettskildefaktor av betydelig vekt».¹⁴

Det påpekes likevel at det ikke kan være slik at enhver tolkning som et hvilket som helst internasjonalt organ har fastslått må anses å være bindende for statene. Dette følger bl.a. av anvisningen om at det må «sees hen til sammensetningen av det aktuelle organ (er medlemmene uavhengige og faglig godt kvalifisert?), om dets tolkning er uttrykk for en festnet oppfatning som med sannsynlighet vil bli lagt til grunn også i fremtiden, og om denne har fått bred aksept».¹⁵

Ulfstein fremholder i «Menneskerettslige overvåkningsorganer: betydningen i folkeretten og norsk rett» at «[d]en folkerettslige statusen til *vedtak* [min uthevning] fattet av menneskerettighetskonvensjonenes overvåkingsorganer må bestemmes på grunnlag av traktattolkning. Målsettingen er å finne frem til partenes felles intensjoner ut fra de tilgjengelige tolkningsmomenter.»¹⁶ Herunder er formålet viktig, og han fremfører videre at «[f]ormålet med å opprette internasjonale organer med et mandat om å kontrollere at statene oppfyller sine traktatforpliktelser, og med juridisk ekspertise og en domstolslignende prosedyre, må være at deres vedtak skal være retningsgivende for traktatpartene. [...] Dersom vedtakene ikke anses som bindende er det grunn til å hevde at statene har en folkerettslig plikt til å vektlegge overvåkningsorganenes synspunkter og til å samarbeide med organene.»¹⁷

Flere faktorer spiller således inn når man skal fastlegge den rettslige statusen til de ulike typene etterlevelsesmekanismenes avgjørelser. Det kan anføres at den etterfølgende

¹⁴ NOU 1993:18 s. 88

¹⁵ NOU 1993:18 s. 88-89. Det presiseres at denne avhandlingen ikke tar sikte på å behandle spørsmålet om konsekvensene av eventuell motstrid mellom folkerettslige regler og regler i nasjonal rett. Se nærmere om problemstillingen i f. eks Fleischer (2005) s. 358 flg., Ruud (2006) s. 50 flg og Eckhoff (2001) s. 299 flg.

¹⁶ Ulfstein (2009) s. 621

¹⁷ Ulfstein (2009) s. 621

virkingen av organenes avgjørelser kun er én side av etterlevelsesmekanismenes funksjoner. I det følgende vil jeg presentere en del studier som er foretatt av relevante organers rettslige status, og hvordan disse kan bidra til å belyse denne oppgavens formål.

I det voksende og noe uoversiktlige mangfold av internasjonale domstoler, tribunaler, klageorganer og liknende mekanismer er det gjort flere forsøk på å definere og dels systematisere disse.

Christian Tomuschat definerer i artikkelen «International Courts and Tribunals» internasjonale domstoler og tribunaler som (1) permanente juridiske organer, (2) bestående av uavhengige dommere som er overgitt myndighet til (3) å avgjøre internasjonale tvister på basis av internasjonal rett (4) i henhold til et forutbestemt sett av prosessregler og (5) avgi avgjørelser som er bindende for partene.¹⁸

Cesare P.R. Romano viser i sin artikkel «The Proliferation of International Judicial Bodies: the Pieces of the Puzzle» til Tomuschats fem punkter, men kompletterer listen med to punkter for å gjøre den mer nøyaktig.¹⁹ For det første peker han på at et internasjonalt «judicial body» ikke må være sammensatt (i hvert fall i sitt flertall) av dommere som har blitt ansatt ad hoc av partene. Dommerne bør fortrinnsvis bli valgt av en uavhengig mekanisme før saken fremlegges. For det andre må organet avgjøre tvister mellom to eller flere parter, hvorav minst én er en selvstendig stat eller en internasjonal organisasjon. Ikke desto mindre innrømmer han at disse to tilleggsmomentene kan subsumeres under ett eller flere av de fem hovedmomentene.

Romano fremhever at det er klart at momentene ikke må bli benyttet på en kompromissløs måte, og at andre standarder kan være vel så passende. Likevel fremheves det at disse momentene unektelig har den verdi at de innskrenker listen av internasjonale «judicial

¹⁸ Tomuschat pkt. A1

¹⁹ Romano (1999) s. 713 flg.

bodies» til en håndterlig mengde og et mer homogent corpus.²⁰ Det fremføres videre at det kun er et begrenset antall organer som oppfyller alle kriteriene. Dersom ytterligere organer, utover de som oppfyller alle kriteriene, sees i en historisk og analytisk kontekst utvidet også til fortidige, nåværende og fremtidige kvasi-juridiske- og implementeringskontrollmekanismer og institusjoner, økes imidlertid antallet betraktelig.²¹ Romano har på denne bakgrunn utviklet en synoptisk tabell som fungerer som et oversiktskart over dette landskapet.²² Organisasjonsfrihetskomiteen er på denne tabellen, sammen med flere av FNs traktatororganer, plassert under overbegrepet «Quasi-Judicial, Implementation Control and other Dispute Settlement Bodies».

Det som skiller alle disse ytterligere mekanismene og institusjonene fra internasjonale «judicial bodies», er det faktum at alle mangler ett eller flere kriterier i de ovennevnte momentene som Romano karakteriserer som «the tests of judiciality». For eksempel fremheves det at de ulike komiteer og kommisjoner som er etablert for å overvåke og sikre implementeringen av menneskerettighetskonvensjoner typisk ikke kan avsi bindende avgjørelser. På tross av denne svakheten poengteres det at det er nødvendig å undersøke disse organene og mekanismene nærmere, da de fortsatt spiller en rolle «in the enforcement, interpretation, and implementation of international law».²³

Artikkelen «Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational» (heretter: Legalized Dispute Resolution) av Keohane, Moravcsik og Slaughter har som hovedfokus og tese at «the formal legal differences between interstate and transnational dispute resolution have significant implications for the politics of dispute settlement and therefore for the effects of legalization in world politics».²⁴ For å undersøke denne tesen oppstiller de tre fremtredende dimensjoner ved tildeling av oppgaver til internasjonale

²⁰ Romano (1999) s. 715.

²¹ Ibid. s. 725.

²² Artikkelen beskriver situasjonen slik den var i 1999, men tabellen Romano henviser til blir stadig oppdatert med nye funn, se en oppdatert versjon av tabellen her: http://www.picti.org/publications/synoptic_chart.html.

²³ Romano (1999) s. 723.

²⁴ Keohane (2000) s. 457.

tvisteløsningsorganer, som drøftes gjennom sammenlikning av et utvalg internasjonale etterlevelsesmekanismer. Disse tre dimensjonene spesifiseres som uavhengighet, adgang til rettsprøving og følgende rettslig integrasjon/implementering.²⁵

De til nå fremførte studiene vil fungere som et bakteppe for de videre drøftelsene, da det fremstår som interessant å sammenlikne Organisasjonsfrihetskomiteen med andre internasjonale domstoler og etterlevelsesmekanismer. Disse innfallsvinklene etter formelle kriterier kan bidra til grovt å skissere Organisasjonsfrihetskomiteens karakter og posisjon innenfor folkeretten.

Det blir likevel en noe upresis tilnæringsmåte å forholde seg utelukkende til disse formelle kriteriene ved nærmere undersøkelse av ett enkelt organ og dets status. De nevnte artiklene har hatt som formål å oppstille kriterier for å sette visse merkelapper på de internasjonale organene, samt å skape verktøy for å undersøke flere organer samtidig. Denne avhandlingens siktemål vil ikke nødvendigvis resultere i en merkelapp på Organisasjonsfrihetskomiteen, da jeg ønsker å gå i dybden på dette spesifikke organet, snarere enn å foreta analyser som gjør det mulig å klassifisere mange organer samtidig. En mer fruktbar tilnæringsmåte for denne avhandlingens formål vil dermed være å undersøke Organisasjonsfrihetskomiteens nærmere innflytelse og nytte i relasjon til dens spesielle funksjoner etter både formelle og reelle kriterier.²⁶ Det er særskilt fire relasjoner det fremstår naturlig å ha hovedfokus på; nemlig rettslige funksjoner innad i ILO, rettslige funksjoner i forhold til partene i tvistene, rettslige funksjoner i forhold til ILOs medlemsstater og rettslige funksjoner overfor andre folkerettsaktører.

Jeg har på bakgrunn av de utgangspunkter som her er presentert valgt å problematisere en del aspekter ved internasjonale etterlevelsesmekanismer, som vil kunne belyse Organisasjonsfrihetskomiteen rettslige status og funksjoner på et fylldigst mulig grunnlag.

²⁵ Keohane (2000) s. 458.

²⁶ Se i samme retning Leary (1997)a i hennes undersøkelse av «Nonbinding accords in the field of labor» s. 248.

Det skal fokuseres på å analysere Organisasjonsfrihetskomiteens grunnlag og oppbygning, den metodiske tilnærming til saker den blir presentert, uavhengighet i flere perspektiver, samt adgang til realitetsprøving og formalisme rundt dette. Endelig skal de etterfølgende virkninger av komiteens avgjørelser, herunder andre internasjonale kontrollmekanismers bruk av komiteens praksis analyseres.²⁷

1.2.2 Organisasjonsfrihetskomiteens uttrykk om dens rettslige status

En etterlevelsesmekanismes egne uttrykk angående rolle og funksjon gir utvilsomt en viss preliminær indikasjon på organets rettslige stilling, og kan være nyttig å ha med seg som et utgangspunkt for den videre drøftelse.

Organisasjonsfrihetskomiteens mandat er formelt vedtatt av Styret i ILO, og er å finne i komiteens dokument «Special procedures for the examination in the International Labour Organisation of Complaints alleging violations of freedom of association» (heretter Prosedyrereglene) nr. 14. Mandatet er formulert på følgende måte: «The mandate of the Committee consists in determining whether any given legislation or practice complies with the principles of freedom of association and collective bargaining laid down in the relevant Conventions.»²⁸ Mandatet tegner et bilde av et kontrollorgan på lik linje med flere andre internasjonale etterlevelsesmekanismer som er satt til å overvåke et traktatregime.

Et annet formelt utgangspunkt ble uttalt av Organisasjonsfrihetskomiteen i dens første rapport, hvor det presiseres at «its task is limited to examining the allegations submitted to it. Its function is not to formulate general conclusions concerning the trade union situation in particular countries on the basis of vague general statements, but simply to evaluate

²⁷ Se nærmere om metoden for fremstillingen nedenfor

²⁸ Digest (2006) nr. 6, Prosedyrereglene nr. 14.

specific allegations».²⁹ Dette viser en innfallsvinkel i retning av tradisjonelle klagebaserte tvisteløsningsorganer, i motsetning til mer generelle rådgivningsorganer.³⁰

Organisasjonsfrihetskomiteens eget uttrykte formål er «to promote respect for trade union rights in law and in fact».³¹ Videre har komiteen konstatert at hensikten er «not to blame or punish anyone, but rather engage in a constructive tripartite dialogue to promote respect for trade union rights in law and practice».³² Komiteens nevnte prosedyredokument uttrykker i samme retning at «[i]ts function is to secure and promote the right of association of workers and employers. It does not level charges at, or condemn, governments».³³ Disse formuleringene tegner et bilde av en komité mer i retning av et løsere dialog- og meklingsorgan, der informasjon og meninger skal utveksles for generelt å fremme organisasjonsfriheten. Dette kan sies å stå noe i motsetning til de ovennevnte formelle utgangspunktene hvor kontroll- og tvisteløsningsfunksjonene sto mer klart frem.

Disse uttalelsene fra komiteen selv kan uansett kun være et utgangspunkt for organets reelle karakter og status. At Organisasjonsfrihetskomiteen faktisk fungerer som et organ som baserer sine slutninger på konkrete klager er ikke tvilsomt, men helt entydig hva slags funksjoner den innehar innad og utad kan ikke disse uttrykkene endelig fastslå.

1.3 Metode og rettskilder for fremstillingen

Avhandlingen tar hovedsakelig sikte på å kartlegge Organisasjonsfrihetskomiteens nåværende rettslige status. I den sammenheng har det blitt foretatt en bred analyse av

²⁹ Organisasjonsfrihetskomiteens første rapport avs. 30, se også Prosedyrereglene nr. 16.

³⁰ ILO tilbyr for eksempel omfattende teknisk støtte til stater som ønsker det, se http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Structure/Technicalcooperation/lang--en/index.htm for mer informasjon.

³¹ Organisasjonsfrihetskomiteens første rapport avs. 31, se også Digest (2006) nr. 3.

³² Digest (2006) nr. 4, jf. sak nr. 1888 avs. 199.

³³ Prosedyrereglene nr. 13.

materielle, prosessuelle og institusjonelle aspekter ved Organisasjonsfrihetskomiteens virke, basert på de utgangspunkter det er gitt uttrykk for ovenfor.

Det er i denne forbindelse utført en systematisk gjennomgang av 150 avgjørelser avsagt av Organisasjonsfrihetskomiteen.³⁴ 100 er valgt ut av blant de nyeste avgjørelsene, mens resten består av sakene med saksnummer fra 1500 til 1550 i perioden rundt 1989 for å kunne si noe om eventuelle utviklingstrekk.³⁵

Denne gjennomgangen har hovedsakelig dannet grunnlaget for analysen av Organisasjonsfrihetskomiteens metodiske tilnærming til sakene den blir presentert. I gjennomgangen av sakene har det vært et særlig fokus på hvilke rettskilder og argumenter komiteen bruker, og hvordan de benytter seg av disse.

Når det gjelder den nærmere gjennomføringen av den kvantitative gjennomgangen hadde den ideelt vært så grundig som Ole Kristian Fauchalds empiriske undersøkelse i «The Legal Reasoning of ICSID Tribunals – An Empirical Analysis» i tilnærmingen til den metodiske biten. Denne analysen gjør på ingen måte krav på å være like omfattende, hovedsakelig begrunnet i at avhandlingen ikke utelukkende har et metodisk fokus. Det er likevel hentet inspirasjon fra den nevnte analysen. Se nærmere om den metodiske analysens gjennomføring i kapittel 3.

Det vil underveis bli trukket frem illustrerende eksempler fra saksutvalget der det passer i den øvrige fremstillingen. Viktige avgjørelser utenom det nevnte utvalget er trukket frem der det er naturlig. Disse avgjørelsene er funnet gjennom juridisk litteratur om emnet, rettede søk i Organisasjonsfrihetskomiteen elektroniske saksdatabase, samt gjennom henvisninger i komiteens avgjørelser, rapporter og andre dokumenter. Det ligger en stor

³⁴ Alle Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser kan hentes elektronisk i databasen «LibSynd»:

<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>. En fullstendig liste over avgjørelsene som ble gjennomgått er vedlagt.

³⁵ Sakene vil gjennomgående bli henvist til gjennom saksnummer, se register bak for sakens parter.

utfordring i utvelgelsen av avgjørelser for å unngå å skape et skjevt bilde av komiteens virke. Det er forsøkt å velge ut de mest interessante og illustrerende sakene fra saksbasen for å belyse problemstillingene nærmere, men det er alltid rom for diskusjon om hvilke saker som faktisk best kaster lys over de ulike spørsmålene.

Det relativt lave utvalget av saker som er gjennomgått, og som trekkes frem, i forhold til hvor mange avgjørelser komiteen har fattet, innebærer en potensiell svakhet ved analysen. Det eneste som har blitt hensyntatt ved utvelgelsen av de 100 nyeste avgjørelsene, er at det skulle innlemmes en viss representasjon av begge hovedklassifiseringene av avgjorte saker, altså både «Definitive reports» og «Reports in which the Committee requests to be kept informed of developments».³⁶ For øvrig er det eneste kriteriet for utvelgelse datoer og saksnummer. Det er mulig at en del grunnleggende aspekter og utviklingstrekk er falt ut eller forbigått i et slikt utvalg av avgjørelser, noe som vil kunne svekke gyldigheten av mine konklusjoner. En gjennomgang av samtlige avgjørelser som komiteen har fattet ville imidlertid sprengt alle rammer for avhandlingen.

Jeg er likevel av den oppfatning at man gjennom utvalget vil få et godt bilde av hvordan Organisasjonsfrihetskomiteen for tiden arbeider og argumenterer. Sakene gir et rikt utvalg av forskjellige problemstillinger og parter, og løper som nevnt over forskjellige tidsperioder. I tillegg vil den tilgjengelige litteraturen på området også kunne belyse viktige trekk som ikke kommer frem gjennom mitt saksutvalg, og avhjelpe potensielle svakheter ved utvalget. På denne bakgrunn er det etter min mening mulig å kunne trekke generelle konklusjoner ut i fra saksutvalget.

En separat case-studie er foretatt for utvalgte øvrige internasjonale organer i kapittel 7 for å belyse Organisasjonsfrihetskomiteens eksterne virkninger i folkeretten. Se nærmere i dette kapittelet og dets underpunkter for den nærmere utførelsen av disse undersøkelsene.

³⁶ Se punkt 2.4 om disse klassifiseringene.

I de mer institusjonelle og prosessuelle delene av analysen har jeg, som vist i 1.2.1, ansett det som nyttig å ta utgangspunkt i rettsliggjøringselementene som beskrevet i artikkelen «Legalized Dispute Resolution». Det bemerkes at de tribunalene Keohane, Moravcsik og Slaughter oppstiller, allerede er kjente juridiske tvisteløsningsmekanismer som ikke, innenfor den artikkelens rammer, behøver nærmere introduksjon. Artikkelens fokus på anerkjente tvisteløsningsmekanismer innebærer også at ikke alle parametrene og drøftelsene passer like godt på et organ av Organisasjonsfrihetskomiteens karakter. Jeg har likevel valgt å benytte meg av artikkelen, da den etter mitt syn fungerer veldig godt som rammeverk og utgangspunkt for videre drøftelse. Momentene i artikkelen belyser flere viktige aspekter hva angår internasjonale organers funksjoner og status.³⁷

Det kan diskuteres både hvilke elementer som utgjør et organs rettslige status, og hvilken systematikk som egner seg best for en slik analyse. Jeg er imidlertid av den oppfatning at den følgende fremstilling, ved hjelp av de ovennevnte verktøy, vil belyse interessante aspekter ved Organisasjonsfrihetskomiteens institusjonelle, prosessuelle og materielle karakter - og følgelig kartlegge dens rettslige status.

Organisasjonsfrihetskomiteen er ikke behandlet i stort omfang i den juridiske litteraturen, verken nasjonalt eller internasjonalt. En stor del av de foreliggende tekstene er publisert gjennom ILO-systemet i Genève. Av denne grunn er det viktig å være litt kritisk til tekstene, ettersom de er skrevet fra ILOs perspektiv snarere enn fra medlemsstatenes eller øvriges perspektiver. Uten at jeg med dette impliserer at disse tekstene på noen måte aktivt har som agenda å elevere komiteens betydning og status.

For øvrig har jeg også vært i kontakt per e-post med Ulf Edström, som er medlem av Organisasjonsfrihetskomiteen, og Jajoon Coue, som er «Legal Officer» i «the Freedom of Association Branch» av Det internasjonale arbeidsbyrået. Det vil bli klart henvist når informasjon er hentet fra disse. For øvrig er fremstillingen basert på dokumenter fra

³⁷ Se nedenfor i de respektive kapitlene om parametrenes nærmere innhold for denne avhandlingens formål.

Organisasjonsfrihetskomiteen og ILO - hovedsakelig Organisasjonsfrihetskomiteens rapporter og ulike informasjonssamlinger fra Det internasjonale arbeidsbyrået.

Litteratursøket er begrenset til de skandinaviske språkene, engelsk og tysk.

1.4 Tilgrensende perspektiver

Det er flere tilgrensende perspektiver til den valgte innfallsvinkelen på avhandlingen. Her skal det nevnes to bredere pågående folkerettslige diskusjoner som ikke direkte behandles i den følgende analysen, men som drøftelsene likevel i forskjellig grad kan belyse; nemlig problemstillingene omkring fragmentering av folkeretten og omkring rettsliggjøringen av politiske prosesser i en internasjonal kontekst.

Når det gjelder fragmenteringsproblematikken har dette vært et av de mest diskuterte emnene innenfor folkeretten de senere år. FNs folkerettskommisjon (International Law Commission (ILC)) nedsatte i 2002 en egen forskergruppe på temaet³⁸ som en fortsettelse av sitt vedtak under den 52. sesjonen i 2000 om å inkludere «[t]he risk of the fragmentation of international law» i sitt langtidsprogram.³⁹ Fragmenteringsproblematikken ble trukket frem på bakgrunn av den store økningen av den internasjonale rettens rekkevidde de siste 50 årene. En utvikling som i stor grad har foregått i «an uncoordinated fashion, within specific regional or functional groups of States. Focus has been on solving specific problems rather than attaining general, law-like regulation. [...] It is a well-known paradox of globalization that while it has led to increasing uniformization of social life around the world, it has also led to its increasing fragmentation - that is, to the emergence of specialized and relatively autonomous spheres of social action and structure.»⁴⁰

³⁸ Report of the International Law Commission, Fifty-fourth session, A/57/10 avs. 10 bokstav c.

³⁹ Ibid. avs. 726.

⁴⁰ A/CN.4/L.702, 18 July 2006, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission, avs. 5.

Forskergruppens analyser og konklusjoner ble fremlagt i 2006.⁴¹ Fragmenteringen og dens ulike aspekter blir stadig diskutert og behandlet i forskjellige fora.⁴²

Én side av folkerettens fragmentering er følgene av utviklingen av stadig flere menneskerettighetsinstrumenter på forskjellige nivåer og områder; det være seg globale og regionale og generelle og spesielle, som i ulik grad regulerer samme rettigheter. Som konkret eksempel er organisasjonsfriheten innlemmet i blant annet Menneskerettighetserklæringen art. 20 og 23, FNs Internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) art. 8, FNs Internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 22, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 11, American Convention on Human Rights art. 16 (AMK) og ILO-konvensjonene nr. 87 og 98. Når disse instrumentene i stor grad har egne tilknyttede etterlevelsesmekanismer fører dette til at mekanismene blir sittende med delvis overlappende kompetanse. Én og samme handling kan derfor reise spørsmål om mulig brudd på forpliktelser i SP, ILOs konvensjoner og EMK eller AMK samtidig. Det kan som følge av dette problematiseres om det er behov for en viss harmonisering av kontrollorganenes virksomhet for å unngå å bidra til fragmentering av folkeretten, samt potensielt å øke gjennomslagskraften, når det gjelder «like» rettigheter.

Det kunne vært nyttig i en studie som denne å foreta større komparative analyser mellom organer med kompetanse over «like» rettigheter. Det har imidlertid ikke vært hovedfokus eller gjennomførbart innenfor denne avhandlingens rammer. Likevel vil det forsøkes å trekke naturlige paralleller og motsetninger mellom organene underveis til illustrasjon. Kapittel 7 vil også ta for seg utvalgte andre internasjonale organers bruk av

⁴¹ Henholdsvis A/CN.4/L.682, 13 April 2006, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission og A/CN.4/L.702, 18 July 2006, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission.

⁴² 14-15. Mai 2009 ble det, som eksempel, avholdt en «paper based» konferanse «on Unity or Fragmentation of International Law: the Role of National and International Tribunals» i Oslo, se program her: http://www.jus.uio.no/forskning/grupper/intrel/arrangementer/seminarer/oslo_conference_2009/program.html

Organisasjonsfrihetskomiteens praksis, noe som vil kunne være et bidrag til å belyse hvordan fragmenteringsproblematikken står innenfor organisasjonsfriheten.

Problemstillingene rundt rettsliggjøringen av politikken har også vært aktuelle i den senere tids samfunnsdebatt. Stortinget vedtok 11. desember 1997 at det skulle igangsettes en utredning om makt og demokrati i Norge, og en forskergruppe ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. mars 1998. Denne forskergruppen avga utredningen «Makt og demokrati» i form av en NOU som sammenfattet dens arbeid og konklusjoner den 26. august 2003.⁴³ Her ble det blant annet anført at: «Sosiale og kulturelle problemer blir i økende grad formulert som rettskrav. Stadig flere områder og detaljer i samfunnslivet blir regulert gjennom lover og direktiver. Domstolene og andre rettslige organer øker sin beslutningskompetanse på bekostning av politikk og forvaltning. Rettsliggjøring innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut.»⁴⁴

Et videre aspekt av dette er konsekvensene av at norsk rett i økende grad har blitt internasjonalisert. Om denne utviklingen fremføres det at internasjonaliseringen «har bidratt til at domstolenes makt har økt på bekostning av det representative folkestyret. Maktpolitisk betyr dette både at norske domstoler har styrket sin posisjon i forhold til politiske organer og at domsmakt flyttes fra nasjonale til internasjonale rettsinstanser. Dermed er lovgivningsmakten – Stortinget – svekket i to retninger. Dette er myndighetsforskyvninger som Stortinget selv aktivt har medvirket til.»⁴⁵ Denne skisserte «overnasjonaliseringen» av retten har senere også blitt heftig diskutert både i politikken og akademia.⁴⁶

⁴³ NOU 2003:19.

⁴⁴ Ibid. s. 30.

⁴⁵ Ibid. s. 32.

⁴⁶ Se f. eks. debatten som oppsto i kjølvannet av den såkalte «TV-Vest-dommen» avsagt i EMD (TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti v. Norway), se, blant flere, innleggene publisert i Dagbladet den 23.5.09 av Anine Kierulf, Hans Petter Graver den 26. 5.09 og Fredrik Sejersted den 3.6.09. Se også Ruud (2006) for henvisninger og oppsummering av debatten slik den da sto s. 66-69.

Grensene mellom politikk og juss er ikke alltid så tydelige, heller ikke på den internasjonale arena. Regjeringsadvokatens anførsel i sin prosedyre på statens vegne i OFS-kjennelsen er i denne sammenheng illustrerende: «Det er uklart om kritikken av medlemsstatene i ILO bygger på rettslig eller politisk grunnlag, eller begge deler.»⁴⁷

Også internasjonalt er det en pågående debatt om i hvilken grad fremveksten av internasjonale reguleringer og kontrollmekanismer innebærer en forskyvning av politiske prosesser over på rettslige instanser.⁴⁸ Abbott et al. fremholder om emnet at «'Legalization' refers to a particular set of characteristics that institutions may (or may not) possess. These characteristics are defined along three dimensions: obligation, precision, and delegation. *Obligation* means that states or other actors are bound by a rule or commitment or by a set of rules or commitments. [...] *Precision* means that rules unambiguously define the conduct they require, authorize, or proscribe. *Delegation* means that third parties have been granted authority to implement, interpret, and apply the rules; to resolve disputes; and (possibly) to make further rules.»⁴⁹ Det fremheves videre i konklusjonen at «[l]aw and politics are intertwined at all levels of legalization», og at «where most international legalization lies, actors combine and invoke varying degrees of obligation, precision and delegation to create subtle blends of politics and law».⁵⁰

Denne oppgaven vil ikke gå direkte inn på temaet om rettsliggjøring som sådan. Men gjennom å benytte meg av Keohane et al. sin artikkel, som har fokus på den tredje av rettsliggjøringselementene (delegation),⁵¹ og gjennom fokus på Organisasjonsfrihetskomiteens funksjoner overfor flere aktører, vil avhandlingen kunne belyse enkelte aspekter rundt rettsliggjøringen av den internasjonale politikken.

⁴⁷ Rt 1997 s 580 s. 584.

⁴⁸ Mer om begrepet «legalization» i Kahler (2000). Se også Ulfstein (2008) som behandler flere aspekter angående dette emnet i «Do We Need a World Court of Human Rights?».

⁴⁹ W. Abbott (2000) s. 401.

⁵⁰ W. Abbott (2000) s. 419.

⁵¹ Keohane (2000) s. 458.

1.5 Den videre fremstilling

Avhandlingen vil som beskrevet ha fokus på faktorer som påvirker Organisasjonsfrihetskomiteens rettslige status. Det vil i den videre fremstillingen først redegjøres for noen grunnleggende aspekter ved komiteens struktur og grunnlag, som danner en slags forkunnskap for den videre analysen i kapittel 2. Komiteens metodiske innfallsvinkel til sakene den blir presentert vil bli analysert i kapittel 3. Kapittel 4 vil se på ulike uavhengighetsperspektiver som er viktig for en tvisteløsningsmekanisme, mens kapittel 5 tar for seg graden av formaliteter ved adgangen til realitetsprøving i Organisasjonsfrihetskomiteen. Virkningene av komiteens avgjørelser vil bli vurdert rent direkte i form av hvilke tiltak Organisasjonsfrihetskomiteen har for å sikre etterlevelse og faktisk påvirkning i kapittel 6, mens det i kapittel 7 vil undersøkes hvilke eksterne virkninger komiteens praksis har hatt hos enkelte utvalgte organer som utfører internasjonal kontroll på organisasjonsfrihetens område. Kapittel 8 avslutter avhandlingen med en konklusjon basert på de funn som er gjort, samt enkelte avsluttende perspektiver.

2 Grunnleggende om Organisasjonsfrihetskomiteen

2.1 Innledning

Det er nødvendig først å gjennomgå visse grunnleggende aspekter ved Organisasjonsfrihetskomiteens virke for å plassere den videre analysen i en riktig kontekst, samt å gi nødvendig forkunnskap.

Særlig hoveddrammene og strukturen rundt komiteen vil i dette kapittelet bli trukket opp, noe som fremstår som viktig i analysen av komiteens funksjoner. Kapittelet er ment å gi en

oversikt over Organisasjonsfrihetskomiteens bakgrunn og grunnleggende karakter, samt skissere enkelte kommende problemstillinger.

I det følgende vil ILO og Organisasjonsfrihetskomiteens struktur og historikk først skisseres, før en redegjørelse av den praktiske saksgjennomføringen følger.

2.2 Kort om ILO

Det lar seg ikke gjøre å presentere Organisasjonsfrihetskomiteen uten først å introdusere ILO. Dette for å plassere Organisasjonsfrihetskomiteen i det systemet den tilhører, samt å presentere en del av ILOs organer som vil dukke opp i løpet av avhandlingen. Følgelig vil det her foretas en kort historisk og strukturell gjennomgang ILO.⁵²

Del XIII av Versailles-traktaten av 28. juni 1919 dannet grunnlaget og rammene for en internasjonal arbeidsorganisasjon med den grunntanke om at varig og universell fred kun kan oppstå hvis den er basert på sosial rettferdighet. Sentralt sto her å bedre arbeidsvilkårene for verdens folk for å hindre at urettferdighet, lidelser og forsakelse skulle føre til uro som skulle sette verdens fred og harmoni i fare.⁵³ Samme år ble ILO-konstitusjonen utarbeidet og vedtatt. Philadelphiaerklæringen av 1944, som ble inkorporert i ILO-konstitusjonen i 1946, bekreftet på nytt organisasjonens målsetninger og grunnleggende prinsipper om arbeidslivet. I 1946 ble også ILO den første særorganisasjonen av det nyopprettede FN. ILO har stor oppslutning og er i dag verdensomspennende med 183 medlemstater.⁵⁴

⁵² For mer inngående informasjon om ILOs struktur og historie se f. eks. Osieke (1985), Vihma (1988) eller ILOs hjemmesider: <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>. For en kort, mer nåtidig statusoppdatering og utviklingstrekk se f. eks. Charnovitz (2000).

⁵³ Se også ILO-konstitusjonens fortale.

⁵⁴ <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm>.

Når det gjelder ILOs organer foreskriver artikkel 2 av ILO-konstitusjonen at organisasjonen skal bestå av en hovedkonferanse (General Conference), et styre (Governing Body) og et internasjonalt arbeidsbyrå (International Labour Office).

ILO er folkerettslig unik ved at den er basert på et trepartsprinsipp.⁵⁵ Dette innebærer at representanter fra stater, arbeidsgivere og arbeidstakere har sete og stemmerett i samtlige av organisasjonens styrende organer, jf. ILO-konstitusjonen art. 3 (1) og 4 (1) hva gjelder Den internasjonale arbeidskonferansen og art. 7 (1), hva gjelder Styret.

Den internasjonale arbeidskonferansen har flere oppgaver og velger blant annet Styret, vedtar ILOs budsjett (som er finansiert av ILOs medlemsland) og fungerer som et internasjonalt forum for arbeids- og sosiale spørsmål. Det er også her internasjonale arbeidsstandarder, i form av konvensjoner og rekommandasjoner, blir vedtatt - prosedyrene for dette er beskrevet i ILO-konstitusjonen artikkel 19.

Styret er det utøvende organet i ILO, mens Det internasjonale arbeidsbyrået er ILOs sekretariat og operasjonelle hovedkvarter.⁵⁶ Det er ledet av Generaldirektøren, som for tiden (fra 1999) er chileneren Juan Somavia.

ILO har etablert flere mekanismer for å sikre gjennomføring og etterlevelse av sine konvensjoner.

Allerede ved forsinkelse av ratifikasjon er medlemsstaten forpliktet til å rapportere med jevne mellomrom om «the position of its law and practice in regard to the matters dealt with in the Convention».⁵⁷

⁵⁵ Mer om dette konseptet i Tikriti (1982).

⁵⁶ http://www.fn.no:8080/fn/ilo_informasjon/fakta_om_ilo/ilos_struktur.

⁵⁷ ILO-konstitusjonen art. 19 (5), bokstav e.

Hvor konvensjonene er ratifisert skal myndighetene jevnlig rapportere om tiltak de har foretatt for å etterleve den.⁵⁸ Disse rapportene blir nøye gjennomgått av ILO Committee of Experts (heretter Ekspertkomiteen), som er et uavhengig organ satt sammen av høyt kvalifiserte jurister.

I tillegg kommer flere klagemekanismer. I konstitusjonen er det foreskrevet to forskjellige klageordninger, nemlig ordningen med «Representations» etter art. 24 og opprettelsen av en «Commission of Inquiry» etter art 26. «Representations» er innsigelser fra en organisasjon av arbeidere eller arbeidstakere om at noen av ILOs medlemmer har «failed to secure in any respect the effective observance within its jurisdiction of any Convention to which it is a party».⁵⁹ Styret i ILO kan viderebringe en slik innsigelse til myndighetene for uttalelse, og eventuelt publisere klagen og tilsvaret etter artikkel 25.

En «Commission of Inquiry» er en granskningskommisjon bestående av tre uavhengige eksperter. Etter art. 28 skal kommisjonen utarbeide en rapport med sine funn og anbefalinger. Denne rapporten blir deretter videresendt Styret og de aktuelle myndighetene, før den klargjøres for publisering.⁶⁰ De aktuelle myndighetene (både eventuell klager og innklaget) skal deretter innen tre måneder informere Generaldirektøren om de aksepterer rapportens rekommandasjoner, og hvis ikke informere om de akter å bringe saken inn for Den internasjonale domstol i Haag, artikkel 29 nr. 2. En slik kommisjon er ILOs høyeste undersøkelsesprosedyre, og er som oftest satt sammen når en medlemsstat er beskyldt for grove og vedvarende brudd som den gjentatte ganger har avstått fra å forbedre. Per dags dato er det opprettet 12 slike kommisjoner.⁶¹

Det blir likevel fremhevet som ett av de mest iøynefallende karakteristikkene ved ILO-systemet at de mest utbredte metodene for å behandle klager ikke er fastlagt i selve

⁵⁸ ILO-konstitusjonen art. 22

⁵⁹ Ibid. art. 24.

⁶⁰ Ibid. art. 29 nr. 1.

⁶¹ <http://www.ilo.org/ilolex/english/INQUIRY.htm>.

konstitusjonen.⁶² Det blir da blant annet henvist til organisasjonsfrihetsprosedyren, som fremfor alt består av Organisasjonsfrihetskomiteen.

Kirgis karakteriserer dette skisserte systemet for å sikre gjennomføring og etterlevelse av ILO-konvensjoner som «[t]he ILO's super-treaty system».⁶³

ILO er i 2009 90 år og har etablert seg som en solid og respektert institusjon. Det fremstår som viktig å ha ILOs sosiale bakgrunn og trepartsprinsippet i mente når man vurderer den videre praksisen til dens organer.

2.3 Organisasjonsfrihetskomiteens grunnlag og historikk

Prinsippet om organisasjonsfrihet ble fremhevet som ett av grunnprinsippene for målsetningen om en universell og varende fred basert på sosial rettferdighet allerede i innledning av ILOs konstitusjon fra 1919. Philadelphiaerklæringen fra 1944 gjentar organisasjonsfriheten som et fundamentalprinsipp, og fremhever den som nødvendig for vedvarende fremgang.⁶⁴

Først i 1948 ble imidlertid organisasjonsfriheten nedfelt i form av en konvensjon, og da nærmere bestemt «the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention» (heretter Konvensjon nr. 87).⁶⁵ Allerede i det påfølgende år fulgte et nytt instrument angående retten til kollektive forhandlinger; «the Right to Organise and Collective Bargaining Convention» (heretter Konvensjon nr. 98).

Det oppsto raskt et ønske innad i ILO om å etablere et forsterket apparat for å sikre organisasjonsfriheten og dens gjennomføring i praksis. ILO-konstitusjonens allerede

⁶² Maupain (1999) s. 276.

⁶³ Kirgis (1995) s. 116.

⁶⁴ Philadelphiaerklæringen I(b).

⁶⁵ ILO har vedtatt et høyt antall av konvensjoner, den siste har nummer 188, Work in Fishing Convention av 2007. Se full liste av ILO-konvensjoner her: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>.

etablerte overvåknings- og klagemekanismer fant man ikke tilstrekkelige, hovedsakelig fordi man ønsket å innbefatte situasjoner hvor konvensjonene ikke var ratifisert.⁶⁶ Etter forhandlinger med ECOSOC og påfølgende godkjenning av ILO-konferansen ble «Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association» (heretter Undersøkelseskommisjonen) etablert i 1950.⁶⁷

Som navnet indikerer består denne kommisjonens oppdrag i å undersøke situasjoner som blir henvist til den med henblikk på å løse tvister gjennom forhandlinger. Kommisjonen har i løpet av sin virketid kun undersøkt totalt 6 saker.⁶⁸ Den begrensede saksmengden hos Undersøkelseskommisjonen forklares blant annet med at stater som ikke har ratifisert konvensjonene naturlig er meget tilbakeholdne med å samtykke i undersøkelser fra kommisjonen.⁶⁹ Videre innebærer det høye antall av ratifikasjoner av de aktuelle konvensjonene at den beskrevne prosedyren etter art. 26 i ILO-konstitusjonen, hvor man etablerer en Commission of Inquiry, ved flere anledninger har blitt foretrukket ved undersøkelsen av organisasjonsfrihetssaker. De høye kostnadene ved etableringen av en undersøkelseskommisjon blir også undertiden trukket frem som årsak.⁷⁰

Likevel fremstår Organisasjonsfrihetskomiteens fremvekst og utvikling på området for organisasjonsfrihetssaker som det viktigste momentet for Undersøkelseskommisjonens beskjedne sakstilførsel.

Organisasjonsfrihetskomiteen ble formelt etablert som en underkomité av Styret i 1951, og var tiltenkt rollen som en slags forkontrollør av saker angående angivelige brudd på organisasjonsfriheten. Dens formål skulle følgelig være å foreta undersøkelser som skulle

⁶⁶ Gravel (2001) s. 8.

⁶⁷ Resolutions of the economic and social council no. 239(IX) av 2. august 1949 og No. 277(X) av 17. februar 1950; 110th Session of the Governing Body, Official Minutes, s. 71-90.

⁶⁸ Mot hhv. Japan (1964), Hellas (1965-66), Lesotho (1973-75), Chile (1974-75), USA/Puerto Rico (1978-81) og Sør Afrika (1991-92)

⁶⁹ Gravel (2001) s. 9

⁷⁰ Ibid. s. 10

avgjøre om saken kvalifiserte for videre behandling, og/eller overføring til Undersøkelseskommissjonen.⁷¹ På grunn av komiteens tenkte innledende og interne karakter ble den ikke laget etter samme mønster som Undersøkelseskommissjonen. Siden komiteen var en nyopprettelse av Styret alene ble den ikke bundet av ECOSOCs regler, og trengte følgelig ikke statenes samtykke for sine innledende undersøkelser av sakene.⁷²

Organisasjonsfrihetskomiteen ble, og er, satt sammen i tråd med ILOs karakteristiske trepartssystem med ni medlemmer; hvorav tre representerer statene, tre representerer arbeidstakerne og tre representerer arbeidsgiverne.⁷³

Komiteen begynte raskt å undersøke substansen i klagen den mottok, og utviklet seg allerede innen få måneder til å bli det faktiske hovedorganet for saker vedrørende organisasjonsfriheten.⁷⁴ Det er, som Ernst B. Haas uttrykker det, tvilsomt om majoriteten av Styret kunne forutse disse konsekvensene ved vedtakelsen av Organisasjonsfrihetskomiteen.⁷⁵ Med den kalde krigen som bakteppe fremholder Haas at de store demokratiene aldri likte komiteen, men at de lærte å leve med den som den beste måten å besvare beskyldninger fra den kommunistiske siden i full publisitet.⁷⁶ Sovjetunionen på sin side «took special delight in exploiting the procedures for anti-colonial and Cold War purposes, and thus could not very well denounce the machinery when it was turned against them».⁷⁷ Det kan med rette fastslås at «a supposedly harmless procedural device has become a mechanism for investigation the merits of a case, a transformation subsequently upheld by a long series of ILO resolutions and declarations».⁷⁸

⁷¹ 117th Session of the Governing Body, Official Minutes, s. 45-50.

⁷² Haas (1964) s. 383

⁷³ Prosedyrereglene nr. 7; for full medlemsliste, se GB.10 (2008-2011) Rev.8, «Membership of Governing Body Committees and of other Bodies» s. 8-9.

⁷⁴ Haas (1970) s. 27.

⁷⁵ Haas (1964) s. 383.

⁷⁶ Ibid. s. 415.

⁷⁷ Ibid. s. 416.

⁷⁸ Ibid. s. 383.

Det kan på denne bakgrunn problematiseres om det virkelig har skjedd en delegasjon av myndighet fra statene til Organisasjonsfrihetskomiteen og dens virke. Dette er en spørsmålsstilling som kan kobles sammen med internasjonale organisasjoners kompetanse til å danne «subsidiary bodies». Det vil i denne avhandlingen ikke fokuseres på denne problemstillingen i særlig grad.⁷⁹ Jeg vil her nøye meg med å vise til Jan Klabbers som konkluderer med at «[i]n the absence of express prohibitions to create subsidiary organs, existing organs must be deemed to be allowed to create sub-organs within the limits set by their constituent documents. [...] [I]n good faith [...] the creation of subsidiary organs will normally go unchallenged. Indeed where it is challenged by a majority of the organization's members, the subsidiary organ will simply not be created.»⁸⁰ I den sammenheng kan det anføres at selve sakstilfanget og komiteens virketid vitner om en bred aksept av Organisasjonsfrihetskomiteens tilstedeværelse. Det fremstår likevel klart at den noe uformelle tilblivelsen av Organisasjonsfrihetskomiteen har betydning for dens rettslige status, noe som vil problematiseres flere steder i den videre drøftelsen.

2.4 Den praktiske saksgjennomføringen

Den praktiske saksgjennomføringen danner et viktig bakteppe for forståelsen av komiteens virke, og vil i det følgende blir skissert.

Det følgende er basert på sammenfatningen av Organisasjonsfrihetskomiteens prosedyreregler,⁸¹ som etter siste endring består av 74 bestemmelser som gir regler om blant annet sammensetning, mandat, klageadgang, formregler, forholdet til partene, preskripsjon, høringsregler og effekt av komiteens anbefalinger.

⁷⁹ Se likevel punkt 4.3.2.

⁸⁰ Klabbers (2009) s. 167-168.

⁸¹ Dokumentet finnes her: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>

Klager mottas av Det internasjonale arbeidsbyrået, og det er i Prosedyrereglene nr. 52 foreskrevet at ILOs Generaldirektør har ansvaret for å videresende tilstrekkelig underbygde klager til den aktuelle staten «as quickly as possible». Hensynet til effektiv saksgang blir ivaretatt gjennom relativt stramme tidsfrister. Klager har etter Prosedyrereglene nr. 44 én måned på seg til å legge frem eventuell informasjon for å underbygge den opprinnelige klagen. Kommer det mer informasjon etter utløpet av denne fristen er det opp til komiteen å avgjøre om dette skyldes nye bevis klager ikke var i posisjon til å fremføre tidligere. Kommer komiteen til at dette ikke er tilfelle, skal den nye informasjonen bli sett bort fra.⁸² På samme tid blir myndighetene oppfordret til svare innen en bestemt fastsatt dato før neste komitémøte.

Ved at klagene blir oversendt til myndighetene ivaretas hensynet til at partene kan finne frem til gode løsninger seg i mellom og bilegge tvisten. Dette er et viktig aspekt ved all tvisteløsning, og det finnes eksempler i min gjennomgang på at forholdene har blitt løst etter den innledende klagen uten at videre undersøkelser i Organisasjonsfrihetskomiteen har vært nødvendig.⁸³

Saksbehandlingen i Organisasjonsfrihetskomiteen er videre i all hovedsak skriftlig, jf. Prosedyrereglene nr. 40, men komiteen kan «in the appropriate instances and taking into account all the circumstances of the case» avgjøre at den vil høre partene, eller én av dem, for å oppnå mer fullstendig informasjon om saken.⁸⁴

Komiteens møter er lukkede, og alle dens arbeidsdokumenter er konfidensielle.⁸⁵ Dette bidrar til å gjøre saksgangen og forhandlingene noe utransparente. Noe som innebærer at det er vanskelig å få innsyn i komiteens rent praktiske arbeidsmetode.

⁸² Prosedyrereglene nr. 44 andre pkt.

⁸³ Se til illustrasjon f. eks. sak 1525, 2442, 2542, 2454.

⁸⁴ Prosedyrereglene nr. 69; her oppstilles videre typetilfeller hvor dette særlig er aktuelt i bokstav a-c

⁸⁵ Handbook of Procedures relating to international labour conventions and recommendations.

En viktig forutsetning for at sakene skal bli riktig opplyst, er at partene i sakene har visse grunnleggende partsrettigheter. Dette bidrar til å sikre at avgjørelsene blir fattet på riktigst mulig grunnlag, samt at det øker mulighetene for etterfølgende aksept av komiteens anbefalinger. Særlig hensynet til kontradiksjon fremstår som viktig i en prosess som denne, og det er viktig med tilsvarende fra myndighetene for fullt ut å kunne vurdere saken. Likevel kan det ikke være slik at myndighetene skal kunne benytte seg av en uthalingstaktikk for å dra saken ut i det uendelige. Derfor er det i Prosedyrereglene nr. 58 til og med 62 opplistet tillatte reaksjoner på at myndighetene ikke samarbeider med sine tilsvarende. Disse omfatter hovedsakelig kontaktsøkende virksomhet overfor statene, men i ytterste fall kan det føre til at «wider publicity be given to allegations [...] and to the negative attitude of the governments concerned». (Nr. 62).

Hensynet til effektiv saksbehandling innebærer imidlertid at Organisasjonsfrihetskomiteen til slutt kan anse seg tvunget til å fatte avgjørelser uten statenes medvirkning.⁸⁶ Den svakheten i systemet det innebærer at statene ikke uten egen vilje kan bli tvunget til å delta i behandlingen er, som ved flere internasjonale tribunaler og klageorganer, tydelig til stede. Min saksgjennomgang viser imidlertid at det hører til sjeldenhetene at statene overhodet ikke bidrar med tilsvarende, dette forekom kun i syv av de gjennomgåtte av sakene.⁸⁷ Det er nettopp i statenes egen interesse å svare på anklagene som blir presentert.

Rent praktisk er det Det internasjonale arbeidsbyrået, eller nærmere bestemt dets «Freedom of Association Branch», som foretar de konkrete saksforberedelsene og legger frem forslag til konklusjoner og anbefalinger for Organisasjonsfrihetskomiteen.⁸⁸ Det er i seg selv ikke uvanlig at det er en eller annen aktør som forbereder sakene både prosessuelt og materielt for de endelige beslutningstakerne i klageorganer, sml. f. eks. systemet med Generaladvokaten ved EF-domstolen, jf. EF-traktaten artikkel 222 (2) som foreskriver at

⁸⁶ Se f. eks. sak 2543 avs. 720.

⁸⁷ Sak 2543, 2421, 2607, 2598, 1519, 1520 og 1538. Det er dermed ikke sagt at myndighetene alltid kommer med tilfredstillende svar om alle av sakens aspekter, se f. eks. sak 1504.

⁸⁸ Edström (2009) og Coue (2009). Se også mer om betydningen av dette under pkt. 4.3.1.

denne skal «fulstendig upartisk og uafhængigt offentligt fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, som i henhold til Domstolens statut kræver hans medvirken». Nå skal ikke denne sammenlikningen trekkes for langt, men det er en parallell som viser at slike ordninger ikke er uvanlig.⁸⁹ En slik ordning er ikke problematisk med mindre avgjørelsene til de virkelige beslutningstakerne kun blir «sandpåstrøing» og uten reell betydning.

Selve avgjørelsesprosessen skjer på komiteens møter. Organisasjonsfrihetskomiteen møtes tre ganger årlig, som regel i mars, mai/juni og november, og da over to dager. Undertiden er det sterk uenighet på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, noe som fører til at debatten i det enkelte tilfelle kan vare flere timer. Det hender også at sakene blir utsatt til neste dag, eller sågar til neste møteperiode.⁹⁰ Organisasjonsfrihetskomiteen fatter sine avgjørelser på basis av konsensus, noe som innebærer at det ikke er noen formelle avstemninger. Komiteen har lyktes i å fatte alle sine avgjørelser etter konsensusprinsippet, noe som begrunnes i den legitimitet en slik avgjørelsesform gir.⁹¹ Det blir fremhevet at dette gir økt tyngde til avgjørelsene, samtidig som det sikrer «a judicious balance between the interests defended by Government, Employer and Worker members, which subsequently helps to gain broad support within the Governing Body of the ILO».⁹²

Om Organisasjonsfrihetskomiteen har mottatt tilstrekkelig informasjon til å begynne å realitetsbehandle en klage, men ikke nok informasjon til å fatte avgjørelser innenfor alle klagepunktene, utføres såkalte «Interim reports». Dette er midlertidige rapporter som sier noe om saken slik den til nå er fremlagt. Rapportene inneholder alltid forespørsler til én eller begge parter om å opplyse den bedre.

⁸⁹ For en norsk parallell kan nevnes den nå opphevede ordningen med Prisrådet som skulle treffe avgjørelser på grunnlag av visse bestemmelser i lov om kontroll og regulering av priser, utbytte og konkurranseforhold av 26.juni 1953, jf. § 4. Her var det også opprettet et sekretariat i form av Prisdirektoratet som skulle forberede sakene som skulle avgjøres av Prisrådet, jf. § 5 bokstav b.

⁹⁰ Edström (2009).

⁹¹ L.c.

⁹² Gravel (2001) s. 12.

De endelige avgjørelsene klassifiseres som enten «Definitive Reports» eller «Reports in which the Committee requests to be kept informed of developments». Saker hvor komiteen kommer frem til at det ikke foreligger et brudd på statenes forpliktelser, samt mindre alvorlige saker, utformes med klassifiseringen «Definitive». Hvor faktagrunnlaget er noe uklart, eller hvor det avventes avgjørelser fra f. eks. nasjonale undersøkelser eller domstoler, utformes avgjørelsene som en «Report in which the Committee requests to be kept informed of developments». Også mer alvorlige saker hvor komiteen føler det er viktig å bli holdt oppdatert på utviklingen får denne klassifiseringen. Fremleggelsen og strukturen av sakene skiller seg ikke i de forskjellige klassifiseringene, forskjellen ligger i den foreskrevne oppfølgingen.⁹³

Komiteens avgjørelser følger for øvrig et fast mønster hvor det først blir gitt en kort introduksjon av klagens innhold med dato og avsender spesifisert, dato for mottakelse av myndighetenes tilsvarende, samt informasjon om hvilke av de relevante konvensjonene staten har ratifisert. Neste hoveddel av avgjørelsen tar for seg sakens bakgrunn med klagerens og myndighetenes anførsler. Deretter følger komiteens konklusjoner, som gjør rede for dens syn på saken, og aller sist dens anbefalinger som sammenfatter punktvis de oppfordringene komiteen har til de myndighetene. Lengden på komiteens redegjørelser varierer naturlig i størrelse etter sakens omfang og natur. Se mer om komiteens konkrete metodiske argumentasjon i kapittel 3. Anbefalingene varierer selvsagt også etter sakens karakter, men de er som oftest konkret utformet, se nærmere om dette i punkt 6.2.

Denne strukturen har vært relativt fast over lang tid, og det er ikke mulig å se store forskjeller fra nylige avgjørelser og de som ble fattet for rundt 20 år siden, som har vært de tidsperiodene jeg har tatt for meg.

Komiteens praktiske saksgjennomføring fremstår som strukturert, og skiller seg ikke vesentlig fra det man kan forvente fra en klagebasert etterlevelseshemmekanisme.

⁹³ Se punkt 6.2.

3 Organisasjonsfrihetskomiteens metode

3.1 Innledning

Fremstilling i dette kapitlet vil ha som hovedsiktemål å redegjøre for hvordan Organisasjonsfrihetskomiteen forholder seg til alminnelig folkerettslig metodebruk i sine avgjørelser.

Med alminnelig folkerettslig metode siktes det her til den rettskildelære som generelt er gjeldende på den folkerettslige arena. Rettskildelæren inneholder prinsipper for hvordan rettsspørsmål skal løses. Den folkerettslige rettskildelære er i stor grad samsvarende med de reglene Statuttene for Den internasjonale domstol (ICJ) art. 38 foreskriver. ICJ art. 38 blir nemlig ansett for å gi et alminnelig uttrykk for rettskildene⁹⁴ i folkeretten, på tross av at den formelt bare er bindende for rettsanvendelsen i Den internasjonale domstol.⁹⁵

ICJ art. 38 opplister følgende rettskilder:

- «a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;
- b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;
- c. the general principles of law recognized by civilized nations;».

Det kan i denne sammenheng anføres at ILO-konstitusjonen art. 37 nr. 1 gir signaler på at Den internasjonale domstols rettskildelære også uttrykkelig skal gjelde innenfor ILO, da art. 37 foreskriver følgende: «Any question or dispute relating to the interpretation of this Constitution or of any subsequent Convention concluded by the Members in pursuance of the provisions of this Constitution shall be referred for decision to the International Court of Justice.» Uansett fremstår det som naturlig å ta utgangspunkt i ICJs rettskildelære når

⁹⁴ Undertiden omtales disse som folkerettens «formelle» kilder (de rettsskapende), se f. eks. Bothe (2004) s. 54. Andre er kritiske til denne benevnelsen og mener den er misledende, se f. eks. Brownlie (2008) s. 3.

⁹⁵ Ruud (2006) s. 70.

Organisasjonsfrihetskomiteens metodebruk skal vurderes, da det ikke foreligger holdepunkter for at Organisasjonsfrihetskomiteen ikke skal følge denne tradisjon.

Videre er det interessant i henhold til konvensjonene som selvstendig rettsgrunnlag å vurdere i hvilken grad Wienkonvensjonen om traktatretten av 23. Mai 1969 (VCLT) art. 31-33 spiller en rolle i Organisasjonsfrihetskomiteens drøftelser. Det presiseres at både ILO-konvensjon nr. 87 og nr. 98 er eldre enn VCLT, og at VCLT derfor ikke kan anvendes som sådan, jf. artikkel 4, men det er alminnelig antatt at Wienkonvensjonen om traktatretten i stor grad gir uttrykk for folkerettslig sedvanerett,⁹⁶ og at de bestemmelsene den gir uttrykk for dermed likevel vil være anvendbare.

Øvrige argumenter enn rettsgrunnlaget er også relevante i folkerettslig argumentasjon. Det kan enten være for å underbygge/bevise de selvstendige rettsgrunnlagene, eller å tolke deres innhold nærmere. Det er flere argumenter eller faktorer som her kan være relevante.

Etter den moderne rettskildelæren fremheves for eksempel rettspraksis og teori i ICJ art. 38 bokstav d. som rettskildefaktorer.⁹⁷ Disse kan strengt talt ikke formelt være selvstendige rettsgrunnlag, men de kan likevel være å anse som autorative bevis på rettsstilstanden. Det blir imidlertid også fremhevet at det i praksis ikke alltid er mulig å gjøre denne rigide oppdelingen.⁹⁸ En konsekvent rettspraksis vil naturlig ha betydelige konsekvenser for synet på gjeldende rett.⁹⁹ Derfor må klassifiseringen av spesielt rettspraksis som «subsidiary» i art. 38 ikke overdrives. Også andre faktorer kan være av betydning; Wienkonvensjonen om traktatretten trekker for eksempel frem flere faktorer som kan være relevante ved utlegningen av en stats traktatforpliktelser, se art. 31-33. Det er også flere instrumenter som ikke nødvendigvis er bindende, men som kan bidra til å kaste lys over det selvstendige rettsgrunnlaget.

⁹⁶ Se f. eks. Sinclair (1984) s. 153 og Ruud (2006) s. 85.

⁹⁷ Ruud (2006) s. 70.

⁹⁸ Shaw (2008) s. 71.

⁹⁹ Brownlie (2008) s. 19.

Det vil i det følgende på bakgrunn av det ovenstående være et hovedfokus på følgende problemformuleringer:

- Hvordan forholder Organisasjonsfrihetskomiteen seg til de selvstendige rettsgrunnlagene i folkeretten?
- Sett i forhold til rettsgrunnlaget; hvordan benytter Organisasjonsfrihetskomiteen seg av tolkningsargumenter i sine drøftelser?
- Hvor stabil har Organisasjonsfrihetskomiteens metodiske tilnæringsmåte vært, basert på det saksutvalget jeg har tatt for meg?

Disse problemstillingene vil belyse om Organisasjonsfrihetskomiteen følger den alminnelige folkerettslige metodelære, eller om den mer fremstår som et metodisk «special (self-contained) regime».¹⁰⁰ Med begrepet menes for denne drøftelsens formål et organ som har en metodebruk som er ulik den metodelære som beskrevet ovenfor og underveis.

Funnene som presenteres i det følgende baseres på den systematiske og empiriske undersøkelsen av mitt saksutvalg.¹⁰¹ Det bemerkes at tallene som presenteres oppgis etter antall saker.

Den kvantitative tilnærmingen innebærer at det er de faktisk anførte henvisningene som blir notert og vurdert. Her kunne flere utførlige kvalitative studier muligens avslørt mer om hva som reelt ligger bak drøftelsene og henvisningene ved f. eks. å historisk undersøke bakgrunnene for f. eks. anført praksis og holde dette opp mot ulike kilder. Dette har ikke vært mulig og hensiktsmessig innenfor denne studien, noe som innebærer at avgjørelsene er

¹⁰⁰ Det er ingen klar definisjon på «self-contained regimes» i internasjonal rett, se f. eks. Fauchald (2008) s. 313, note 56. I ILCs rapport fra den 58. sesjonen diskuteres «self contained regimes» i forhold til hele systemer (altså ikke bare domstoler og tribunaler) som en form for *lex specialis*, s. 410 flg. Flere er kritiske til termen «self-contained regime», blant annet Martti Koskenniemi, formannen i studiegruppen angående fragmentering av internasjonal rett. Han foretrekker begrepet «special regime». For mer om denne debatten, med spesielt henblikk på WTO, se Lindroos (2005).

¹⁰¹ Se punkt 1.3

lest uten forkunnskap om hvordan komiteen tidligere har argumentert, og uten større analyser av hva som *egentlig* kunne ha vært fremført, eller som tidligere er fremført. Dette kan svekke gyldigheten av konklusjonene angående de overordnede metodiske spørsmålene, men fremstillingen vil, etter min mening, gi et godt bilde av hvordan komiteen for tiden faktisk argumenterer i sine avgjørelser.

3.2 Selvstendige rettsgrunnlag

3.2.1 Innledning

Problemstillingen for denne delen av undersøkelsen er hvordan Organisasjonsfrihetskomiteen fastlegger rettsgrunnlaget for sine avgjørelser. Hvilke kilder og instrumenter Organisasjonsfrihetskomiteen fremfører står i så måte sentralt, og den følgende vurderingen gjøres med spesielt henblikk på rettskildene som nevnt i ICJ art. 38 a-c.

Det bemerkes at Organisasjonsfrihetskomiteen ikke direkte har nevnt ICJ art. 38 i sine drøftelser i det utvalget av saker jeg har gjennomgått.

3.2.2 Konvensjonene og konstitusjonen

Organisasjonsfrihetskomiteens mandat er å avgjøre om «any given legislation or practice complies with the principles of freedom of association and collective bargaining laid down in the relevant Conventions».¹⁰² Dette er en klar indikasjon på at de relevante konvensjonene er ment å være en betydningsfull del av komiteens rettsgrunnlag. Det vil i denne delen bli redegjort for hvordan Organisasjonsfrihetskomiteen benytter seg av konvensjonsgrunnlaget. Det vil også redegjøres for hvordan komiteen anvender ILO-konstitusjonen som rettsgrunnlag.

¹⁰² Prosedyrereglene nr. 14, jf. Digest (2006) nr. 6.

Det er Konvensjon nr. 87 og Konvensjon nr. 98 som er kjernekonvensjonene for Organisasjonsfrihetskomiteens virke. Disse to er også ILOs mest ratifiserte konvensjoner, med henholdsvis 150 (nr. 87) og 160 ratifikasjoner (nr. 98).¹⁰³ Det blir i mitt saksutvalg også henvist til «Convention concerning the Abolition of Forced Labour» (nr. 105),¹⁰⁴ «Convention concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking» (nr. 135),¹⁰⁵ «Convention concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service» (nr. 151)¹⁰⁶ og «Convention concerning the Promotion of Collective Bargaining» (nr. 154) som rettsgrunnlag for komiteens avgjørelser.¹⁰⁷

Det er på tross av den klare konvensjonshenvisningen i komiteens mandat påfallende sjelden at Organisasjonsfrihetskomiteen faktisk direkte henviser til, eller siterer de enkelte artiklene i konvensjonene i sin argumentasjon. Ofte nevnes ingen av konvensjonene i det anførte i det hele tatt, og hvis det gjøres er det ofte kun en generell henvisning til konvensjonen(e). I hele 97 av de 150 avgjørelsene jeg har gått igjennom nevnes ikke konvensjonene eksplisitt i komiteens resonnementer. Man kunne kanskje forvente at komiteen som et utgangspunkt starter i den aktuelle konvensjonsbestemmelsen som kan være brutt, men dette er ikke vanlig. Henvisninger à la den vi finner i sak 2627 er mer typisk når det henvises til konvensjoner: «The Committee recalls its principles concerning arbitration, in particular the principle that the imposition of compulsory arbitration at the request of only one of the parties is contrary to Convention No. 98.»¹⁰⁸ Noen nærmere utlegning eller spesifisering av konvensjonsbestemmelsene blir ikke fremført.

Det finnes likevel saker hvor man benytter seg aktivt av konvensjonenes ordlyd 1.4. Se for eksempel sak 2637 (Malaysia) som inneholder en mer utførlig drøfting av konvensjonens

¹⁰³ Per 3. november 2009, se <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm> for oppdatert status.

¹⁰⁴ Sak 2604.

¹⁰⁵ Sakene 2455, 2404, 2407, 2618.

¹⁰⁶ Sak 2493.

¹⁰⁷ Sakene 2455, 2493, 2632.

¹⁰⁸ Sak 2627 avs. 1268.

ordlyd: «The Committee recalls that Article 2 of Convention No. 87 is designed to give expression to the principle of non-discrimination in trade union matters, and the words ‘without distinction whatsoever’ used in this Article mean that freedom of association should be guaranteed without discrimination of any kind based on occupation, sex, colour, race, beliefs, nationality, political opinion, etc.».¹⁰⁹ Organisasjonsfrihetskomiteen benytter seg her av Konvensjon nr. 87 som rettsgrunnlag for sin drøftelse, og supplerer med tidligere praksis: «On numerous occasions, the Committee has interpreted this right to include migrant workers and has further stated that domestic workers are not excluded from the application of Convention No. 87 and should therefore be governed by the guarantees it affords and have the right to establish and join occupational organizations.»¹¹⁰ Det bemerkes at Malaysia ikke har ratifisert Konvensjon nr. 87, noe som gjør det problematisk kun å benytte denne som rettsgrunnlag for avgjørelsen. Dette problematiseres imidlertid ikke avgjørelsen, men se nedenfor for mer om Organisasjonsfrihetskomiteens argumentasjon i andre saker hvor den innklagede stat ikke har ratifisert de aktuelle konvensjonene.

Sak 1511 (Australia) inneholder også flere drøftelser med klart utgangspunkt i konvensjonens tekster med direkte sitater og tilknyttede vurderinger: «[T]he Committee recalls that Article 8(1) of Convention No. 87 requires that in exercising their rights under the Convention ‘workers and employers and their respective organisations ... shall respect the law of the land’, whilst Article 8(2) stipulates that ‘the law of the land shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair the guarantees provided for in this Convention’. In the present case the AFAP had initiated its campaign in direct defiance of the directions of a tribunal [...]. It follows that in terms of Article 8, the Federation had failed to ‘respect’ laws which themselves were compatible with the guarantees provided in the Convention. This, inevitably, deprives the ‘9 to 5 campaign’ of the character of a legitimate exercise of the right to strike.»¹¹¹ Her fastlegger altså komiteen først rammene

¹⁰⁹ Sak 2637 avs. 1051.

¹¹⁰ L.c.

¹¹¹ Sak 1511 avs. 233.

for fagforeningens rettigheter basert på artikkel 8 (1) og (2) i Konvensjon nr. 87, før den subsumerer sakens fakta på dette grunnlag. Dette er en fremgangsmåte som er typisk for juridiske utlegninger.

Slike fremleggelser av konvensjonenes ordlyd hører likevel til sjeldenhetene. Det fremstår som en følge av dette som noe uklart hvilke bestemmelser Organisasjonsfrihetskomiteen støtter seg til når den drøfter brudd på organisasjonsfriheten. Dette er noe som med fordel kunne ha blitt gjort klarere i et rettslig metodeperspektiv.

Jeg vil videre trekke frem ytterligere ett eksempel fra mitt saksutvalg som kan være illustrerende til denne litt løse innfallsvinkelen til konvensjonene. I sak 2629 (El Salvador) uttaler komiteen at «[w]hile taking note of the Government's arguments, the Committee recalls that the principles of freedom of association allow exclusion from the right to organize – a fundamental right – only in the case of the armed forces and police. Consequently, all other workers [...] must be allowed freely to establish representative organizations of their own choosing. Under these circumstances, the Committee considers that refusal to grant legal personality to the SINEJUS is a violation of freedom of association, *particularly* [min utheving] in view of the fact that El Salvador has ratified Convention No. 87.»¹¹² Her statueres det altså et brudd på organisasjonsfriheten, *spesielt* fordi El Salvador har ratifisert konvensjonen. Det ligger en implikasjon i dette at det kunne ha vært et brudd foruten ratifikasjonen. Det ville kanskje også vært naturlig å feste drøftelsen til Konvensjon nr. 87 i dette tilfellet, men den benyttes tilsynelatende mer som et støtteargument. Det drøftes heller ikke tydelig hva slags rettsgrunnlag komiteen ellers fester sin argumentasjon til, annet enn den generelle henvisningen til «the principles of freedom of association».

Det kan hevdes at selv om Organisasjonsfrihetskomiteen helt klart anser konvensjonene som en del av sitt rettsgrunnlag, er den løse innfallsvinkelen til konvensjonene noe utypisk i et metodeperspektiv. Det fremstår ikke alltid tydelig hvordan komiteen anfører

¹¹² Sak 2629 avs. 896.

konvensjonene; om det er som selve rettsgrunnlaget for drøftelsene eller som et tolkningsmoment for noe annet, og hva dette eventuelt skulle være.

Når man drøfter konvensjoner som rettsgrunnlag er det nærliggende å undersøke forholdet til de regler Wienkonvensjonen for traktatretten (VCLT) gir uttrykk for når det gjelder traktattolkning. Dette vil her gjøres for ytterligere å belyse Organisasjonsfrihetskomiteens tilnærming til konvensjonene som rettsgrunnlag.

Jeg har funnet to saker gjennom mitt saksutvalg, og et rettet søk¹¹³ i den elektroniske databasen, hvor spørsmål om forholdet til Wienkonvensjonen direkte har vært oppe, og da utelukkende fra myndighetenes side. Begge sakene omhandler Tyskland, og spesielt sak 1528 er interessant. I denne saken var Tyskland innklaget til Organisasjonsfrihetskomiteen grunnet restriksjoner på offentlig tilsatte læreres streikerett.

De tyske myndighetene fremholdt blant annet følgende argument: «Referring to the Vienna Convention on the Law of Treaties, the BDA believes that the ILO jurisprudence on strikes is unjustifiably wide.»¹¹⁴ Myndighetene går inn på forholdet mellom artikkel 3 og artikkel 8 i Konvensjon nr. 87, og hevder at den aktuelle type ansatte ikke er omfattet av streikeretten. Myndighetene inviterer her klart til en mer inngående traktattolkningsøvelse etter de alminnelige reglene for tolkningen av konvensjoner.

Organisasjonsfrihetskomiteen fremhever imidlertid på sin side at «it must be kept in mind that this Committee is not the place to debate the weight, if any, to be given to Convention No. 87 when considering whether the Government's actions in this case violate the ILO's position vis-à-vis strikes. This is so because this Committee has been established by the Governing Body to examine allegations such as this irrespective of whether an impugned government has ratified the specific freedom of association Conventions or not. This Committee will accordingly examine allegations in the context of the principles of freedom

¹¹³ Søk på ordene «Vienna Convention on the Law of Treaties», «Vienna Convention» og «VCLT».

¹¹⁴ Sak 1528 avs. 266.

of association as set out in the ILO Constitution itself, including the Declaration of Philadelphia, and its own case law [...]; the Government's detailed arguments on the status of Convention No. 87 - and in particular the relationship between its Articles 3 and 8 - need not be examined in detail in this context.»¹¹⁵ Komiteen velger altså å avstå fra å uttale seg om den problemstillingen de tyske myndighetene trekker frem om tolkningen av konvensjonen. Komiteen konkluderer for øvrig med at de forelagte fakta innebærer et brudd på organisasjonsfriheten.

I sak 1820, som gjaldt offentlig tilsatte læreres rett til kollektive forhandlinger, gikk Tyskland langt i å drøfte språklig divergens i Konvensjon nr. 98s unntak mellom de like autorative engelske og franske tekstene (art. 6; «public servants engaged in the administration of the State» i motsetning til kun «functionnaires publics») ved å tolke den riktige betydningen ut i fra «subsequent agreement», «subsequent practice» og «preparatory work».¹¹⁶ Organisasjonsfrihetskomiteen nøyer seg med å konstatere at myndighetene nevner disse argumentene, bokstavelig talt, i en parentes før den slår fast at «it is up to the Committee to examine to what extent the legal system applicable to civil servants with respect to collective bargaining complies with the general principles of freedom of association put forward by the ILO supervisory bodies and in particular by the Committee on Freedom of Association.»¹¹⁷

Disse sakene er meget betegnende hva angår Organisasjonsfrihetskomiteens forhold til traktattolkning. Komiteen velger i stor grad heller å vise til overordnede prinsipper om organisasjonsfrihet festet i blant annet ILO-konstitusjonen og egen jurisprudens enn å foreta en tolkning av konvensjonenes tekster. Det er tydelig av argumentasjonen i disse to avgjørelsene at komiteen anser de nevnte kildene som selvstendige rettsgrunnlag på lik linje med traktatene, og ikke som tolkningsfaktorer for å kartlegge traktatenes «object and purpose» som Wienkonvensjonen art. 31 foreskriver. At komiteen uttaler at den ikke er det

¹¹⁵ Sak 1528 avs. 284.

¹¹⁶ Sak 1820 avs. 93.

¹¹⁷ Ibid. avs. 107.

rette stedet for å diskutere «the weight, if any[!], to be given to Convention No. 87 when considering whether the Government's actions in this case violate the ILO's position vis-à-vis strikes» er høyst illustrerende i så måte.

Disse uttalelsene og den anførte innfallsvinkelen til konvensjonene fjerner Organisasjonsfrihetskomiteen fra den tolkningslære det er gitt uttrykk for i Wienkonvensjonen om traktatretten art. 31-33. Konvensjonens tekst blir ikke lenger utgangspunkt for drøftelsene, og konvensjonstolkning som øvelse faller følgelig i stor grad bort i komiteens virke. Det er derfor lite fruktbart videre å vurdere Organisasjonsfrihetskomiteen avgjørelser opp mot prinsippene i Wienkonvensjonen om traktatretten art. 31-33.

Når ILOs medlemsstater ikke har ratifisert de aktuelle konvensjonene åpner det seg nye problemstillinger hva angår rettsgrunnlag. Organisasjonsfrihetskomiteen avstår nemlig ikke fra å behandle klager mot stater som ikke har ratifisert de aktuelle konvensjonene. Det vil i det følgende illustreres hvilken rolle ILO-konsitusjonen spiller som rettsgrunnlag i slike sammenhenger.

I sak nummer 2227 var USA innklaget på bakgrunn av en dom i Den amerikanske høyesterett hvor en meksikansk illegal arbeiders krav på kompensasjon ble underkjent, som følge av at han var blitt avskjediget på grunnlag av at han engasjerte seg i fagforeningsarbeid.¹¹⁸ USA hadde ikke, og har for øvrig ikke per dags dato, ratifisert verken Konvensjon nr. 87 eller nr. 98, og påpekte dette i sitt tilsvarende svar:

«[T]he Government first recalls that the United States has not ratified ILO Conventions Nos. 87 and 98, and therefore has no international law obligations pursuant to these instruments and thus no obligation to accord their provisions' domestic effect in United States law.»¹¹⁹

¹¹⁸ Hoffman Plastic Compounds, Inc. v. NLRB.

¹¹⁹ Sak 2227 avs. 578.

Organisasjonsfrihetskomiteen på sin side slår først fast at «the Government rightly states that having not ratified these two instruments, it has no international law obligations directly pursuant to Conventions Nos. 87 and 98».¹²⁰ Videre uttales imidlertid at «the Committee would recall, however, that, since its creation in 1951, it has been given the task to examine complaints alleging violations of freedom of association whether or not the country concerned has ratified the relevant ILO Conventions. Its mandate [...] stems directly from the *fundamental aims and purposes set out in the ILO Constitution* [min uthevning]. The Committee has emphasized in this respect that the function of the International Labour Organization in regard to trade union rights is to contribute to the effectiveness of the general principle of freedom of association and to protect individuals as one of the primary safeguards of peace and social justice [...]. It is in this spirit that the Committee intends to pursue its examination of the present complaint.»¹²¹

Komiteen kommer frem til at USAs faktiske anførsler i saken ikke er tilstrekkelige for å sikre en effektiv beskyttelse mot anti-fagforeningsdiskriminering,¹²² og oppfordrer myndighetene til å utforske alle mulige løsninger for å bringe lovgivningen i konformitet med prinsippene om organisasjonsfrihet.¹²³

I denne saken bygger Organisasjonsfrihetskomiteen på noe som må karakteriseres som konstitusjonelt forankrede rettsgrunnsetninger - rettsgrunnsetninger som statene er forpliktet til å følge som en konsekvens av sitt medlemskap i ILO. Fremhevelsen av konstitusjonen og dens prinsipper minner om en slags grunnlovstilnærming til rettsspørsmål, noe som ikke er uvanlig i mange nasjonale rettssystemer. Mål og formål med ILO, samt funksjon og effektivitetshensyn kommer tydelig frem i avgjørelsen mot USA.

Senere saker viser at myndighetene i sine tilsvær anerkjenner Organisasjonsfrihetskomiteens kompetanse til å vurdere saker på tross av manglende

¹²⁰ Sak 2227 avs. 599.

¹²¹ Ibid. avs. 600.

¹²² Ibid. avs. 610.

¹²³ Ibid. avs. 612.

ratifikasjon på et grunnlag som vist ovenfor. I sak 2446 fremholder Mexico (som ikke har ratifisert Konvensjon nr. 98) at «[t]he Government recalls that the obligation to recognize the principle of freedom of association applies to member States by virtue of their adherence to the Constitution of the International Labour Organization».¹²⁴

ILO-konstitusjonen fremheves altså som et selvstendig rettsgrunnlag i enkelte saker der de innklagede statene ikke har ratifisert de aktuelle konvensjonene, noe det virker som om statene aksepterer.

Alvarez fremholder følgende om emnet: «Since the GBFA's [Organisasjonsfrihetskomiteens] conclusions apply only to ILO members bound to the principle of freedom of association because they have ratified the ILO's Constitution, it might be said that the GBFA's conclusions constitute a form of specialized custom-or specialized institutional practice binding on ILO members as matter of treaty law - that would presumably not bind states that either withdraw from the ILO or were never members.»¹²⁵

Det er særlig dette andre perspektivet, «specialized institutional practice binding on ILO members as matter of treaty law», som er fremtredende i bruken av konstitusjonen som rettsgrunnlag i de to nevnte sakene ovenfor. At Alvarez fremhever at enkelte av Organisasjonsfrihetskomiteen konklusjoner kan sies å «constitute a form of specialized custom» vil bli belyst nærmere i neste punkt.

Det kan på denne bakgrunn konkluderes med at konvensjonene danner en del av rettsgrunnlaget til Organisasjonsfrihetskomiteen, men at innfallsvinkelen fremstår som noe løs, da det sjelden henvises direkte til konvensjonene eller bestemmelsene. Traktattolkning gjennom bruk av bestemmelsene som kodifisert i Wienkonvensjonen om traktatretten gjøres ikke, mens konstitusjonen anvendes som rettsgrunnlag hvor statene ikke har ratifisert konvensjonene.

¹²⁴ Sak 2446 avs. 829.

¹²⁵ Alvarez (2005) s. 456.

3.2.3 Sedvanerett

Som pkt. 3.2.2 viser anser ikke Organisasjonsfrihetskomiteen konvensjonene som eneste relevante rettsgrunnlag for sine drøftelser. Det i seg selv er ikke særlig oppsiktsvekkende, på tross av at komiteens uttrykte mandat kun nevner relevante konvensjoner. Det vil i det følgende bli undersøkt om komiteen anser organisasjonsfriheten som sedvanerettslig, og om de baserer de sine resonnementer på sedvanerett.

Internasjonal sedvanerett har etter Statuttene til ICJ art. 38 bokstav b en objektiv side i form av statspraksis («general practice») og en subjektiv side om at statspraksisen må oppfattes som gjeldende rett («accepted as law»).¹²⁶ Praksisen må altså nærmere bestemt ha vært fast gjennom noen tid, og Den internasjonale domstol¹²⁷ har videre antatt at det er nødvendig med en positiv rettsoverbevisning («opinio juris») hos dem som utøver sedvanen.¹²⁸

Dette er relativt klare vilkår en rettsanvender må vurdere for å fastslå om det er grunnlag for å stadfeste en norm som bindende sedvanerett. Det er ikke funnet eksempler på drøftelser fra Organisasjonsfrihetskomiteen i mitt saksutvalg med klare henvisninger til disse sedvanerettsmomentene.

Som nevnt ovenfor er det likevel anført at noen av Organisasjonsfrihetskomiteens resonnementer kan sies å «constitute a form of specialized custom». En tidlig sak angående Sør Afrika fra 1954 kan tas til inntekt for et slikt synspunkt (saksnr. 102). Sør Afrika var innklaget for en rekke brudd på organisasjonsfriheten. Sør Afrika hadde på dette tidspunktet verken ratifisert Konvensjon nr. 87 eller nr. 98, og fremførte blant annet at «[t]he Government maintains that the I.L.O has set up machinery for the implementation of

¹²⁶ Ruud (2006) s. 76.

¹²⁷ Se f. eks. Lybia/Malta Case s. 13, 29.

¹²⁸ Fleischer (2005) s. 45.

obligations which do not legally exist. Such obligations could only come into being by means of an international Convention, and even then the obligations would be limited to those States which ratified such a Convention.»¹²⁹

Organisasjonsfrihetskomiteen svarte i hovedtrekk med å vise til Philadelphiaerklæringen og dens prinsipper. Det fremheves at denne erklæringen statuerer at ILOs formål blant annet er å fremme retten til kollektive forhandlinger og samarbeid mellom arbeidsgivere og arbeidstakere.¹³⁰ Komiteen fortsetter med å påpeke at erklæringen stadfester at dens prinsipper «are fully applicable to all peoples everywhere».¹³¹

Med dette som bakteppe holder komiteen frem med at «[i]n these circumstances, the Committee considers it appropriate that it should, in discharging the responsibility to promote *these principles* [min utheving] which has been entrusted to it, be guided in its task, among other things, by the provisions relating thereto approved by the Conference and embodied in the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention (No. 87), 1948, and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention (No. 98), 1949, which afford a standard of comparison when examining particular allegations.»¹³²

Komiteen noterte «with satisfaction»¹³³ at Sør Afrika valgte å presentere sine synspunkter på anklagene, og konkluderte med en rekke konkrete anbefalinger for å bringe forholdene i samsvar med retten til organisasjonsfrihet.

Fremhevelsen av Philadelphiaerklæringen og dens prinsipper som gjeldende for «all peoples everywhere» er en argumentasjon som i alle fall grenser tett opp mot en statuering

¹²⁹ Sak 102 avs. 88.

¹³⁰ Ibid. avs. 130.

¹³¹ L.c.

¹³² Sak 102 avs. 131.

¹³³ Ibid. avs. 132.

av disse prinsippene som sedvanerett. Organisasjonsfrihetskomiteen benytter seg av denne erklæringen og dens fremhevelse av organisasjonsfriheten, som et tegn på at prinsippene gjelder også utenfor traktatene. Noen tydelig sedvanerettsdrøftelse er dette imidlertid ikke.

Det finnes videre enkelte interessante vurderinger innad i ILO angående organisasjonsfriheten i et sedvanerettsperspektiv. Undersøkelseskommisjonens uttaler i sin rapport angående fagforeningstilstanden i Chile i 1975 at «Chile has not ratified the Freedom of Association and Protection of the right to Organise Convention, 1948 (No. 87), which, accordingly has no binding effect for this country. However by its membership of the International Labour Organisation, Chile is bound to respect a certain number of general rules which have been established for the common good of the peoples of the twentieth century. Among these principles, freedom of association has become a *customary rule* [min utheving] above the conventions.»¹³⁴

Kommisjonens argumentasjon går altså langt i å statuere organisasjonsfriheten som internasjonal sedvanerett. Det har blitt fremhevet¹³⁵ at dette utsagnet er overbevisende og har en høy verdi, siden Undersøkelseskommisjonen ved denne anledningen besto av tre høyst fremstående medlemmer ledet av José Luis Bustamante I Rivero, tidligere president ved Den internasjonale domstol.¹³⁶ Rekkevidden av utsagnet og det nærmere innholdet er det imidlertid vanskeligere å fastslå, og Organisasjonsfrihetskomiteen har ikke direkte bygget videre på en slik argumentasjon om sedvanerett i sine avgjørelser.

Organisasjonsfrihetskomiteen anlegger utover bruken av Philadelphiaerklæringen i Sør Afrika-saken ikke et uttalt sedvanerettslig perspektiv til sine drøftelser. Det fremstår følgelig ikke som om Organisasjonsfrihetskomiteen baserer sine resonnementer på et rettsgrunnlag i form av sedvanerett i mine avgjørelser.

¹³⁴ The Trade Union Situation in Chile: Report of the Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association (1975) avs. 466.

¹³⁵ Leary (1997)a s. 260.

¹³⁶ De øvrige medlemmene var franskmannen Jacques Ducoux og briten H. S. Kirkaldy.

3.2.4 Alminnelige rettsgrunnsetninger

Den siste av de opplistede og anerkjente selvstendige folkerettslige rettskildene i ICJ art. 38 er «general principles of law recognized by civilized nations» (alminnelige rettsgrunnsetninger).

Selve konseptet om alminnelige rettsgrunnsetninger som rettskilde er noe uklart i folkeretten. Det blir fremhevet at på bakgrunn av at folkeretten er et mindre utviklet system enn nasjonale rettssystemer, har man anerkjent at alminnelige rettsgrunnsetninger er å anse som en rettskilde hvor en ikke finner en løsning på rettsspørsmålet i verken konvensjoner eller innenfor sedvaneretten.¹³⁷ Alminnelige rettsgrunnsetninger tjener følgelig som en måte å fylle eventuelle tomrom som skulle dukke opp innenfor folkeretten; en løsning på et problem som juridisk blir kalt «non liquet».¹³⁸

Hva konseptet konkret referer seg til er det delte meninger om. Brownlie fremfører om tilblivelsen av regelen i ICJs statutter at det ikke var noen «very definite consensus on the precise significance of the phrase», og fremholder at det var enkelte som hadde et mer naturrettslig konsept i tankene ved utviklingen av regelen, mens andre fastholdt at det refererte seg til «principles in terms of rules accepted in the domestic law of all civilized states».¹³⁹ Dette skillet har holdt stand i tiden etterpå, og ulike forfattere har holdt fast ved disse ytterpunktene.¹⁴⁰ Malcolm Shaw fremholder at «[b]etween these two approaches, most writers are prepared to accept that the general principles do constitute a separate source of law but of fairly limited scope».¹⁴¹

Brownlie fremhever at «[a]n international tribunal chooses, edits, and adapts elements from better developed systems: the result is a new element of international law the content of

¹³⁷ Ruud (2006) s. 80.

¹³⁸ Shaw (2008) s. 98.

¹³⁹ Brownlie (2008) s. 16.

¹⁴⁰ For en oppsummering, se Shaw (2008) s. 99.

¹⁴¹ Shaw (2008) s. 99.

which is influenced historically and logically by domestic law».¹⁴² Det fremstår dermed ikke alltid så tydelig om grunnlaget er alminnelige rettsgrunnsetninger fastlagt i nasjonale systemer eller om det er egne alminnelige internasjonale rettsgrunnsetninger basert på internasjonal praksis. Dette skillet er ikke nødvendigvis et så stort problem «since both municipal legal concepts and those derived from existing international practice can be defined as falling within the recognised catchment area», i følge Shaw.¹⁴³

Hovedproblemstillingen i det følgende vil være å vurdere om Organisasjonsfrihetskomiteen kan sies å benytte alminnelige rettsgrunnsetninger som rettsgrunnlag i samsvar med noen av de to viktigste forståelsesmåtene som skissert ovenfor.

Som indikert i pkt. 3.2.2 (jf. sakene om Tyskland) er «general principles» eller «principles» noe Organisasjonsfrihetskomiteen trekker frem i sine avgjørelser, men dette kan like gjerne referere seg til prinsipper fra konvensjonene, egen praksis eller andre kilder. Det må nærmere undersøkes hva som ligger bak de fremhevede prinsippene.

Jeg har ikke funnet noen tilfeller hvor Organisasjonsfrihetskomiteen direkte diskuterer de fremhevede prinsippene som alminnelige rettsgrunnsetninger. Det fremstår ofte som noe uklart på hvilket grunnlag komiteen utleder prinsipper som den henviser til. Sak 1532 kan tjene som illustrasjon: «In the first place, the Committee wishes to point out that, in accordance with *the Committee's principles* [min uthevning], telephone services can be considered essential services [...]; consequently, even stringent restrictions on the right to strike of workers in the sector, including the prohibition of the right to strike, could be admissible from the standpoint of *the principles of freedom of association* [min uthevning].»¹⁴⁴ Hvor komiteen henter de sistnevnte prinsippene fra, og hvordan de begrunner dem, fremstår i denne sammenhengen som uklart. Det er heller ikke klart hva som er komiteens prinsipper, og hva som begrunnes i selvstendige rettsgrunnlag.

¹⁴² Brownlie (2008) s. 17.

¹⁴³ Shaw (2008) s. 99.

¹⁴⁴ Sak 1532 avs. 284.

I flere avgjørelser henvises det videre kun til «Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO» når komiteen henviser til generelle prinsipper. Denne sammenfatningen som inneholder utdrag fra tidligere avgjorte saker, analyseres nærmere neste punkt.

Det finnes imidlertid ett eksempel fra Organisasjonsfrihetskomiteens praksis som minner om bruk av alminnelige rettsgrunnsetninger som rettsgrunnlag; utviklingen av streikeretten på et internasjonalt nivå. Så tidlig som i sitt andre møte i 1952 stadfestet nemlig Organisasjonsfrihetskomiteen streikeretten som en del av de «essential elements of trade union rights»,¹⁴⁵ og presiserte dette på tross av fraværet av en eksplisitt regel i konvensjonene om en streikerett. Som begrunnelse for en streikerett ble det i denne tidlige utviklingen fremhevet at «in most countries strikes are recognised as a legitimate weapon of trade unions in furtherance of their members' interests».¹⁴⁶ Argumentasjonen kan tas til inntekt for at streikeretten begrunnes i alminnelige rettsgrunnsetninger, som komiteen utleder fra nasjonale rettssystemer.

Foruten streikeretten er det imidlertid ikke funnet eksempler på at komiteen aktivt søker bevis i form av nasjonal eller internasjonal praksis for å begrunne sine løsninger i mitt saksutvalg, og det kan konstateres at alminnelige rettsgrunnsetninger ikke spiller en større rolle i Organisasjonsfrihetskomiteens resonnementer.

3.2.5 Praksis (Digest of Decisions and Principles)

En særdeles viktig faktor i komiteens avgjørelser er, som allerede antydnet, den såkalte «Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO» (heretter Digest). Det vil her vurderes om Organisasjonsfrihetskomiteen faktisk anser tidligere praksis som samlet i Digest som et selvstendig rettsgrunnlag i sine avgjørelser.

¹⁴⁵ Sak 28 avs. 68.

¹⁴⁶ Sak 5 avs. 27.

Digest er en utgivelse av Det internasjonale arbeidsbyrået på mandat fra en resolusjon av Den 54. internasjonale arbeidskonferansen (1970) som inviterte Styret til å instruere Generaldirektøren om å «publish and distribute widely in a concise form the supplementary decisions taken by the Committee on Freedom of Association».¹⁴⁷

Dette oppslagsverket er delt opp i 19 undergrupper og totalt 1125 nummererte avsnitt med kortfattede regler som inkluderer henvisninger til saker, rapporter og tidligere utgaver av Digest.¹⁴⁸ Hovedsakelig består samlingen av materielle og relativt skarpskårne regler vedrørende organisasjonsfriheten og retten til kollektive forhandlinger.

Henvisningsgraden til Digest er høy i det saksutvalget jeg har tatt for meg, og den fremstår som den klart mest siterte kilden i Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser. I hele 112 av de 150 sakene trekkes Digest eller tidligere avgjørelser frem i komiteens begrunnelser.¹⁴⁹ I 44 saker er Digest eneste kilde det henvises til. Dette indikerer at komiteen anser sine egne avgjørelser som et selvstendig rettsgrunnlag, og ikke bare som et argument. Det kan igjen minnes om sak 1520 (Tyskland) hvor «case law» ble trukket inn som ett av grunnlagene komiteen fatter sine avgjørelser på, se punkt 3.2.2. Dette synet på Digests status kan også illustreres i sak 2625 (Ecuador): «The Committee calls attention to the importance of respecting the provisions of Convention No. 87 as regards the right to organize, *as well as* [min uthevning] regarding the importance of the principle that ‘the Government has the duty to defend a social climate where respect for the law reigns as the only way of guaranteeing respect for and protection of individuals’ [Digest, op. cit., para. 34].»¹⁵⁰ Digest blir tilsynelatende trukket frem som et selvstendig rettsgrunnlag, mens det kun er en uspesifisert henvisning til konvensjonens bestemmelser.

¹⁴⁷ Digest (2006) s. 3 (introduction).

¹⁴⁸ Siste utgave, fifth (revised edition) er fra 2006.

¹⁴⁹ Det skiller i denne sammenheng ikke mellom hvor den trekkes frem som rettsgrunnlag eller tolkningsargument. Hovedsakelig fordi et slikt skille er vanskelig å trekke, se drøftelsene.

¹⁵⁰ Sak 2625 avs. 963.

Til illustrasjon vil jeg også vise til sak 2619 som reiste en rekke spørsmål, men hvor Digest er eneste kilde som blir trukket frem av Organisasjonsfrihetskomiteen. Én spørsmålsstilling ble fremlagt og løst på følgende måte: «With regard to the strike of February 2007 in the teaching sector, the Committee is bound to emphasize that protest strikes in a situation where workers have for many months not been paid their salaries by the Government are legitimate trade union activities [see Digest of decisions and principles of the Committee on Freedom of Association, fifth edition, 2006, para. 537]. Furthermore, the Committee considers that, while strikes of a purely political nature do not fall within the scope of the principles of freedom of association [see Digest, op. cit., para. 528], trade unions should be able to have recourse to protest strikes, in particular where aimed at criticising the Government's economic and social policies, and reminds the Government that the occupational and economic interests which workers defend through the exercise of the right to strike do not only concern better working conditions or collective claims of an occupational nature, but also the seeking of solutions to economic and social policy questions and problems facing the undertaking which are of direct concern to the workers [see Digest, op. cit., paras 526 and 529]. Consequently, the Committee considers that the two strikes in question are legitimate trade union activities.»¹⁵¹ Komiteen statuerer i dette tilfellet rettigheter for arbeidstakerne med basis i Digest, og løser spørsmålene på dette grunnlaget.

I sak 2650 løses også problemstillingen med grunnlag i tidligere praksis, og uten andre henvisninger: «420. With regard to the declaration by the administrative authority that the strike held was illegal, the Committee notes that the Government states that [...] the CSTSB, without any explanation, declared a national 24-hour strike, which was declared illegal by the Ministry of Labour. In this regard, the Committee recalls that 'Responsibility for declaring a strike illegal should not lie with the government, but with an independent body which has the confidence of the parties involved' [see Digest, op. cit., para. 628]. In these circumstances, the Committee requests the Government to take steps to ensure that

¹⁵¹ Sak 2619 avs. 573.

responsibility for declaring a strike illegal, where this is necessary, lies with an independent body which has the confidence of the parties involved.»

I mange saker er det imidlertid mer uklart hvordan Organisasjonsfrihetskomiteen bruker Digest, noe som også gjør rettsgrunnlaget uklart. Se for eksempel Sak 2590: «One of *the fundamental principles of freedom of association* [min uthevning] is that workers enjoy adequate protection against all acts of anti-union discrimination in respect of their employment, such as dismissal, demotion, transfer or other prejudicial measures. This protection is particularly desirable in the case of trade union officials because, in order to be able to perform their trade union duties in full independence, they should have a guarantee that they will not be prejudiced on account of the mandate which they hold from their trade unions. The Committee has considered that the guarantee of such protection in the case of trade union officials is also necessary in order to ensure that effect is given to the *fundamental principle that workers' organizations shall have the right to elect their representatives in full freedom* [min uthevning] [see Digest of decisions and principles of the Committee on Freedom of Association, fifth edition, 2006, para. 804].»¹⁵²

Først trekkes altså fundamentale prinsipper om stillingsvern for fagforeningsledere frem, uten noen nærmere begrunnelse for hvor prinsippet hentes fra. Det eneste som det direkte henvises til i drøftelsen er Digest avs. 804, i sammenheng med prinsippet om at fagforeninger skal ha retten til å velge sine representanter i full frihet. Digest avs. 804 fremhever imidlertid det samme som prinsippet som innledningsvis anføres om at «the one way of ensuring the protection of trade union officials is to provide that these officials may not be dismissed [...]». Når da artikkel 3 (1) i Konvensjon nr. 87 foreskriver at «[w]orkers' [...] organisations shall have the right to [...] elect their representatives in full freedom», så fremstår det som merkverdig at komiteen ikke viser til denne bestemmelsen, all den tid Nicaragua har ratifisert konvensjonen. Spesielt når regelen artikkel 3 gir uttrykk for fremstår som viktig for komiteens resonnement. Den store henvisningsgraden til Digest

¹⁵² Sak 2590 avs. 1107.

uttrykker en klar preferanse for å henvise til tidligere praksis i komiteens avgjørelser, men gjør situasjonen noe uklar om hva som egentlig er rettsgrunnlaget.

Digest samler og synliggjør Organisasjonsfrihetskomiteens praksis, og fremstår som en prototype på oppbygningen av en fast jurisprudens. Denne utstrakte benyttelsen av Digest er en interessant bruk og anerkjennelse av egne avgjørelser, og fører til en høy grad av presedensskapning. Det kan imidlertid problematiseres om ikke komiteen legger for stor vekt på egne tidligere avgjørelser. I et folkerettslig rettskildeperspektiv er det nok ikke ubetinget sikkert at slike typer avgjørelser fortjener så stor vekt som de tydelig gis i komiteens resonnementer, på tross av at klassifiseringen av rettspraksis som «subsidiary» i ICJ art. 38 ikke må overdrives.

En utstrakt bruk av praksis kan minne om en «Common Law»-tilnærming («the Legal Rule») hvor man, som i komiteens tilfelle, tillegger tidligere praksis avgjørende betydning for resonnementene. Organisasjonsfrihetskomiteen skiller seg likevel noe fra en «Common law»-tilnærming som baserer seg på analyser av den konkrete sakenes faktum som grunnlag for resonnementene,¹⁵³ noe komiteen sjelden gjør. Det er mer prinsippene i drøftelsene som vektlegges hos Organisasjonsfrihetskomiteen uten noen særlig grad av «distinguishing the case»-øvelser. Det kan derfor anføres at det meget vel skyldes en viss pragmatisme for å forenkle saksbehandlingen når Organisasjonsfrihetskomiteen aktivt bygger på tidligere praksis. Digest fasiliterer i stor grad gjenbruk som det presedensarkivet det har utviklet seg til å bli.

Folkerettslig er Digest et nokså unikt oppslagsverk over en etterlevelsesmekanismes praksis. Det nærmeste man kommer er kanskje «Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights»¹⁵⁴ eller «WTO Analytical Index : Guide to WTO Law and

¹⁵³ Lando (2009) s. 108-109.

¹⁵⁴ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestIndex_en.asp.

Practice» som inneholder en god del praksis fra WTOs klageorganer.¹⁵⁵ Disse publikasjonene har imidlertid ikke ha samme status i European Committee of Social Rights eller i WTOs klageorganer, som Digest har for Organisasjonsfrihetskomiteen.

Det kan konkluderes med at Organisasjonsfrihetskomiteen anvender egen praksis som et rettsgrunnlag i flere av sine avgjørelser. Alt i alt innebærer den store betydningen Organisasjonsfrihetskomiteen tillegger egen praksis i sine drøftelser at den skiller seg fra den alminnelig folkerettslige rettskildelære.

3.2.6 ILO-rekommandasjoner

ILO-rekommandasjoner er ikke-bindende anbefalinger vedtatt av ILO-konferansen hvor den eneste forpliktelsen for medlemsstatene er å forelegge rekommandasjonen til vurdering ved kompetent nasjonal myndighet, jf. ILO-konstitusjonen Art. 19 (6) litra a-d. Dette innebærer at disse instrumentene egentlig ikke kan anses som selvstendige rettsgrunnlag.

Likevel har jeg kommet over to saker hvor komiteen tydelig drøfter statenes praksis holdt opp mot ILO-rekommandasjoner. I sak 2628 uttaler komiteen at «[i]t recalls that the specific question of the extension of collective agreements is addressed in the Collective Agreements Recommendation, 1951 (Nr. 91)»,¹⁵⁶ hvorpå denne blir sitert. Deretter foretar komiteen en vurdering av hvorvidt Nederlands praksis er i samsvar med rekommandasjonen. Komiteen konkluderer med at den «considers that the system which has been in place in the Netherlands since 1937 is in conformity with the principles and conditions enunciated in the Recommendation».¹⁵⁷ Etter argumentasjonen fremstår det som om Organisasjonsfrihetskomiteen anser rekommandasjonen som et eget rettsgrunnlag i dette tilfellet.

¹⁵⁵ http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/analytic_index_e.htm, denne indeksen favner videre enn kun avgjørelser fra klagemekanismene til ILO hva angår referanser.

¹⁵⁶ Sak 2628 avs. 1158.

¹⁵⁷ Sak 2628 avs. 1159.

I sak 2575 (Mauritius) finner man også en lengre utlegning med sitering av paragrafer i en rekommandasjon: «The Committee would first refer to the Consultation (Industrial and National Levels) Recommendation, 1960 (No. 113), Paragraph 1 of which provides that measures should be taken to promote effective consultation and cooperation between public authorities and employers' and workers' organizations without discrimination of any kind against these organizations. [...] Thus, any decisions concerning the participation of workers' organizations in a tripartite body should be taken in full consultation with all the trade unions whose representativity has been objectively proved [Digest, op. cit., para. 1090].»¹⁵⁸

I avsnitt 956 gir komiteen uttrykk for at statens handlinger var i strid med rekommandasjonen og komiteens forståelse av den: «The Committee regrets that the consultations with the social partners were unilaterally interrupted without giving sufficient time to fully discuss the views of the parties and give every opportunity to arrive at a common position», mens det blir anbefalt at staten iverksetter tiltak for å effektivisere «the National Pay Council/Committee» som saken handlet om.

Disse drøftelsene av rekommandasjonene som om de gir klare plikter for statene må betegnes som avvikende fra vanlig folkerettslig rettskildelære når det gjelder hva som er å anse som selvstendige rettsgrunnlag. Dette er likevel ikke et fremtredende aspekt ved komiteens rettskildebruk, og omfatter i mitt utvalg kun disse to sakene. Se nedenfor i punkt 3.3.3 hvor rekommandasjoner fremstår som støtteargumenter i Organisasjonsfrihetskomiteens drøftelser.

3.2.7 Konklusjon rettsgrunnlag

Funnene viser at Organisasjonsfrihetskomiteen benytter seg av hovedsakelig konvensjoner og tidligere praksis som rettsgrunnlag for sine avgjørelser. Det er mulig å anføre enkelte spor av sedvanerett og alminnelige rettsgrunnsetninger, men dette drøftes ikke direkte i

¹⁵⁸ Sak 2575 avs. 955.

noen av de sakene jeg har gått gjennom. Jeg har også funnet tilfeller hvor statenes opptreden blir vurdert direkte opp mot ILO-rekommandasjoner, noe som må anses som uvanlig i folkerettslig argumentasjon.

Det fremstår som et hovedinntrykk at Organisasjonsfrihetskomiteen ikke virker spesielt opptatt av, eller i alle fall bevisst på, å fastlegge et tydelig rettsgrunnlag for sine avgjørelser. Det er sjelden rettsgrunnlaget kommer tydelig frem; i flere avgjørelser nevnes ingen kilder, og ofte vises det kun til Digest. Det kan hevdes at komiteen har en veldig direkte tilnærming til fakta, hvor den fortløpende fremfører sine vurderinger, og henviser der det passer.

Disse funnene vil prege også den neste drøftelsen angående tolkningsargumenter, all den tid rettsgrunnlaget ofte fremstår som noe uklart i Organisasjonsfrihetskomiteens drøftelser.

3.3 Tolkningsargumenter

3.3.1 Innledning

Det vil i denne delen fokuseres på hvordan Organisasjonsfrihetskomiteen forholder seg til tolkningsargumenter når den greier ut om rettsgrunnlaget.

Som anført ovenfor kan det hevdes at Organisasjonsfrihetskomiteen ikke er særlig klar når den fastlegger rettsgrunnlaget, noe som innebærer at videre tolkningsargumenter utover rettsgrunnlaget heller ikke fremføres i stor grad.

Likevel er det mulig ved flere av Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser å identifisere tolkningsargumenter. Det vil i denne delen redegjøres for hvilke tolkningsargumenter komiteen støtter seg til i mitt saksutvalg.

3.3.2 Konvensjonene og konstitusjonen

Det vil her redegjøres for de funn som er gjort angående konstitusjonen og konvensjonene som tolkningsmomenter i Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser.

I sak 102 angående Sør Afrika ble det som vist trukket frem at konvensjonene tjener som «a standard of comparison when examining particular allegations» på tross av at de aktuelle statene ikke har ratifisert dem. Foruten sak 2637 (Malaysia), hvor konvensjon nr. 87 blir anført som et selvstendig rettsgrunnlag, har jeg imidlertid ikke funnet tilfeller hvor konvensjoner har blitt anført som tolkningsargument.

ILO-konstitusjonen anvendes innimellom for å kaste lys over rettsgrunnlaget som drøftes. I sak 2599 hevdet colombianske myndigheter at de reglene de innførte «merely brings the provisions into line with [...] the text of Convention No. 151».¹⁵⁹ Konsekvensen var imidlertid at de aktuelle betingelsene ble dårligere for arbeidstakerne, og komiteen uttaler om dette at «according to article 19, paragraph 8 of the ILO Constitution, in no case shall the adoption of any Convention or Recommendation by the Conference, or the ratification of any Convention by any Member, be deemed to affect any law, award, custom or agreement which ensures more favourable conditions to the workers concerned than those provided for in the Convention or Recommendation».¹⁶⁰ Konstitusjonen trekkes følgelig inn som en skranke for forståelsen av Konvensjon nr. 151.¹⁶¹ Det kan være like nærliggende å karakterisere dette tilfellet som en kollisjon mellom normer som løses gjennom en «lex superior»-tilnærming, slik at noe klart eksempel på bruk av konstitusjonen som tolkningsargument er likevel denne saken ikke.

¹⁵⁹ Sak 2599 avs. 533.

¹⁶⁰ Ibid. avs. 543.

¹⁶¹ I sak 2622 trekkes ILO-konstitusjonen art. 19 (8) inn på samme måte, men i et utsagn som må karakteriseres som *obiter dicta*, avs. 291.

Det kan følgelig på bakgrunn av mitt saksutvalg konstateres at Organisasjonsfrihetskomiteen i liten grad anvender konstitusjonen og konvensjonene som tolkningsargumenter i sine avgjørelser.

3.3.3 Praksis (Digest of Decisions and Principles)

Tidligere praksis har som nevnt en stor rolle innenfor Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser. Det vil her redegjøres for eksempler hvor Digest benyttes som et tolkningsargument i komiteens resonnementer.

I sak 2605 glir vurderingen av artikkel 3 i Konvensjon nr. 87 over i en henvisning til Digest: «Recalling that Article 3 of Convention No. 87 guarantees employers' organizations the right to draw up their constitutions and rules and that amendments to the organization's constitutive documents are to be debated and adopted by the members of the organization [see Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, fifth edition, 2006, para. 455]». ¹⁶² Digest fungerer her som et tolkningsargument for ordlyden i artikkel 3, men det er ikke like tydelig av det anførte hvor bestemmelsen slutter og tolkningen begynner.

I sak 2641 tjener igjen komiteens tidligere praksis som tolkningsargument for forståelsen av artikkel 3 i Konvensjon nr. 87: «With regard to the Government's arguments justifying its intervention in order to declare the AEDA general assembly null and void [...], the Committee recalls that it has emphasized in this regard that 'there should be outside control only in exceptional cases, when there are serious circumstances justifying such action, since otherwise there would be a risk of limiting the right that workers' organizations have, by virtue of Article 3 of Convention No. 87, to organize their administration and activities without interference by the public authorities which would restrict this right or impede its lawful exercise. The Committee has considered that a law which confers the power to intervene on an official of the judiciary, against whose decisions an appeal may be made to

¹⁶² Sak 2605 avs. 1372.

the Supreme Court, and which lays down that a request for intervention must be supported by a substantial number of those in the occupational category in question, does not violate these principles' [see Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, fifth edition, 2006, para. 465]». ¹⁶³

En slik bruk av egen praksis som tolkningsmoment for forståelsen av ILO-konvensjonene er mer i samsvar med hva man kan forvente fra et internasjonalt klageorgan, og det finnes en del eksempler på en slik benyttelse av Digest i min saksbase.

Det kan slås fast at Digest også anvendes som tolkningsargument i Organisasjonsfrihetskomiteens drøftelser.

3.3.4 Andre menneskerettighetsinstrumenter

Flere internasjonale tvisteløsnings- og klageorganer trekker frem menneskerettigheter på tvers av sine uttrykkelige mandater i sine drøftelser. ¹⁶⁴ Det vil her vurderes hvordan Organisasjonsfrihetskomiteen benytter seg av andre menneskerettighetsinstrumenter utenfor ILO-konvensjonene som tolkningsargument i sine avgjørelser.

I Digest nr. 31 står det å lese at «[o]n many occasions, the Committee has emphasized the importance of the principle affirmed in 1970 by the International Labour Conference in its resolution concerning trade union rights and their relation to civil liberties, which recognizes that 'the rights conferred upon workers' and employers' organizations must be based on respect for those civil liberties which have been enunciated in particular in the *Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Civil and Political Rights* [min uthevning], and that the absence of these civil liberties removes all meaning from the concept of trade union rights.» ¹⁶⁵

¹⁶³ Sak 2641 avs. 240.

¹⁶⁴ Se eksempler i så måte om EMD i pkt. 7.2.

¹⁶⁵ Se for eksempel sak 1790 avs. 296.

I sak 2591 (Burma) angående retten til å få sin sak behandlet i en overordnet instans, henviser Organisasjonsfrihetskomiteen direkte til artikkel 14 i SP: «Finally, the Committee recalls that article 14 of the International Covenant of Civil and Political Rights provides that everyone convicted of a crime shall have the right to his/her conviction and sentence being reviewed by a higher tribunal according to law.»¹⁶⁶ Henvisningen har imidlertid mer grad av å være et støtteargument, da komiteen i avsnittet over det siterte diskuterer saksforholdet opp mot en henvisning til Digest.

Sak 1500 (Kina) reiste flere problemstillinger av grunnleggende menneskerettslig karakter, og er illustrerende for Organisasjonsfrihetskomiteens tilnærming til øvrige menneskerettigheter. Kina ble klaget inn i kjølvannet av demonstrasjonene på Den himmelske freds plass våren 1989, som kulminerte i et militært innrykk tredje og fjerde juni. I lys av disse begivenhetene, hvor «the Workers' Autonomous Federation» (WAF) var en betydelig aktør, ble det foretatt massearrestasjoner av fagforeningens medlemmer rundt omkring i landet i etterkant, og flere dødsstraffer, samt lange fengselsstraffer ble delt ut.

Organisasjonsfrihetskomiteen beklaget dypt i sine rapporter (totalt fem i tallet) blant annet bruken av dødsstraff og den raske rettergangen i sakene.

Organisasjonsfrihetskomiteen påpekte også i rapportene at de anså myndighetenes praksis angående såkalte «re-education-through-labour»-tiltak overfor personer som av ulike årsaker ikke kunne holdes ansvarlige under straffeloven, eller som hadde sonet sine straffer, som «a blatant violation of basic human rights, the respect of which is essential for the exercise of trade union rights, as pointed out by the International Labour Conference in 1970».¹⁶⁷

¹⁶⁶ Sak 2591 avs. 1088.

¹⁶⁷ Sak 1500 (interim report i report 279) avs. 637.

Dette bidro til at de aktuelle arbeiderne ble løslatt, noe komiteen kommenterer i sin neste rapport på følgende måte: «This form of detention and forced labour constitutes without any doubt a violation of basic ILO standards which guarantee compliance with *human rights* [min utheving] and, when applied to people who have engaged in trade union activities, a blatant violation of the principles of freedom of association. The Committee therefore urges the Government to refrain from taking measures of this kind against workers who have engaged in trade union activities.»¹⁶⁸

Som vist i denne saken nøyer komiteen seg med generelle henvisninger til «human rights» uten å direkte benytte seg av andre menneskerettighetsinstrumenter, foruten henvisningen til resolusjonen fra 1970 som fremhever Menneskerettighetserklæringen og SP. Slike generelle henvisninger finnes i flere avgjørelser.¹⁶⁹

Når komiteen ikke finner det nødvendig å direkte henvide til andre menneskerettighetsinstrumenter så ofte, henger dette antakeligvis sammen med at Organisasjonsfrihetskomiteen har skapt en praksis for at grunnleggende menneskerettigheter ligger forutsetningsvis innenfor organisasjonsfriheten.

Komiteen fremhever for eksempel ofte retten til å få saken rettferdig prøvet under normale juridiske prosesser som viktig, selv under påberopte unntakstilstander eller nødstilstander på statenes side. Komiteen har et ofte gjentatt mantra om at «justice delayed is justice denied» hvor statene bruker lang tid på å iverksette rettsprosesser.¹⁷⁰

Organisasjonsfrihetskomiteen har videre fastslått at tvunget eksil hos fagforeningsmedlemmer ikke bare er et brudd på menneskerettighetene, men også et brudd

¹⁶⁸ Sak 1500 avs. 81.

¹⁶⁹ Sakene 1527, 1541, 2570.

¹⁷⁰ Se f. eks. sakene 2621 avs. 1240, 2594 avs. 1082, 2592 avs. 1329, se også Digest nr. 105.

på organisasjonsfriheten spesifikt, da det svekker fagforeningene ved å berøve dem for deres ledere og andre nøkkelpersoner.¹⁷¹

Disse aspektene ved komiteens virke er en viktig side i utviklingen av organisasjonsfriheten. I forhold til andre menneskerettigheter kan dette være med på å skape en såkalt «spill-over effect», som Haas allerede i 1964 var svært opptatt av: «The Committee must progressively facilitate the application of its dispositions to an ever-widening circle of contexts, and thus rule on a larger and larger variety of cases in which the circumstances may not be of a purely trade union character.»¹⁷² Han uttrykker videre en bekymring for at komiteen skal avvise klager av for politisk natur, da det «would surely destroy any spill-over capacity inherent in the protection of trade union freedom».¹⁷³

Det kan virke som om Organisasjonsfrihetskomiteen delvis har tatt utfordringen fra Haas når den henviser til andre menneskerettighetsinstrumenter, og til respekten for disse ved utlegningen av prinsippene om organisasjonsfrihet og retten til kollektive forhandlinger. Det er imidlertid ikke funnet tilfeller hvor komiteen benytter seg av henvisninger til praksis fra andre menneskerettsorganer.¹⁷⁴ At komiteen i sin praksis har bakt inn grunnleggende menneskerettigheter i organisasjonsfriheten, uten direkte henvisninger til andre menneskerettighetsinstrumenter forsterker videre menneskerettighetsvernet mer generelt.

Alvarez konstaterer i sin drøftelse angående komiteens behandling av andre menneskerettigheter at «[t]hese reports have helped to establish that labor rights are part of a universal, indivisible, and interdependent set of general human rights to which all individuals are entitled vis-à-vis their governments».¹⁷⁵ Det fremstår som riktig at gjennom

¹⁷¹ Swepston (1998) s. 178.

¹⁷² Haas (1964) s. 407.

¹⁷³ Haas (1964) s. 409 hvor han viser til Jenks (1960) s. 447 som anser det som en styrke i systemet at Organisasjonsfrihetskomiteen avviser klager av «political nature».

¹⁷⁴ I Alvarez (2005) s. 456 hevdes det at Organisasjonsfrihetskomiteen undertiden siterer andre menneskerettsorganers konklusjoner, bl. a. med henvisning til sak 1500, uten at dette er funnet fra min side.

¹⁷⁵ Alvarez (2005) s. 455 flg.

en aktiv bruk av andre menneskerettighetsinstrumenter kan Organisasjonsfrihetskomiteen bidra til å utvikle og samordne folkeretten.

Det kan slås fast at andre menneskerettighetsinstrumenter tidvis blir benyttet i komiteens drøftelser, men henvisningene er ofte generelle og uspesifikke, da komiteen anser grunnleggende menneskerettigheter som iboende i organisasjonsfriheten.

3.3.5 ILO-rekommandasjoner og andre ILO-organers uttalelser

Organisasjonsfrihetskomiteen er en del av et større system i ILO. Det er av den grunn nærliggende at komiteen vil trekke inn andre ILO-instrumenter og organer i sine drøftelser. Som nevnt i punkt 3.2.6 antyder enkelte drøftelser at Organisasjonsfrihetskomiteen også anser ILO-rekommandasjoner som en del av sitt rettsgrunnlag. I det følgende vil det imidlertid redegjøres for eksempler hvor ILO-rekommandasjoner, og også andre ILO-organers uttalelser har blitt trukket inn som tolkningsargumenter.

I sak 2633 henvises det generelt til rekommandasjon nr. 143: «It further draws attention to the Workers' Representatives Convention, 1971 (No. 135), ratified by the Government, and Recommendation (No. 143), 1971, in which it is expressly established that workers' representatives in the undertaking shall enjoy effective protection against any act prejudicial to them».¹⁷⁶ Denne rekommandasjonen trekkes tydelig her frem som et støtteargument for forståelsen av Konvensjon nr. 135.

I sak 1528 finner komiteen støtte i en kombinert ILO/UNESCO-rekommandasjon for å støtte opp om sin tidligere praksis: «This approach is consistent with other instruments adopted at the international level on the issue, in particular clause 84 of the ILO/UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers of 1966».¹⁷⁷

¹⁷⁶ Sak 2633 avs. 719. Se en liknende generell henvisning til the Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No. 193) i sak 2589.

¹⁷⁷ Sak 1528 avs. 286.

En resolusjon fra Den internasjonale arbeidskonferansen trekkes i sak 2620 frem som et støtteargument, i dette henseendet for at også «migrant workers» har de samme rettighetene som andre arbeidstakere etter Konvensjon nr. 87: «The Committee also recalls the resolution concerning a fair deal for migrant workers in a global economy adopted by the ILO Conference at its 92nd Session (2004) according to which ‘[a]ll migrant workers also benefit from the protection offered by the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (1998). In addition, the eight core ILO Conventions regarding freedom of association and the right to bargain collectively, non-discrimination in employment and occupation, the prohibition of forced labour and the elimination of child labour, cover all migrant workers, regardless of status’.¹⁷⁸ Henvisningen er et tydelig støtteargument for forståelsen av det anførte rettsgrunnlaget.

Ellers blir også Ekspertkomiteen tidvis trukket frem, se igjen sak 1528 (Tyskland): «To paraphrase the words of the Committee of Experts (General Survey, 1983, para. 214), to permit a too broad definition of the public service would mean that the principle of the right to strike would become meaningless».¹⁷⁹ I sak 2528 Filippinene finner komiteen støtte hos Ekspertkomiteen for at konvensjonene angående organisasjonsfriheten ikke inneholder noen derogasjonsklausuler: «The Committee recalls that the Committee of Experts [...] has emphasized that the freedom of association Conventions do not contain any provision permitting derogation from the obligations arising under the Convention, or any suspension of their application, based on a plea that an emergency exists».¹⁸⁰

Denne gjennomgangen viser at komiteen tidvis finner støtte i andre ILO-instrumenter og –organer. En slik bruk av disse instrumentene og organene er imidlertid nærmere det man vil forvente av et rettslig organ, i motsetning til anvendelsen av rekommandasjoner som rettsgrunnlag, som vist i punkt 3.2.6.

¹⁷⁸ Sak 2620 avs. 788.

¹⁷⁹ Sak 1528 avs. 287.

¹⁸⁰ Sak 2528 avs. 1205.

3.3.6 Konklusjon tolkningsargumenter

Drøftelsen av tolkningsargumenter bærer preg av den tilnærming Organisasjonsfrihetskomiteen har til fastleggelsen av sitt rettsgrunnlag. Det er likevel mulig å identifisere bruk av tolkningsargumenter i komiteens avgjørelser. Spesielt for å støtte opp under konvensjonsbestemmelser. Igjen er Digest fremtredende, mens ILO-konstitusjonen, rekommandasjoner og andre ILO-organer undertiden blir trukket frem for å belyse rettsgrunnlaget. Andre menneskerettighetsinstrumenter blir også tidvis fremhevet, men det fremstår som om komiteen foretrekker å legge grunnleggende menneskerettigheter inn i sine drøftelser som forutsetninger for organisasjonsfriheten uten direkte henvisninger.

3.4 Metodisk stabilitet

Basert på det todelte periodemessige saksutvalget jeg har tatt for meg, vil det her redegjøres for den metodiske stabiliteten i Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser.

I mitt saksutvalg er det ikke funnet store forskjeller i komiteens tilnærming i nyere avgjørelser enn i de eldre. Den store henvisningsgraden til Digest er fremtredende i begge perioder, og bruken av konvensjonene er på samme måte litt lite håndfast, med stort sett generelle henvisninger. Det virker som om komiteen langt på vei har funnet sin metode, og holder seg konsekvent til den.

Selve arbeidsmetoden til komiteen kan yte en viss forklaring til denne stabiliteten. Som nevnt i punkt 2.4 er det sekretariatet som står for den konkrete saksbehandlingen, samt utformingen av utkast til avgjørelser. Når komiteens medlemmer deretter kun har kort tid til å sette seg inn i utkastene før den diskuterer en rekke saker over to dager, vil det rett og slett ikke være tid til overordnede diskusjoner angående metodebruk, og Digest vil være et oppslagsverk hvor man raskt kan finne håndfaste løsninger på problemstillingene. Selve utviklingen av Digest har nok i stor grad ført til en selvgenererende økt betydning av egen praksis.

Det har tydeligvis heller ikke vært et stort press utenfra for å forandre metoden i Organisasjonsfrihetskomiteen. Dette kan muligens forklares til dels i trepartsprinsippet komiteen er bygd opp om. Alle partsinteressene har allerede «sine» representanter i komiteen,¹⁸¹ slik at ingen ser behov for å angripe dens metodebruk. Konsensusprinsippet kan også fungere som en skranke for mer metodiske drøftelser, mens det også kan være av betydning at ikke alle medlemmene av komiteen er jurister. Det kan også fremheves som en årsak at det i liten grad har vært forskning og fokus på komiteens virke i et metodisk perspektiv.

Til syvende og sist skyldes det nok også at komiteen ikke har ansett det som hensiktsmessig å endre sin metode. Det kan skyldes at de er fornøyd med den tilnærmingen den gjør, og at dette står i samsvar med Organisasjonsfrihetskomiteens og ILOs målsetninger for komiteen. Jeg har ikke funnet antydninger på press verken internt i ILO eller fra andre folkerettsaktører på å endre komiteens metodebruk.

3.5 Konklusjon

I dette kapitlet har det vært et fokus på å undersøke hvordan Organisasjonsfrihetskomiteen forholder seg til den alminnelige folkerettslige metodelære.

På bakgrunn av de beskrevne funnene, og særskilt når man tar i betraktning den utstrakte bruken av egen praksis, kan det slås fast at Organisasjonsfrihetskomiteen over en viss tid har anlagt en noe særegen metodebruk. Dette fører til at komiteen langt på vei må karakteriseres som et «special (self-contained) regime» i et metodehenseende.

Det kan på denne bakgrunn hevdes at det fremstår som viktigere for komiteen å utvikle rettstilstanden ved å skape presedenser og prinsipper, enn å tolke et klart definert rettsgrunnlag i et tydeligere tvisteløsningsperspektiv. Denne tilnærmingen kan ses på som

¹⁸¹ Se mer om betydningen av dette i et uavhengighetsperspektiv i punkt 4.2.

en slags effektiviserende og dynamisk overvåking av de rettigheter Organisasjonsfrihetskomiteen er satt til å passe på. Det skal i denne sammenheng erindres at den kollektive arbeidsretten er et særskilt dynamisk område hvor mange hensyn spiller inn,¹⁸² og hvor skiftende økonomiske og politiske rammevilkår i stor grad preger utviklingen.

Helhetsbildet ut i fra en gjennomgang av Organisasjonsfrihetskomiteens metodebruk viser at komiteens skiller seg fra hva man kan forvente av mer rettslige tvisteløsningsorganer ved at den anlegger en såpass særegen metodebruk. Dens potensielle funksjon som premissleverandør i folkerettslig argumentasjon kan derved svekkes. Det bemerkes at selve løsningenes kvalitet ikke med dette angripes, da det ikke er foretatt rettsdogmatiske analyser av løsningenes kvalitet i denne avhandlingen.

4 Uavhengighet

4.1 Innledning

Uavhengighet er av fundamental betydning for en klagemekanismes autoritet, og har tydelige implikasjoner for organets rettslige status. For et organ som løser tvister med partskonstellasjoner er det særlig viktig å analysere i hvilken grad organets beslutningstakere kan vurdere og komme frem til konkrete avgjørelser uavhengig av sakens parter.¹⁸³

I «Legalized Dispute Resolution» prøves uavhengighet særskilt opp mot om organet kan sies å være selvstendig innenfor særlig tre kategorier av potensiell institusjonell restriksjon: utvelgelse og oppnevningstid, juridisk bestemmelsesrett og kontroll over menneskelige og

¹⁸² Jakhelln (2009).

¹⁸³ Keohane (2000) s.459-460.

materielle ressurser.¹⁸⁴ Det fremheves at jo større frihet organet har fra partenes kontroll over disse kriteriene, desto større er organets selvstendighet.¹⁸⁵

Den videre fremstillingen vil fokusere på i hvilken grad komiteen kan anses å inneha uavhengighet i forhold til disse kategoriene i forhold til sakens parter. Det bemerkes her at partene for Organisasjonsfrihetskomiteen, på bakgrunn av trepartsprinsippet som råder i ILO, utelukkende kan være arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjoner, samt stater.¹⁸⁶

I og med at Organisasjonsfrihetskomiteen er en underkomité av Styret i ILO er det også nødvendig å undersøke uavhengigheten i forhold til den institusjonen komiteen er en del av. En uavhengighet i forhold til Styret fremstår ikke som like aktuelt eller viktig i alle relasjoner, men vil bli problematisert der det er naturlig.

En analyse av Organisasjonsfrihetskomiteens selvstendighet innenfor disse kategoriene vil på bidra til å belyse komiteens rettslige funksjoner overfor de ulike aktørene. De nærmere problemstillingene og vurderingstemaene vil bli beskrevet under de respektive underkapitlene.

4.2 Utvelgelse og oppnevningstid

Utvelgelse og oppnevningstid er i følge Keohane et al. det viktigste kriteriet for uavhengighet.¹⁸⁷ Det fremheves at spekeret i internasjonale domstoler og tribunaler løper fra direkte valgte representanter fra aktuelle parter fra sak til sak, til mer autonome og faste utvelgelsesprosesser.

Den følgende analysen vil for det første vurdere *om utvelgelsesprosessen sikrer medlemmenes uavhengighet i forhold til partene og deres interesser*. Deretter fremstår det

¹⁸⁴ Keohane (2000) s. 460.

¹⁸⁵ Ibid. s. 462.

¹⁸⁶ Se nærmere om partene i punkt 5.2.

¹⁸⁷ Keohane (2000) s. 460.

som en påfølgende problemstilling *om medlemmene i den enkelte saksbehandlingen kan utøve sine verv uavhengig av påvirkning fra de konkrete partene i saken*. Til sist vil det vurderes *om oppnevningstiden sikrer uavhengighet fra partene*, her vil både lengden og fornybarheten av perioden vurderes.

Alle medlemmene av Organisasjonsfrihetskomiteen er også representanter i ILOs styre. Utvelgelsesprosessen til Organisasjonsfrihetskomiteen henger derfor tett sammen med valgprosessen til Styret.

Medlemmene i ILOs styre velges hvert tredje år under ILO-konferansen,¹⁸⁸ og består av totalt 56 personer, hvorav 28 representerer statene, 14 representerer arbeidsgiverne og 14 representerer arbeidstakerne.¹⁸⁹ Når det gjelder representantene fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden skjer valget gjennom hemmelig avstemning hos deres respektive delegater ved Den internasjonale arbeidskonferansen. På myndighetssiden foreskriver ILO-konstitusjonen art. 7 nr. 2 at av de 28 representantene skal 10 bli besatt av representanter fra medlemsstater med «chief industrial importance»,¹⁹⁰ mens de resterende 18 blir utpekt av de øvrige myndighetsdelegatene ved konferansen. Det faste utvalget av stater som har sete i Styret innebærer en form for permanent representasjon, ikke ulikt det man ser i Sikkerhetsrådet i FN, jf. FN-pakten artikkel 23. En tilsvarende vetorett som de faste medlemmene i Sikkerhetsrådet besitter, jf. FN-pakten artikkel 27 nr. 3, eksisterer imidlertid ikke i ILOs styre. Et fast innslag av statsrepresentanter betyr at disse har en større innflytelse enn andre stater på Styrets arbeid, uten at dette nødvendigvis har direkte

¹⁸⁸ ILO-konstitusjonen art. 7 nr. 5.

¹⁸⁹ Ibid. art. 7 nr. 1. Last ned den fulle oversikten over Styrets medlemmer i perioden 2008-2011 her: http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/gb/lang--en/docName--WCMS_083528/index.htm.

¹⁹⁰ Statusen «chief industrial importance» er ikke endelig fastsatt, og skal avgjøres etter reglene i ILO-konstitusjonen art. 7 nr. 3 etter som forholdene krever det. Utvelgelsen av de ti statene skal bli vurdert av en uavhengig komité, før Styret tar den endelige avgjørelsen. For tiden er disse ti statene Brasil, Kina, Frankrike, Tyskland, India, Italia, Japan, Russland, Storbritannia og USA. Artikkel 7 kan bli endret til 12 stater, og få et tillegg om regional representasjon, for å rette opp manglende representasjon fra afrikanske stater, jf.

GB.303/5 under «Fifth Item on the Agenda-Composition of the Governing Body».

implikasjoner for Organisasjonsfrihetskomiteens uavhengighet. Det kan i tillegg anføres at mulighetene for etterfølgende gjennomslag for Styrets anbefalinger øker om de antatt mest innflytelsesrike statene har sete i Styret.

Det videre utvalget av hvilke ni styrerepresentanter som skal sitte i Organisasjonsfrihetskomiteen skjer ikke gjennom valg. Denne utvelgelsesprosessen skjer gjennom anbefalinger fra deres respektive grupper. På eksempelvis arbeidstakersiden administreres dette av sekretæren i arbeidstakergruppen,¹⁹¹ som legger frem forslag om hvilke komiteer styrerepresentantene skal sitte i. Her har representantene mulighet til å uttrykke sine preferanser for hvilke underkomiteer de vil delta i.¹⁹²

Utvelgelsen reflekterer altså trepartsprinsippet i ILO, men ikke forholdstallene i Styret, noe som betyr at ingen av partene innehar flertall i Organisasjonsfrihetskomiteen. I et uavhengighetsperspektiv er dette en klar fordel, da det gir en balanse mellom aktørene og deres interesser.

I tillegg skal det oppnevnes en uavhengig formann utenfor Styret i ILO. Utnevnelsen av formannen skjer gjennom forslag fra Det internasjonale arbeidsbyrået, og denne blir formelt valgt av Styret, som hovedregel uten de store utfordringene.¹⁹³ Normalt sett sitter også formannen over en lang periode, noe som er med på å skape kontinuitet i systemet. Oppnevningen av en uavhengig formann må sees i sammenheng med trepartssystemet i ILO. Formannen deltar nemlig i avgjørelsesprosessen, og har et særskilt ansvar i å forsøke å få medlemmene til å bli enige.

På bakgrunn av den beskrevne utnevningprosessen er det noen perspektiver angående uavhengighet som er fremtredende. Medlemmene blir ikke valgt fra sak til sak, og det er

¹⁹¹ For tiden Raquel Gonzales som er ansatt av «the International Trade Union Confederation».

¹⁹² Edström (2009).

¹⁹³ L.c. For tiden er formannen nederlenderen Paul van der Heijden, se GB.10 (2008-2011) Rev.8, «Membership of Governing Body Committees and of other Bodies» s. 8.

heller ikke statene som har monopol på nomineringen av beslutningstakerne, slik man ser i de fleste andre internasjonale domstoler og tribunaler og liknende.¹⁹⁴ Det er imidlertid verdt å merke seg at de tre store interessegruppene på komiteens saksområde; stater, arbeidstakere og arbeidsgivere, får stor innflytelse hva angår den bestemte utformingen av Organisasjonsfrihetskomiteen gjennom utvelgelsen av «sine» representanter. Totalt sett innebærer dette at medlemmenes bånd til «sine» interessegrupper er fremtredende, og at utnevningssprosessen ikke vektlegger selvstendighet fra partsinteressene.

Det vil nå vurderes nærmere om medlemmene i den enkelte saksbehandlingen kan utøve sine verv uavhengig av påvirkning fra de konkrete partene i saken.

Et særs viktig poeng i relasjon til den direkte uavhengigheten i forhold til de konkrete partene er at alle medlemmene i Organisasjonsfrihetskomiteen tjener i sin personlige kapasitet.¹⁹⁵ Dette er et viktig prinsipp for Organisasjonsfrihetskomiteen, og bidrar til å øke komiteens og medlemmenes uavhengighet. Dette prinsippet har fått et tydelig utslag i Prosedeyrereglene nr. 10, som slår fast at: «No representative or national of the State against which a complaint has been made, or person occupying an official position in the national organization of employers or workers which has made the complaint, may participate in the Committee's deliberations or even be present during the hearing of the complaint. Similarly the documents concerning the case are not supplied to them.»

Disse inhabilitetsreglene går lenger enn hva man ser i flere andre internasjonale domstoler og etterlevelsesmekanismer, hvor dommere fra innklagede stater ofte er med på realitetsbehandlingen. Særlig i permanente internasjonale domstoler¹⁹⁶ er dette ikke

¹⁹⁴ Se f. eks. EMK art. 22nr. 1 eller SP art. 29. For disse organene kan det imidlertid anføres at avstemningene etter nomineringen hindrer at den direkte statskontrollen blir for stor.

¹⁹⁵ Se eksempelvis Handbook of Procedures relating to International Labour Conventions and Recommendations avs. 8.1

¹⁹⁶ Se f. eks. EMK art. 27 (2), EF-domstolen EFT. art. 221/223 (jf. Sejersted (2004) s. 131) Heller ikke i FNs traktatororganer finner vi slike inhabilitetsregler - se Ingelse (2001) s. 98 for beskrivelsen av et tilfelle hvor et

uvanlig, og det blir gjerne fremhevet som en styrke,¹⁹⁷ da de nasjonale dommerne besitter spesiell kompetanse på sin stats interne lovgivning og juridiske tradisjon. Det er likevel unektelig et faktum at Organisasjonsfrihetskomiteens motsatte regel innebærer en forhøyet grad av direkte uavhengighet i forhold til sakens parter. At de inhabile medlemmene ikke får overvære saksforhandlingene, og sågar ikke får tilgang til saksdokumentene, må ses på som et utslag av hvor viktig komiteen anser det at den utad fremstår som upartisk, og utenfor de konkrete partenes påvirkningssfærer. Det kan spørres om ikke denne automatiske inhabiliteten gir uttrykk for en mangel på tillit til medlemmene, men det skal erindres at inhabilitetsregler også tjener den funksjon å beskytte beslutningstakeren mot vanskelige interessekonflikter.

Den direkte uavhengigheten i forhold til de konkrete partene i sakene fremstår etter dette som sterk.

Den siste problemstillingen det skal fokuseres på er om oppnevnelestiden og eventuelle muligheter for gjenvalg sikrer uavhengighet fra partene.

Ansettelsestiden vil naturlig påvirke avgjørelsestakeren. En ansettelsesperiode av betydelig lengde vil kunne føre til at beslutningstakeren vil kunne bli tryggere i rollen, og få den arbeidsro som trengs for å fatte selvstendige avgjørelser uten å måtte tenke på gjenvalg og fremtidige karrieremuligheter.

Organisasjonsfrihetskomiteens medlemmer oppnevnes for en treårsperiode, og det eksisterer ingen regel om hvor mange perioder et medlem kan ha i Organisasjonsfrihetskomiteen. Det kan med en gang slås fast at tre år ikke er en betydelig tidsperiode i et uavhengighetsprespektiv.

medlem med Egyptisk statsborgerskap deltok i Komiteen mot torturs saksbehandling i en sak angående Egypt.

¹⁹⁷ Sejersted (2004) s. 131.

Etter denne perioden vil altså medlemmet igjen kunne stille til gjenvalg til Styret. Denne muligheten for gjenvalg er et moment som klart kan svekke medlemmets uavhengighet. Den enkelte vil ha personlig interesse i å opprettholde sin plass i Styret, noe som svekker uavhengigheten i forhold til partene, da avgjørelsestakeren potensielt vil kunne føle et visst press fra interessegruppen han representerer om å fatte avgjørelser i samsvar med denne gruppens interesser for å bli valgt ut til Styret og Organisasjonsfrihetskomiteen også ved neste korsvei.

Det kan på denne bakgrunn hevdes at uavhengigheten for den enkelte person svekkes betraktelig av det potensielle avhengighetsforholdet til sakens partsinteresser, og at den korte ansettelsesperioden og mulighetene til gjenvalg ikke bidrar til å sikre medlemmenes uavhengighet i særlig grad.

Sammenlikner man de tre gjennomgåtte problemstillingene med f. eks. FNs traktatorganer, så ser man at disse organenes medlemmer blir valgt ut blant statsborgere av medlemsstatene. Disse skal være «persons of high moral character and recognized competence in the field of human rights», og de skal videre være «elected and shall serve in their personal capacity».¹⁹⁸ I disse organene er det særlig uavhengigheten til statene som står sentralt, og undersøkelser viser at det i disse komiteene rekrutteres på et bredere grunnlag enn i Organisasjonsfrihetskomiteen i forhold til partsinteresser – altså at flere representanter blir valgt fra stillinger som er uavhengige fra nasjonale myndigheter, som er den sterke partsinteressen i disse sakene.¹⁹⁹ Perioden medlemmene sitter er som regel fire år i FNs traktatorganer,²⁰⁰ noe som gir en litt lengre ansettelsesperiode enn i

¹⁹⁸ Se f. eks. SP art. 29 nr. 1. og 2. eller Torturkonvensjonen art. 17 nr. 1.

¹⁹⁹ For medlemmer i Menneskerettighetskomiteen, se <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/members.htm>. Her er finnes åtte professorer, én tidligere professor, én dommer ved ICTY, to tidligere nasjonale høyesterettsdommere, én nåværende nasjonal høyesterettsdommer, ett medlem av Sør Afrikas menneskerettskommisjon, én aktor ved Rwanda-tribunalet, én senator og to ambassadører. Foruten de tre sistnevnte må de øvrige anses å være rekruttert fra posisjoner med særlig uavhengighet fra myndighetene.

²⁰⁰ SP art. 32 nr. 1 og Torturkonvensjonen art. 17 nr. 5.

Organisasjonsfrihetskomiteen. Medlemmene er imidlertid også tilgjengelige for gjenvalg i disse komiteene, og det er ikke de samme inhabilitetsreglene i den konkrete saksbehandlingen som det er i Organisasjonsfrihetskomiteen. Det er vanskelig å fastslå hvilket system som best sikrer avgjørelsestakernes uavhengighet fra partene, men det kan anføres at FNs traktatororganer gjennom en litt lengre ansettelsestid og et mer uavhengig rekrutteringsgrunnlag står sterkere enn i Organisasjonsfrihetskomiteen i et uavhengighetsperspektiv.

Totalt sett bærer utvelgelsesprosessen i Organisasjonsfrihetskomiteen tydelig preg av trepartsprinsippet i ILO. Som konsekvens av dette får man på den ene siden kompetente avgjørelsestakere med fagkunnskap på området, noe som i relasjon til uavhengighet kan bety at medlemmene står godt rustet til å foreta selvstendige vurderinger uten partenes påvirkning. Men på den andre siden får man avgjørelsestakere med særlig tilknytning til problemstillingene gjennom sine personlige bakgrunner og tilhørighet. En slik interesstilknytning er noe som potensielt tydelig svekker medlemmenes uavhengighet som beslutningstakere.

Medlemmenes interesstilknytninger gjør at Organisasjonsfrihetskomiteen i denne relasjonen får en funksjon mer i retning av et diskusjonsforum over konkrete saker fra de forskjellige partsinteressenes ståsteder. Utvelgelsesprosessen og oppnevningstiden sikrer ikke en selvstendighet som er ideell for en uavhengig beslutningsmyndighet.

4.3 Rettslig bestemmelsesrett

Det vil i denne delen vurderes om Organisasjonsfrihetskomiteen innehar en selvstendig rettslig bestemmelsesrett. Først skal det her legges fast hva som menes med begrepet for denne avhandlingens formål.

Keohane, Moravcsik og Slaughter fremholder at når andre ting er like, jo videre spekter av hensyn et organ legitimt kan vurdere, og jo større usikkerhet det er når det gjelder

tolkningen av en norm, desto mer potensiell rettslig uavhengighet innehar organet.²⁰¹ Dette konstateres på bakgrunn av at det å fatte avgjørelser involverer å tolke normer og løse konflikter mellom konkurrerende normer i sakens kontekst – altså noe mer enn en mekanisk operasjon hvor man benytter seg av presise standarder og normer på en serie konkrete saker innenfor et presist mandat. Det anføres at det er et større spillerom for å utvikle generelle prinsipper innenfor konteksten av spesifikke saker hvor de rettslige normene er gyldige over et videre område, og EF-domstolens praksis trekkes frem som eksempel, da EF-retten i stor grad er «open ended».²⁰²

Det er altså et organs rettslige tolkningsrom som står i fokus i det ovenstående. Et annet sentralt element for en uavhengig rettslig bestemmelsesrett er om et organs tolkninger er å anse som autorative uttalelser om rettstilstanden. Dette er noe som fremstår som en forutsetning for drøftelsen til Keohane et al., men blir i den følgende analysen et vesentlig punkt, da de undersøkte organene i «Legalized Dispute Resolution» skiller seg fra Organisasjonsfrihetskomiteen i form av en klarere delegasjon av en autorativ kompetanse til å uttale seg om rettstilstanden.

Kjernen for min drøftelse av rettslig bestemmelsesrett vil dermed være å undersøke Organisasjonsfrihetskomiteens kompetanse til å konstatere krenkelser av rettslige forpliktelser. Jeg avgrenser dermed i denne sammenheng mot faktisk etterlevelse i form av foreskrivningen og gjennomføringen av eventuelle sanksjoner. Om et system har effektive virkemidler til etterlevelse kan ikke være bestemmende for dets kompetanse til å foreta autorative tolkninger ved rettslig tvil i denne sammenhengen. At tiltak for faktisk etterlevelse har en betydning for et organs rettslige status erkjennes imidlertid klart, og problemstillingene behandles i kap. 6.

²⁰¹ Keohane (2000) s. 461.

²⁰² Ibid. s. 462.

To relasjoner fremstår som viktig for et organs rettslige bestemmelsesrett, nemlig den autorative kompetansen til å vurdere og utvikle sitt materielle rettsgrunnlag, og den autorative kompetansen til å vurdere og utvikle sine prosessuelle rammer.

Problemstillingene blir følgelig i hvilken grad Organisasjonsfrihetskomiteen innehar disse kompetansene. Innskrenkninger på begge områdene vil føre til at komiteen lett blir «bakbundet» og at avgjørelsene mer blir å anse som rettspolitiske signaler fra en internasjonal organisasjon.

Jeg vil i det følgende dele drøftelsene opp etter materiell og prosessuell bestemmelsesrett, da vurderingstemaene fremstår noe ulike innenfor disse begrepene, se nærmere nedenfor.

4.3.1 Materiell bestemmelsesrett

Vurderingen av Organisasjonsfrihetskomiteens materielle bestemmelsesrett vil analysere om Organisasjonsfrihetskomiteen har en autorativ kompetanse til å fatte avgjørelser som virker inn på statenes rettigheter og plikter i enkeltsaker, samt statenes rettsstilling mer generelt, på bakgrunn av selvstendige tolkninger av sitt rettsgrunnlag. I denne relasjon fremstår også forholdet til interne aktører i ILO som relevant, og det vil derfor også vurderes i hvilken grad Organisasjonsfrihetskomiteen innehar en selvstendig bestemmelsesrett overfor spesielt Styret, men også andre relevante organer innad i ILO.

Først kan det problematiseres om Organisasjonsfrihetskomiteen faktisk *viser* en kompetanse til å tolke og utvikle materielle regler i sitt virke.

En vurdering av hvordan Organisasjonsfrihetskomiteen forholder seg til statenes skjønnsmargin i sin praksis kan belyse hvor selvstendig komiteens tilnærming til den materielle retten er. Keohane et al. fremholder at «greater legal independence exists where cross-cutting interpretations are plausible, such as over the scope of exceptions to norms like [...] individual rights. For instance [...] human rights courts are increasingly being called upon to designate the margin of appreciation granted to national governments in

pursuing legitimate state purposes other than [...] human rights protection.»²⁰³ Vurderingen blir i så måte i hvilken grad det internasjonale organet kan snevre inn statenes skjønnsrom innenfor de aktuelle normene.

Innenfor de aktuelle konvensjonene er en «margin of appreciation» tydelig lagt inn i Konvensjon nr. 87 art. 8, mens Organisasjonsfrihetskomiteen har uttalt på generell basis at «[t]he Committee always takes account of national circumstances, such as the history of labour relations and the social and economic context, but the freedom of association principles apply uniformly and consistently among countries» både i Digest nr. 10 og Prosedyrereglene nr. 24, jf. sakene nr. 2177/2183 avs. 630 (sambehandling, begge Japan). Med dette som utgangspunkt er det interessant å se komiteens nærmere tilnærming til mer detaljerte spørsmål.

Et begrep som har i stor grad har blitt utviklet gjennom Organisasjonsfrihetskomiteens praksis er doktrinen om «essential services» som unntak fra streikeretten.²⁰⁴ I Digest nr. 582 står det følgende å lese om det nevnte unntaket: «What is meant by essential services in the strict sense of the term depends to a large extent on the particular circumstances prevailing in a country. Moreover, this concept is not absolute, in the sense that a non-essential service may become essential if a strike lasts beyond a certain time or extends beyond a certain scope, thus endangering the life, personal safety or health of the whole or part of the population.»

Begrepet er følgelig relativt og dynamisk etter tid og sted, og skal vurderes i forhold til «the particular circumstances prevailing in a country». Komiteen har i en rekke avgjørelser satt rammer for hva «essential services» innebærer, se Digest nr. 583-594. Særlig nr. 585 som lister opp områder som *kan* anses som «essential» og nr. 587 som foreskriver hva som «do not [min kursivering] constitute essential services in the strict sense of the term». Listene er

²⁰³ Keohane (2000) s. 462.

²⁰⁴ Se også McClimans (2009) s. 443 flg. for en nærmere gjennomgang av begrepet, med fokus på de norske sakene i Organisasjonsfrihetskomiteen.

ikke uttømmende og er basert på saker som har vært oppe i Organisasjonsfrihetskomiteen. Praksisen er størst i forhold til sektorer som ikke har blitt ansett for å være «essential», og det er tydelig at økonomiske interesser ikke alene rettfærdiggjør en status som «essential»; bl.a. er oljeindustrien, banksektoren, metall- og gruveindustrien og bilindustrien ansett som ikke-essensielle tjenester. Dette viser at Organisasjonsfrihetskomiteen ikke avstår fra å presisere rammene rundt statenes «margin of appreciation». Etterfølgende alternative forståelser fra statene reduseres betraktelig, noe som gir et klart inntrykk av at komiteen ikke føler sterke begrensninger med henhold til å presisere statenes forpliktelser.

Dette eksempelet tatt i betraktning, i tillegg til det som tidligere har blitt vurdert angående Organisasjonsfrihetskomiteens metode, fremstår det tydelig at komiteen *viser* en faktisk materiell kompetanse til å konstatere krenkelser. I komiteens drøftelser er formålet alltid å undersøke om de forelagte omstendigheter innebærer brudd på organisasjonsfriheten og/eller retten til kollektive forhandlinger. Digest synliggjør og samler den store praksisen komiteen etter hvert har opparbeidet. Den utstrakte bruken av denne samlingen i deres avgjørelser vitner om at komiteen i hvert fall anser seg selv som kompetent til å selvstendig utlegge organisasjonsfriheten både i og utenfor konvensjonstekstenes rammer, jf. punkt 3.2.5.

Hovedspørsmålet videre er hvorvidt den materielle kompetansen til å konstatere krenkelser også kan sies å være autorativ overfor partene. Det må i denne relasjonen skilles mellom *avgjørelser av spørsmål om rettigheter og plikter i enkeltsaker* som kan være av bindende, anbefalende eller rådgivende karakter, og *øvrige tolkninger som kan ha virkning for statenes rettsstilling*. Er en avgjørelse rettslig bindende innebærer det i denne sammenheng at statene er rettslig forpliktet til å føye seg etter Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelse.

Ulfstein fremholder om FNs traktatorganer at rettsvirkningene av deres avgjørelser må fastlegges på bakgrunn av traktatolking med grunnlag i Wienkonvensjonen om traktatretten, og at spørsmålsstillingen er hva partene kan ha ment ved å opprette

overvåkningsorganer med kompetanse til å treffe vedtak om hvorvidt statene overholder sine forpliktelser.²⁰⁵

Når det gjelder avgjørelser av spørsmål om *rettigheter og plikter i enkeltsaker* viser en gjennomgang av ILOs konstituerende tekster og etterfølgende konvensjoner, at verken Organisasjonsfrihetskomiteen eller ILOs styre uttrykkelig er bemyndiget til selv å gjøre komiteens avgjørelser bindende overfor statene. I motsetning til FNs traktatorganer er heller ikke Organisasjonsfrihetskomiteen opprettet gjennom en konvensjon, slik at traktattolkning ikke vil kunne føre til en konklusjon her. I diskusjonene i Styret ved opprettelsen av Organisasjonsfrihetskomiteen er det heller ikke tegn på at komiteens avgjørelser er ment å være bindende, heller tvert i mot, da debatten tydelig viser at komiteen var tiltenkt en innledende rolle for videre behandling i Undersøkelseskommisjonen.²⁰⁶ Det mangler rett og slett holdepunkter for at Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser var ment å være rettslig bindende i ILOs tekster og formålet med opprettelsen av Organisasjonsfrihetskomiteen.

En annen anførsel for at Organisasjonsfrihetskomiteen fatter direkte bindende avgjørelser kan ligge i den adgangen til domstolsprøving i ICJ som ILO-konstitusjonen art. 37 nr. 1 foreskriver. Som en følge av den fakultative adgangen til domstolsprøving kan det argumenteres for at statene har en rettslig forpliktelse til å følge anbefalinger de har mottatt fra ILO, med mindre de velger å benytte seg av denne muligheten.²⁰⁷

En slik fortolkning av artikkel 37 (1) er det imidlertid vanskelig å finne støtte for i ordlyd og formål med regelen. Når Organisasjonsfrihetskomiteen i utgangspunktet ikke har en

²⁰⁵ Ulfstein (2009) s. 613, se også punkt 1.2.1.

²⁰⁶ 117th Session of the Governing Body, Official Minutes, s. 45-50, Prosedyrereglene nr. 5, se også punkt 2.3.

²⁰⁷ Rehof (1990) s. 81.

kompetanse til å fatte bindende beslutninger, kan ikke en adgang til domstolsprøving innebære at avgjørelsene automatisk blir bindende dersom den ikke blir benyttet.²⁰⁸

Det må slås fast at det ikke finnes holdepunkter for å statuere at Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser er bindende for statene. Organisasjonsfrihetskomiteen kompetanse strekker seg følgelig ikke lenger enn til å gi anbefalende uttalelser til statene i de enkelte sakene – anbefalinger statene ikke er rettslig forpliktet til å følge. Det må som en følge av dette konkluderes med at Organisasjonsfrihetskomiteens materielle bestemmelsesrett i stor grad svekkes.

Det kan så spørres om Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser likevel kan virke inn på *statenes rettsstilling*, selv om de enkelte avgjørelsene ikke er bindende i seg selv. Det kan formuleres som et spørsmål om Organisasjonsfrihetskomiteens kompetanse til å foreta autorative tolkninger av rettsgrunnlaget.

I likhet med spørsmålet over kan det slås fast at Organisasjonsfrihetskomiteen ikke er direkte tilkjenne gitt en slik tolkningskompetanse i verken ILOs konstituerende dokumenter eller i de etterfølgende konvensjoner. Den eneste institusjonen som er gitt en tolkningskompetanse i ILO-konstitusjonen er som nevnt ICJ i art. 37 nr. 1.²⁰⁹

Til sammenlikning drøfter forarbeidene til menneskerettsloven på generell basis om tolkningskompetansen til de traktatorganene som er satt til å sikre etterlevelse av de konvensjonene som er innlemmet i menneskerettsloven. Her uttales det blant annet at «[i] enkelte situasjoner vil det være åpenbart at opprettholdelsen av en konkret rettstilstand er uforenlig med kravet til lojal oppfyllelse av konvensjonen, uten at dette nødvendigvis kan

²⁰⁸ Denne adgangen til foreleggelse av spørsmål for ICJ er for øvrig ikke prosessuelt uproblematisk i forhold til ICJs statutter, se La Rosa (2002) for mer om disse problemstillingene. Det bemerkes at denne adgangen for domstolsprøving aldri er blitt benyttet.

²⁰⁹ ILO-konstitusjonen art. 37 nr. 2 gir hjemmel for Styret med godkjenning av Hovedkonferansen å nedsette et tribunal med tolknings- og tvisteløsningskompetanse. Denne adgangen har imidlertid ikke blitt benyttet, se nærmere om dette i punkt 8.2.

leses ut av konvensjonsteksten. [...] I andre situasjoner vil statens myndigheter kunne velge å legge til grunn en annen tolkning enn den som er foretatt av et konvensjonsorgan fordi den selv vurderer situasjonen annerledes, uten dermed å opptre konvensjonsstridig. Her som i nasjonal rett vil det dessuten alltid være nødvendig å ta standpunkt til hvor langt et prejudikat rekker.»²¹⁰

Det konkluderes i forarbeidene med at det ikke lar det seg gjøre «å slå fast noen allmenngyldig setning om den folkerettslige plikt til å følge konvensjonsorganenes tolkninger av en konvensjon. Det står imidlertid fast at organenes avgjørelser eller uttalelser normalt vil være rettskildefaktorer av betydelig vekt ved tolkningen av konvensjonene, også når tolkningen foretas av nasjonale myndigheter.»²¹¹

All den tid Organisasjonsfrihetskomiteen ikke er opprettet gjennom enighet fra statene i form av en konvensjon skiller den seg fra de traktatororganer som forarbeidene til menneskerettsloven omtaler, også i denne sammenhengen.²¹²

Når det gjelder tolkningskompetansen av traktater kan det imidlertid spørres om ikke det lange nærværet av Organisasjonsfrihetskomiteen og den praksis som komiteen har bygd opp rundt sitt mandat betyr at statene til en viss grad har akseptert Organisasjonsfrihetskomiteen som et autorativt tolkningsorgan. Det som taler i mot et slikt standpunkt er imidlertid avgjørelser som OFS-kjennelsen, hvor Organisasjonsfrihetskomiteen ikke blir ansett som en rettskildefaktor av en nasjonal domstol.

Om det er riktig å ikke anerkjenne Organisasjonsfrihetskomiteen som en rettskildefaktor som kan prege statenes rettsstilling gjennom sine tolkninger er et større spørsmål. Vurderingen om Organisasjonsfrihetskomiteen *bør* fungere som en premissleverandør for

²¹⁰ NOU 1993:18 s. 88-89, se også punkt 1.2.1.

²¹¹ Ibid. s. 89.

²¹² Se mer om dette i punkt 4.3.2.

folkerettslig argumentasjon er sammensatt, og avhenger av et større sett av faktorer som det totalt sett gjennomgås i denne avhandlingen, kanskje spesielt metodebruk og uavhengighet, samt avgjørelsens bonitet. Spørsmålet handler også om de aktuelle eksterne systemers rettskildelærer. I den sammenheng kan det også henvises til kapittel 7 som vil undersøke noen andre internasjonale organers bruk av Organisasjonsfrihetskomiteens praksis for å fastslå statenes rettsstilling etter «sine» jurisdiksjoner.

Uansett innebærer det at Organisasjonsfrihetskomiteen ikke uttrykkelig, eller indirekte gjennom tolkning, er gitt tolkningskompetanse gjennom ILOs konstituerende tekster eller påfølgende konvensjoner, samt den usikkerhet som synes å foreligge om slike organers tolkningskompetanse, at Organisasjonsfrihetskomiteens selvstendige bestemmelsesrett svekkes også i forhold til å potensielt virke inn på statenes rettsstilling gjennom sine tolkninger av konvensjonene.

Når det gjelder sedvanerettsdannelser stiller ting seg litt annerledes. På dette området kan man forestille seg at Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser kan danne grunnlaget for senere statspraksis som kan utvikle seg til sedvanerett om den blir akseptert på generell basis som *opino juris*. Likevel er det grunn til å konstatere at også her er komiteen helt avhengig av statenes etterfølgende opptreden, slik at den juridiske bestemmelsesretten per se ikke fremstår som helt selvstendig.

Totalt sett må det konstateres at Organisasjonsfrihetskomiteens materielle bestemmelsesrett ikke fremstår som særlig selvstendig overfor statene, som er pliktsubjektene i komiteens saker.

Den materielle bestemmelsesretten til Organisasjonsfrihetskomiteen har hittil blitt diskutert i relasjon til statene. Det fremstår også nødvendig å vurdere den materielle bestemmelsesretten i forhold til resten av ILO-systemet.

Formelt kan nemlig ikke Organisasjonsfrihetskomiteen selv gi anbefalinger til statene, og inviterer derfor alltid avslutningsvis i sine avgjørelser til at Styret skal godkjenne dets

anbefalinger, jf. Prosedyrereglene nr. 18 og 19. Denne formaliteten har imidlertid mistet sin praktiske betydning over årenes løp, Haas fremholder at «Governing body approval became pro forma»,²¹³ når han beskriver utviklingen i forholdet mellom Organisasjonsfrihetskomiteen og Styret.

Det er nemlig ikke kjente tilfeller av at Styret har nektet å godkjenne komiteens avgjørelser.²¹⁴ Når man tar i betraktning at komiteens medlemmer også er medlemmer av Styret, kan det fremstå som om oppdelingen har mer karakter av å fungere som en intern arbeidsdeling, enn at Styret skal fungere som et «overorgan» for Organisasjonsfrihetskomiteen.

Haas betegner videre forholdet mellom Styret og Organisasjonsfrihetskomiteen slik at «the cumulative effect of the self-administered change has been the growth of the Committee's discretionary power, its capacity to dispose of issues without referring them to the plenary Governing Body except in the most pro forma ways. Yet it remains true that this evolution was possible only within the limits set by the dominant opinion in the Governing Body».²¹⁵ Dette er nok fortsatt gjeldende i dag; komiteen vil aldri ha større bestemmelsesrett enn den rådende oppfatning hos Styret, selv om dette foreløpig har vist seg å være uproblematisk. Dette innebærer likevel at uavhengigheten fra Styret er begrenset, all den tid Styret har kompetanse til ikke å vedta Organisasjonsfrihetskomiteens anbefalinger.

Dette leder også over til spørsmålet om i hvilken grad Organisasjonsfrihetskomiteen innehar en faktisk eksklusiv tolkningskompetanse innenfor ILO. Hvis det er flere organer og aktører innenfor ILO som også kan avgi uttalelser om riktig regelforståelse ved rettslig tvil, vil det kunne gripe inn på Organisasjonsfrihetskomiteens selvstendige materielle

²¹³ Haas (1964) s. 383.

²¹⁴ Edström (2009). I Styrets vedtak i sesjonene 300-305 angående Organisasjonsfrihetskomiteens rapporter med avgjorte saker uttrykkes vedtakene med mer eller mindre denne ordlyd: «The Governing Body took note of the introduction to the report of the Committee, contained in paragraphs [A-B], and adopted the recommendations made in paragraphs [X, Y ...]. The Governing Body adopted the [Z]th Report of the Committee on Freedom of Association as a whole» (her utdrag fra den 300. Sesjonen). For oversikt over Styrets siste vedtak, se

http://www.oit.org/global/What_we_do/Officialmeetings/gb/decisions/DecisionsTaken/lang--en/index.htm.

²¹⁵ Haas (1964) s. 397.

bestemmelsesrett. Hvis organene kommer med forskjellige eller motstridende signaler vil dette kunne føre til at de svekker hverandres autoritet, da det ikke fremstår noe klart rangforhold mellom de ulike ILO-organene. De forskjellige tolkningene kan da anføres å være like vektige.

Innenfor ILO er det som nevnt i punkt 2.2 flere forskjellige klage- og etterlevelsesmekanismer. I Prosedyrereglene nr. 6 fremheves det også at «[a]t the present time [...] there are three bodies which are competent to hear complaints alleging infringements of trade union rights that are lodged with the ILO, viz. the Committee on Freedom of Association set up by the Governing Body, the Governing Body itself, and the Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association.» Praksis har imidlertid vist at det kun er Organisasjonsfrihetskomiteen som faktisk behandler klager på dette området, slik at denne delte kompetansen ikke har vist seg å være problematisk.

Videre gir Ekspertkomiteen sine generelle uttalelser, som også kan dreie seg om organisasjonsfriheten og retten til kollektive forhandlinger. Hittil har imidlertid ILO-organene vært ganske samstemte i sine regelforståelser. Ekspertkomiteens uttaler sågar i sin «General Survey on Freedom of Association and Collective Bargaining» av 1994 at Organisasjonsfrihetskomiteen «has established a series of principles [...] which constitutes a veritable international law on freedom of association» (avs. 19). Dette indikerer at Ekspertkomiteen vil se hen til Organisasjonsfrihetskomiteens praksis når den utfører sine rapporter, noe som gir Organisasjonsfrihetskomiteen en tydelig funksjon som premissleverandør for rettslig argumentasjon innad i ILO.

Denne analysen av Organisasjonsfrihetskomiteens materielle bestemmelsesrett viser at den fremstår som begrenset overfor statene, all den tid komiteen ikke har kompetanse til å fatte bindende avgjørelser, og heller ikke er blitt tilkjennegitt en klar tolkningskompetanse av rettsgrunnlaget. Innad i ILO har Organisasjonsfrihetskomiteen en sterkere faktisk funksjon som premissleverandør for rettslige resonnementer, men selvstendigheten her gjelder kun innenfor de rådende oppfatninger i Styret, all den tid det er Styret som må godkjenne komiteens rapporter.

4.3.2 Prosessuell bestemmelsesrett

Det vil i det følgende drøftes i hvilken grad Organisasjonsfrihetskomiteen har autorativ kompetanse til å vurdere og utvikle sine prosessuelle regler. Problemstillingene blir litt annerledes hva angår den prosessuelle bestemmelsesretten enn den materielle. Prosessuelle regler retter seg hovedsakelig mot den konkrete saksgangen og pålegger ikke statene plikter utenfor sakens rammer, og det blir derfor ikke særlig fruktbart å drøfte rettslig binding eller rettsstilling på samme måte som ovenfor. I det følgende vil det derfor fokuseres på i hvilken grad Organisasjonsfrihetskomiteen selv har hatt en selvstendig bestemmelsesrett over prosedyrereglene utvikling, hvilken grad av aksept reglene har oppnådd fra statene, samt hvor formelle reglene fremstår som et rammeverk for Organisasjonsfrihetskomiteens saksbehandling.

Organisasjonsfrihetskomiteens prosessuelle regler er samlet i dokumentet som i denne avhandlingen har blitt henvist til som Prosedyreglene. Dokumentet er en konsolidert versjon, som er satt sammen av Organisasjonsfrihetskomiteens sekretariat. I dokumentet finner man en sammenfatning av vedtak om saksgang og saksbehandling m.m. godkjent av Styret i ILO.

Organisasjonsfrihetskomiteen har ofte selv tatt initiativ til å gjennomgå og revidere reglene, se blant annet den siste mer omfattende diskusjonen i Organisasjonsfrihetskomiteen rapport nr. 327 fra 2002. Enkelte av de prosessuelle reglene er også kommet frem gjennom konkrete saker, se f. eks. Prosedyrereglene nr. 23, som er basert på sak 1627, avs. 32.

Det har også kommet flere bidrag i utviklingen som følge av debatt i Styret. Her kan det blant annet vises til Organisasjonsfrihetskomiteens rapport nr. 9, avs. 2 flg. som oppsummerer og kommer med forslag som følge av debatt i styrets 121. sesjon.²¹⁶

²¹⁶ Se også Organisasjonsfrihetskomiteens 29. rapport hvor det etter forespørsel fra Styret ble vurdert forbedringer av prosedyren, og rapport nr. 43 hvor Styret forespør om endringer.

Endringene som ble gjort i 1977, og som er referert i Organisasjonsfrihetskomiteens rapport nr. 164, ble initiert etter at «the Programme, Financial and Administrative Committee» (en annen underkomité av styret) hadde foretatt en dyptpløyende analyse av internasjonale arbeidsstandarder og etterlevelsme mekanismene i ILO. ECOSOC har ikke vært inne i bildet siden opprettelsen av Undersøkelseskommissjonen, og har følgelig ikke direkte påvirket Organisasjonsfrihetskomiteens prosessuelle rammer.

Ser man på utviklingen av reglene er det tydelig at Organisasjonsfrihetskomiteen hele tiden har hatt en selvstendig innflytelse på de prosessuelle rammenes utforming. Igjen er det imidlertid Styret som må godkjenne forslagene, slik at noen total uavhengighet over den prosessuelle bestemmelsesretten innehar ikke Organisasjonsfrihetskomiteen.

Dokumentet reglene er samlet i er ikke vedtatt per se, og rammene fremstår som temmelig uformelle. Dette tydeliggjøres ved at reglenes språklige drakt skiller seg ganske distinkt fra hva man ser hos andre tvisteløsningsorganer; se for eksempel nr. 9, hvor komiteen «expressed *the hope* [min kursivering] that [...]» og de mange reglene som åpner med «the Committee has considered that [...]»,²¹⁷ «the Committee has taken the view that [...]»²¹⁸ og lignende ord og vendinger.²¹⁹

Hele den uformelle tilblivelsen av dokumentet, samt det faktum at det her er regler som er vedtatt på forskjellige nivåer og i forskjellige kontekster innebærer at det fremstår som noe utjenlig som et juridisk og formelt dokument. Sammenlikner man med de prosessuelle reglene hos f. eks. FNs Menneskerettighetskomité som er vedtatt i SP del IV finner man en helt annen grad av formalisme og forankring. De påfølgende mer detaljerte prosedyrereglene har også følgelig blitt vedtatt i et formelt dokument.²²⁰ Den samme formelle konvensjonsforankringen av de prosessuelle rammene finner man også i stor grad

²¹⁷ Se f. eks. nr. 20.

²¹⁸ Se f. eks. nr. 39.

²¹⁹ Se f. eks. nr. 21, nr. 27, 33.

²²⁰ Se Rules of Procedure of the Human Rights Committee, CCPR/C/3/Rev.6.

hos f. eks. FNs Rasediskrimineringskomité,²²¹ FNs komité for barns rettigheter,²²² FNs komité mot tortur²²³ og ikke minst hos Den europeiske menneskerettighetsdomstolen²²⁴ og lignende domstoler.

På tross av den uformelle statusen til dokumentet, henviser undertiden Organisasjonsfrihetskomiteen likevel direkte til sammenfatningen hvor prosessuelle spørsmål er oppe, se f. eks. sak 2454. Dette gjøres imidlertid ikke konsekvent, og ved andre tilfeller henvises det kun til det konkrete vedtaket i Organisasjonsfrihetskomiteen om den aktuelle regelen, se f. eks. sak 2421 og 2543. Disse sakene er imidlertid de eneste i min saksbase hvor det direkte har blitt henvist til prosessuelle regler.

På bakgrunn av hvor sjelden prosessuelle spørsmål er oppe i Organisasjonsfrihetskomiteen virker det som om partene i stor grad har akseptert de retningslinjene som har oppstått.

Det vil i det følgende undersøkes hvilket grunnlag det kan være for at partene, og da spesielt statene, virker til å i stor grad ha akseptert de prosessuelle rammene som har vokst frem.

Konkret gir ILO-konstitusjonen en stor grad av prosessuell autonomi til Styret, se artikkel 7 nr. 8 som foreskriver at «[t]he Governing Body shall regulate its own procedure and shall fix its own times of meeting». Som en underkomité av Styret kan dette også innebære en kompetanse for Organisasjonsfrihetskomiteen til å utvikle sine egne prosedyreregler. Likevel bærer regelens språkdrakt mer preg av å være en praktisk forordning med henblikk på den konkrete gjennomføringen av styremøter. Det er usikkert om dette gir tilstrekkelig

²²¹ Se Konvensjon om eliminering av alle former for rasediskriminering del II.

²²² Se FN-konvensjonen om barns rettigheter del II, særskilt art. 43-45.

²²³ Se FN-konvensjonen om bekjempelse av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff av 10. desember 1984 del II.

²²⁴ Se EMK del II.

hjemmel til å fastlegge de prosessuelle reglene for Organisasjonsfrihetskomiteen og dens virke.

Læren om «implied powers» for internasjonale organer kan imidlertid gi grunnlag for opprettelsen og utviklingen av prosedyreregler for Organisasjonsfrihetskomiteen. Læren er blant annet basert på ICJs rådgivende uttalelse i den såkalte «Reparation» saken av 11. april 1949, hvor det blant annet uttales at «the rights and duties of an entity such as the Organization must depend upon its purposes and functions as specified or implied in its constituent documents and developed in practice».²²⁵ Brownlie kobler denne referansen om «implied powers» til prinsippet om institusjonell effektivitet,²²⁶ og viser til den samme rådgivende uttalelsen hvor domstolen også uttaler at «[u]nder international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties».²²⁷ Den nevnte saken dreide seg FNs mulighet til å fremsette erstatningskrav, men ICJ har også brukt dette nødvendighetskriteriet til å godkjenne opprettelsen av et administrativt tribunal.²²⁸ Denne læren kan gi rettslig grunnlag for opprettelsen av Organisasjonsfrihetskomiteen fra Styrets side, og Styrets fastleggelse av de prosessuelle reglene til komiteen gjennom vedtak.

Når Organisasjonsfrihetskomiteen da først eksisterer som en klagemekanisme, er det grunn til å fremheve at internasjonale klageorganer allment er erkjent enkelte iboende egenskaper som ikke uttrykkelig er tildelt dem. Blant disse er fra begynnelsen av moderne internasjonal tvisteløsning prinsippet om tribunalers «compétence de la compétence», eller myndigheten til selv å avgjøre omfanget av sin egen jurisdiksjon, innbefattet.²²⁹

²²⁵ Advisory Opinion Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations s. 10.

²²⁶ Brownlie (2008) s. 635.

²²⁷ Advisory Opinion Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations s. 12.

²²⁸ Advisory Opinion Effects of Awards of Compensation made by the U.N. Administrative Tribunal.

²²⁹ Brown (2007) s. 61.

I «Nottebohm»-saken fremholdt ICJ at «an international tribunal has the right to decide as to its own jurisdiction and has the power to interpret for this purpose the instruments which govern that jurisdiction».²³⁰ Denne kompetansen ble fremhevet som «a rule consistently accepted by general international law in the matter of international arbitration».²³¹ Man begrunner regelen i at den er absolutt nødvendig for at et internasjonalt tribunal skal kunne utøve sin funksjon.

Læren om «compétence de la compétence» har senere blitt anerkjent i praksisen hos en rekke andre internasjonale etterlevelsorganer, blant annet WTO sitt ankeorgan,²³² Den inter-amerikanske menneskerettighetsdomstolen,²³³ the Iran-US Claims Tribunal²³⁴ og ett ICSID-tribunal.²³⁵

I et slikt henseende er det naturlig at et organ som Organisasjonsfrihetskomiteen innenfor en internasjonal organisasjon skal kunne få utvikle sine prosessuelle regler for i det hele tatt utføre sine oppgaver.

Totalt sett peker mine funn i to retninger angående den prosessuelle bestemmelsesretten; nemlig stor selvbestemmelse fra Organisasjonsfrihetskomiteens side og aksept blant statene for ordningen, mot mangel på formalisme på den andre siden, da reglene ikke har ikke manifestert seg i noen offisielle dokumenter. Det er en naturlig antakelse at sterke prosessuelle rammer er en faktor som bidrar til å øke et tvisteløsningsorgans rettslige status. Det skaper autoritet utad, og faste rammer for saksbehandlingen. Når det ikke har skjedd en større grad av formalisering av de prosessuelle reglene, kan det hevdes at dette innebærer at Organisasjonsfrihetskomiteen funksjon som en selvstendig rettslig

²³⁰ ICJ Liechtenstein v. Guatemala s. 119.

²³¹ ICJ Liechtenstein v. Guatemala s. 119.

²³² US-anti Dumping Act of 1916, WT/DS136/AB/R avs. 54, fotnote 30.

²³³ Case of Ivcher-Bronstein v. Peru avs. 32 flg.

²³⁴ Marks & Umman v. Iran s. 296-97.

²³⁵ Klöckner Industrie-Anlagen GmbH and others v. United Republic of Cameroon and Société Camerounaise des Engrais avs. 17.

avgjørelsestaker ikke fremtrer som veldig solid når fundamentet (de prosessuelle reglene) for dens saksgjennomføring fremstår så uformelt.

4.4 Organisatorisk, økonomisk, personell uavhengighet

Dette avsnittet vil vurdere Organisasjonsfrihetskomiteens selvstendige kontroll over dens organisatoriske, økonomiske og menneskelige ressurser, og handler i bunn og grunn om organets evne til å behandle sin saksmengde raskt og effektivt.²³⁶ Herunder vurderes også mulighetene til å foreta egne undersøkelser.²³⁷

Organisasjonsfrihetskomiteen økonomiske rammer bestemmes i stor grad av andre aktører innad i ILO. Komiteens medlemmers honorarer og reiseutgifter faller inn under Styrets budsjett. Komiteens sekretariats budsjett faller inn under budsjettet til Det internasjonale arbeidsbyrået.²³⁸ Det er Styret som utarbeider og foreslår budsjettene, mens det er Den internasjonale arbeidskonferansen som vedtar de.²³⁹ Komiteens medlemmer har imidlertid sete og stemmerett i begge disse organene, slik at de har en viss begrenset innflytelse likevel. Partene for de konkrete sakene har ikke direkte kontroll over budsjettene, og kan ikke strupe de enkelte sakene ved å nekte overføring av midler.

Møtetiden for medlemmene på kun to dager per sesjon²⁴⁰ kan anses som et tegn på lite ressurser, i alle fall tidsmessig. Dette kan bidra til å svekke medlemmenes selvstendighet, all den tid det foretas en rekke avgjørelser på denne korte tiden.²⁴¹ Sekretariatet er imidlertid fast ansatte ved Det internasjonale arbeidsbyrået, og «the Freedom of Association Branch» av arbeidsbyrået arbeider på fulltid med problemstillingene angående

²³⁶ Keohane (2000) s. 462.

²³⁷ Ibid. s. 472.

²³⁸ Coue (2009).

²³⁹ L.c.

²⁴⁰ L.c.

²⁴¹ I komiteen 354. rapport ble det meldt om at 26 saker ble gjennomgått, hvorav de fattet definitive konklusjoner i 12 saker og midlertidige konklusjoner i 14, se avs. 3.

organisasjonsfriheten og retten til kollektive forhandlinger,²⁴² og den innledende saksbehandlingen foretas fortløpende i sekretariatet.

Komiteen kan ikke selv iverksette egne undersøkelser, til det trenger den Styrets godkjenning. Vanligvis trenger heller ikke komiteen å foreta spesielle undersøkelser, da saksbehandlingen stort sett består i å forespørre om dette fra partene.²⁴³ Komiteen benytter seg for eksempel ofte av muligheten om å be statene iverksette nasjonale uavhengige granskninger av faktum når dette er uklart, og senere rapportere tilbake om de funn disse måtte føre til.²⁴⁴

Med jevne mellomrom forespør også komiteen statene om tillatelse til å foreta såkalte «direct contact missions».²⁴⁵ Prosedyren er regulert i Prosedyrereglene nr. 67 og 68. Formålet er å finne en løsning på vanskelighetene en sak byr på, og oppdraget til ILO-representanten er følgelig «above all to ascertain the facts and to seek possible solutions on the spot».²⁴⁶ Potobsky fremhever en utstrakt bruk av denne tilnæringsmåten, og peker på at i perioden 1962 (hvor denne prosedyren første gang ble utført) til 1998 ble det foretatt 67 slike oppdrag til totalt 41 land.²⁴⁷ Dette indikerer at komiteen ofte får oppfylt sine forespørsler om å iverksette slike undersøkelsesoppdrag, men siden statene må akseptere et slikt tiltak innebærer det at uavhengigheten ikke står sterkt på dette området.

Komiteen har altså ikke direkte kontroll over budsjetter eller menneskelige ressurser, og er avhengig av andre aktører i disse relasjonene. Partene har imidlertid heller ikke direkte kontroll over disse faktorene, foruten den spesielle undersøkelsesprosedyren «direct contact

²⁴² Coue (2009).

²⁴³ Se Prosedyrereglene nr. 46 og 47.

²⁴⁴ Se f.eks. Sak 2619 avs. 583 bokstav f eller sak 2590.

²⁴⁵ Aksepterte forespørsler om «direct contact missions» i nyere tid finnes i sak 2476 (Kamerun) og sak 2323 (Iran).

²⁴⁶ Prosedyrereglene nr. 67, nest siste punktum.

²⁴⁷ Potobsky (1998) s. 213, det er ikke informert om hvor mange forespørsler som ble fremsatt i det samme tidsrommet.

missions». Totalt sett fremstår ikke Organisasjonsfrihetskomiteen som en særlig selvstendig institusjon på dette området, all den tid dens personell også har tilknytning andre steder, samt at dens økonomiske rammer og mulighetene til å foreta nærmere undersøkelser reguleres av andre aktører innad i ILO, hovedsakelig Styret og Den internasjonale arbeidskonferansen.

4.5 Konklusjon

Dette kapittelet hadde som formål å analysere om komiteen kan anses å inneha uavhengighet i forhold til utvelgelsen og oppnevningen av medlemmer, en selvstendig rettslig bestemmelsesrett og organisatorisk, økonomisk og personell uavhengighet.

Mine funn tyder på at Organisasjonsfrihetskomiteens selvstendighet ikke fremstår som veldig sterk. Det kan anføres at tilknytningene til partsinteressene i sakene og Styret i ILO i alle de gjennomgåtte relasjonene, gjør at Organisasjonsfrihetskomiteen får mer en funksjon av et diskusjonsforum for de forskjellige partsinteressene basert på konkrete saker enn et uavhengig tvisteløsningsorgan. Dette i seg selv kan også være et nyttig perspektiv hvor det kan komme frem konstruktive løsninger, men avgjørelsene får derved mer karakter av rettspolitiske signaler enn rettslige avgjørelser.

I et slikt mer rettspolitisk perspektiv kan det bemerkes at trepartsprinsippet i komiteen reflekterer de konkurrerende interessene innenfor de aktuelle rettighetene, og at den politiske balansen som oppnås gjennom representasjonen kan bidra til å skape en legitimitet for løsningene som presenteres. Dette er noe som kan være positivt for komiteens funksjoner som premissleverandør for rettslig argumentasjon, på tross av den manglende selvstendigheten.²⁴⁸

²⁴⁸ Se mer i om dette i Alvarez (2005) s. 560

5 Adgang til realitetsprøving

5.1 Innledning

Hovedproblemstillingen for dette kapitlet er hva som kan identifiseres som rammene for adgang til realitetsprøving hos Organisasjonsfrihetskomiteen, og vurdere hva både formalisme og fritt skjønn på dette området har å si for komiteens funksjoner og status.

Keohane et al. fremhever at adgang er «particularly important with respect to courts and other dispute-resolution bodies because, in contrast to executives and legislatures, they are 'passive' organs of government unable to initiate action by unilaterally seizing a dispute».²⁴⁹

Det fremføres videre at en høy grad av adgang er en fordel for de rettslige organene, da det muliggjør dem å faktisk bli en aktør på den rettslige arena.²⁵⁰ Dette utgangspunktet må likevel tilpasses for denne avhandlingens formål, da overføring av rettslige oppgaver ikke er like tydelig hos Organisasjonsfrihetskomiteen som i de organene som i Keohane et al. fremhever. Å fokusere kun på graden av adgang til realitetsprøving kan derfor ikke være eneste perspektiv i denne sammenhengen. Mer interessant i denne konteksten er det å vurdere hvor komiteen opererer med formelle skranker, og hvor den opererer med et friere skjønn for adgangen til realitetsprøving og hva dette innebærer for komiteens rettslige status.

Går komiteen lenger enn det en domstol normalt vil gjøre har dette innvirkning på dens funksjon som en rettslig aktør. En implikasjon kan være at komiteen rent faktisk fungerer mer som en politisk enn en juridisk aktør. Den kan også få karakter mer tilnærmet et forvaltningsorgan som behandler klager enn en domstol. En domstol fordrer nemlig en viss

²⁴⁹ Keohane (2000) s. 462

²⁵⁰ Ibid. s. 482

grad av formalisme for å definere hva som hører hjemme i domstolsbehandling.²⁵¹ Det vil gjennomgående bli foretatt sammenlikninger på området med andre kontrollmekanismer.

Det finnes ingen silingsmekanisme eller instans som først går gjennom de innkomne sakene og beslutter om de grunnet avvisningsgrunner ikke kan tas opp til realitetsbehandling i Organisasjonsfrihetskomiteen. Samtlige saker behandles av en samlet komité, men det settes visse rammer for hva den realitetsbehandler, og dette begrunnes som regel i avgjørelsene.²⁵²

Det vil i det følgende undersøkes flere kriterier som berører rammene for adgangen til realitetsprøving hos Organisasjonsfrihetskomiteen. Adgang til realitetsprøving er som uavhengighet en variabel bestående av flere faktorer. Det vil være fokus på en del rettslige avvisningsgrunner for realitetsbehandling man tradisjonelt finner hos internasjonale etterlevelsesmekanismer; innskrenkninger i form av *ratione personae*, *ratione materiae*, uttømming av nasjonale rettsmidler, *res judicata* og *lis pendens*.²⁵³

5.2 Ratione Personae

Spørsmålet om *ratione personae*, eller spørsmålet om hvem som kan være parter i saker for Organisasjonsfrihetskomiteen, er naturligvis av stor betydning for adgangen til realitetsprøving. Det vil i det følgende redegjøres for hvor stor krets av potensielle aktører som kan presentere sine saker for Organisasjonsfrihetskomiteen, og hvilke implikasjoner dette har for komiteens status. Det kan hevdes at det på dette området er en fordel å ha

²⁵¹ Til illustrasjon viser EMDs «Survey of Activities» at i perioden 1955-2007 ble totalt 187 231 saker ansett som «inadmissible or struck off the list» mot totalt 305 107 som enten har blitt «declared admissible», blitt allokert til et «decision body» eller allerede avgjort.

²⁵² Se imidlertid sak 2410 og sak 2427 som begge blir avvist uten noen konkret årsaksangivelse i avgjørelsen.

²⁵³ Det bemerkes at det kan eksistere årsaker som kan være vel så restriktive for en klager som de rettslige, f. eks. hindringer som kostnader ved klage og manglende informasjon om klageordningen. Det avgrenses imidlertid mot disse problemstillingene i det følgende.

regler som åpner for en stor grad av skjønn, da vernet på den måten utvides for potensielle rettighetssubjekter

De fleste retningslinjene på området er innlemmet i Prosedyrereglene. Prosedyrereglene nr. 31 foreskriver at klager som er fremsatt må komme fra enten «organizations of workers or employers or from governments». Videre er klagene kun «receivable [...] if they are submitted by a national organization directly interested in the matter, by international organizations of employers or workers having consultative status with the ILO, or other international organizations of employers or workers where the allegations relate to matters directly affecting their affiliated organizations» (nr. 31 andre punktum).

Etter Prosedyrereglene nr. 32 har Organisasjonsfrihetskomiteen full frihet til å avgjøre om en organisasjon er å anse som en arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjon, og den anser seg ikke bundet av nasjonale definisjoner. I Prosedyrereglene nr. 33 står det blant annet foreskrevet at en klage ikke anses som uimottakelig på grunn av at de aktuelle myndighetene har oppløst, eller foreslått å oppløse, organisasjonen som klagen ble innlevert på vegne av. Rammene er naturlig vide i den forstand at Organisasjonsfrihetskomiteen heller ikke anser det som avvisningsgrunn at organisasjonen ikke har blitt offentlig anerkjent. Det er tilstrekkelig at det ut i fra klagen er klart at organisasjonen *de facto* eksisterer.²⁵⁴

Klagene skal videre være signert av en representant av et organ som er bemektiget til å representere klageren, jf. Prosedyrereglene nr. 40. Komiteen kan likevel bestemme å gå videre med klagen hvor klageren av frykt for represalier ikke ønsker å få navnet sitt offentliggjort og at det kan bekreftes en viss alvorlighetsgrad vedrørende de fremsatte anklagene.²⁵⁵

²⁵⁴ Prosedyrereglene nr. 35.

²⁵⁵ Ibid. nr. 37.

Individklager er imidlertid ikke tillatt for Organisasjonsfrihetskomiteen. De klageberettigede er likevel mer enn bare stater, som tradisjonelt har hatt enerett på tvisteløsningsdomenet innenfor folkeretten. Organisasjonsfrihetskomiteen føyer seg dermed inn i rekken av organer som åpner for en videre krets av klagere enn kun stater. Organisasjonsfrihetskomiteen går likevel ikke så langt som f. eks. Den europeiske menneskerettighetsdomstol²⁵⁶ eller FNs menneskerettighetskomité²⁵⁷ med å tillate individklager. Nektelsen av individklager innebærer følgelig en skranke for adgangen til realitetsprøving i Organisasjonsfrihetskomiteen. Dette stadfester igjen trepartsprinsippets viktighet for ILO. Karakteren av rettighetene Organisasjonsfrihetskomiteen skal sikre etterlevelse for, skulle tilsi at også individklager kunne vært aktuelle, slik det er åpnet for hos andre organer som overvåker organisasjonsfriheten.

Det følger av hele systemets natur at den innklagede part må være en stat. Det er kun stater som er forpliktet etter de aktuelle ILO-konvensjonene og de øvrige rettsgrunnlagene på området. Individansvar på den folkerettslige arena er snevert i form av grove brudd på menneskerettigheter som kan føre til internasjonal straffeforfølgning.²⁵⁸

Når man ser hen til hvem som presenterer klagen er det tydelige tendenser. I 149 av de 150 sakene jeg har tatt for meg er det fagforeninger som har fremsatt klagen, noe som forsterker et inntrykk av at Organisasjonsfrihetskomiteen hovedsakelig er fagforeningenes internasjonale klagemekanisme.²⁵⁹

Når det gjelder hvem som kan ha partsstilling i Organisasjonsfrihetskomiteen finner vi altså en viss grad av innskrenkning, i og med at potensielle parter er relativt klart definert i Prosedyrereglene, selv om det er opp til komiteen å avgjøre de nærmere definisjonene. Jeg har imidlertid ikke kommet over tilfeller hvor klagen har blitt avvist grunnet «feil» klager

²⁵⁶ Se EMK art. 34.

²⁵⁷ Se Tilleggsprotokoll til konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 1.

²⁵⁸ Se f. eks. Fleischer (2005) s. 355-357 for en kortfattet omtale om emnet .

²⁵⁹ Unntaket er sak 2605

eller klagemotpart. Rent faktisk kan man anføre, på bakgrunn av hvem som presenterer klagen, at Organisasjonsfrihetskomiteen fremstår som fagforeningenes internasjonale klageorgan. Dette kan implisere at Organisasjonsfrihetskomiteen i stor grad fungerer som et internt klageorgan for spesielt én av de interessegruppene som har sete i ILO.

5.3 Ratione Materiae

Problemstillingene rundt ratione materiae dreier seg om hvilke materielle spørsmål komiteen kan ta opp, og henger tett sammen med kompetansespørsmål. Det vil i det følgende undersøkes i hvilken grad dette er en skranke for realitetsbehandling, og hvordan de eventuelle skrankene kommer til uttrykk.

For at en klage skal bli tatt opp i Organisasjonsfrihetskomiteen kreves en detaljert redegjørelse av faktum som demonstrerer, prima facie, et brudd på organisasjonsfriheten. Tilleggsdokumenter og –informasjon er ikke påkrevet, selv om klagere ofte sender inn slik informasjon (for eksempel avisutklipp, kopier av domstolsavgjørelser eller administrative dokumenter).²⁶⁰

Kompetansespørsmålet har fått positive uttrykk i blant annet Organisasjonsfrihetskomiteens Prosedyreregler. Komiteen har blant annet avgjort at «even though allegations may be political in origin or present certain political aspects, they should be examined in substance if they raise questions directly concerning the exercise of trade union rights», på tross av myndigheters oppfattelse og anførsler om at en saks spørsmål utelukkende er av politisk karakter.²⁶¹

Organisasjonsfrihetskomiteen ser seg også kompetent til å behandle saker omhandlende utkast til nasjonal lovgivning, selv om dette ennå ikke er bindende regler. Komiteen ser det som ønskelig at partene blir gjort oppmerksomme på dens synspunkter angående den

²⁶⁰ Coue (2009).

²⁶¹ Prosedyrereglene nr. 25.

foreslåtte loven, siden det er åpent for myndighetene å gjøre eventuelle endringer til forslaget. Dette gjelder dog kun hvor klagen er presis og detaljert nok i forhold til utkastet.²⁶² Komiteen beveger seg følgelig inn på implementeringsspørsmål snarere enn tvisteløsning, men ut fra et klageperspektiv. Det gir klare indikasjoner på en rettspolitisk funksjon for Organisasjonsfrihetskomiteen når den gir uttalelser om lovgivningsspørsmål før de overhodet er vedtatt.

Enkelte negative avgrensninger angående materielle emner komiteen kan behandle har kommet til uttrykk i Prosedyrereglene nr. 20-23. Her avgrenses det mot brudd på øvrige ILO-konvensjoner angående arbeidsbetingelser, trygdelovgivning, spørsmål angående fast eiendoms- og besittelsesrett og oppfatninger om de industrielle forhold i et land.²⁶³

Sak 2574 er et eksempel på at en klage blir avvist grunnet *ratione materiae*. Her var Colombia innklaget av tre organisasjoner for å ha suspendert og redusert pensjoner som var etablert gjennom lovgivning og kollektive forhandlinger. Myndighetene anførte at dette ble gjort på bakgrunn av mistanker om svindel og forfalskninger og viste til straffesaker som pågikk i det nasjonale rettssystemet.

Det ble fra myndighetenes side hevdet at saken ikke gjaldt organisasjonsfriheten, da arbeiderne «enjoyed their right of association and were able to make use of the administrative and legal mechanism at their disposal».²⁶⁴ Organisasjonsfrihetskomiteen tiltrådte langt på vei dette synspunktet: «[H]aving examined the allegations and the Government's reply, the Committee takes the view that the issues raised are not related to freedom of association. Under these circumstances, unless the complainant organizations specify the manner in which the facts alleged affect freedom of association, the Committee will not pursue its examination of these matters.»²⁶⁵

²⁶² Prosedyrereglene nr. 27.

²⁶³ Se også Digest (2006) nr. 12-14.

²⁶⁴ Sak 2575 avs. 499.

²⁶⁵ Sak 2575 avs. 502.

Likevel er det i mitt saksutvalg få eksempler på at klager avvises på grunnlag av «galt» substansielt innhold. Noe av dette kan forklares med at det er relativt greit å forstå hva som er omfattet av de aktuelle rettighetene komiteen er satt til å kontrollere. Men mye kan nok også tilskrives komiteens generelle velvillighet til å realitetsbehandle klager.

Videre er det verdt å fremheve Organisasjonsfrihetskomiteens frie tilnærmingen til rettsgrunnlaget, jf. kap. 3, som en døråpner for realitetsbehandling. Sammenlikner man f. eks. med FNs Menneskerettighetskomité er det der klart fastlagt i tilleggsprotokollen til SP artikkel 3 at klager som er «incompatible with the provisions of the Covenant» er «inadmissible». Dette fordrer en strengere traktatbasert vurdering, og innskrenker rekkevidden av Menneskerettighetskomiteens materielle jurisdiksjon.

Det kan spørres om det virkelig er stor grunn til å forvente et behov for siling av saker på grunn av klagene innhold hos Organisasjonsfrihetskomiteen, all den tid det gjelder begrensninger for hvem som kan klage, jf. 5.2. De som kan ha partsstilling i sakene er utelukkende aktører som har relativt klart definerte interesseområder innenfor rettsområdet Organisasjonsfrihetskomiteen overvåker. Dette kan føre til at sjansene for at det kommer inn klager som er utenfor Organisasjonsfrihetskomiteens jurisdiksjon fremstår som lite sannsynlig, og at det derfor er naturlig at en stor andel av sakene realitetsbehandles.

Det kan hevdes at rammene *ratione materiae* fremstår som en temmelig uformell inngangsport for realitetsbehandling. Det er få klare reguleringer som er blitt gjort angående *ratio materiae*, og komiteen har stor frihet til å behandle sakene etter eget forgodtbefinnende. Dette skiller seg fra domstoler og tribunaler som, som regel, klarere har blitt delegert en viss jurisdiksjon som lettere lar seg avgrense. De løse rammene gir implikasjoner om en komité som ønsker en størst mulig saksbase for å utvikle rettstilstanden.

5.4 Uttømming av nasjonale rettsmidler?

Flere internasjonale tvisteløsningsorganer setter som absolutt vilkår at nasjonale rettsmidler har blitt uttømt før saken kan tas opp til behandling.²⁶⁶ Hovedhensikten bak dette er å gi statene mulighet til å rette opp eventuelle problemer internt, før internasjonale kontrollfunksjoner kommer på banen.²⁶⁷ I tillegg bidrar det til å lette arbeidsbyrden, og følgelig øke effektiviteten, hos de internasjonale tvisteløsningsorganene, hvis eventuelle avvik blir rettet opp i en nasjonal prosess. Det skal i det følgende redegjøres for hvordan dette er regulert hos Organisasjonsfrihetskomiteen.

Organisasjonsfrihetskomiteen oppstiller intet vilkår om uttømming av nasjonale rettsmidler. Prosedyrereglene nr. 28 foreskriver imidlertid at komiteen skal ta «into account» når de undersøker en klage at eventuelle ankeprosedyrer som sørget for av nasjonal lovgivning for domstoler eller uavhengige tribunaler *ikke* har blitt benyttet i forhold til saken som klagen baserer seg på. Hva det betyr å ta «into account» at nasjonale rettsmidler ikke er uttømt, fremstår som ganske utydelig, og jeg har ikke funnet avgjørelser i mitt saksutvalg som nærmere fastlegger hva som ligger i begrepet.

Et moment som er relevant for hensynet bak uttømming av nasjonale rettsmidler er mulighetene for å få frem fakta i saken, spesielt all den tid Organisasjonsfrihetskomiteen har begrensede muligheter til å foreta egne undersøkelser, jfr. punkt 4.4. I sak 2541 hvor Mexico var innklaget for uregelmessigheter ved valget av arbeidsrepresentanter til et lokalt meklings- og voldgiftsorgan, var «the fact that the complainant organization decided not to lodge administrative or legal appeals which would have enabled determination of the factual elements necessary to permit a decision on the allegations» én av grunnene til at komiteen avgjorde å ikke gå videre i sine undersøkelser av saken, se også punkt 5.5. Hovedårsaken til at klagen avvises blant annet på dette grunnlaget var at komiteen ikke anså saken som godt nok opplyst som en følge av manglende nasjonal rettsbehandling, ikke at uttømming av nasjonale rettsmidler er et absolutt krav.

²⁶⁶ Se f. eks EMK art. 35 eller Tilleggsprotokoll til SP art. 5 nr. 1 bokstav b.

²⁶⁷ Høstmølingen (2003) s. 383.

Komiteen har altså valgt en linje hvor de tar hensyn til om nasjonale rettsmidler er uttømt, men oppstiller det likevel ikke som et vilkår for realitetsprøving. Dette senker terskelen for adgang til realitetsprøving og øker sakstilførselen,²⁶⁸ men det innebærer også en type uformell tilnærming som reduserer komiteens preg av en domstol. Det kan igjen indikere en generell villighet til å bedrive rettspolitisk arbeide og et ønske om å påvirke rettsutviklingen, fremfor kun å behandle tvister i ettertid.

5.5 Preskripsjon

Tidsfrister for når en klage må fremsettes for å kunne realitetsbehandles (preskripsjon) er ikke uvanlig ved også internasjonale domstoler og tribunaler.²⁶⁹ Hensikten med preskripsjon er å begrense klageadgangen til det aktuelle og presserende for å unngå en opphopning av eldre krenkelser for kontrollmekanismene. «Tiden leger alle sår», i den forstand at eldre krenkelser ikke nødvendigvis behøver den samme oppmerksomhet, under den selvfølgelige forutsetning at krenkelsen er opphørt. Av mer praktisk art reduseres også muligheten for å få alle fakta på bordet ettersom tiden løper.

Det er dette siste argumentet som blir fremhevet i Prosedyreglene nr. 49, som viser til at det ikke er oppstilt noen formell regel som setter en bestemt tidsperiode for preskripsjon ved klagebehandling, men som peker på at «it may be difficult – if not impossible – for a government to reply in detail to allegations regarding matters which occurred a long time ago».

Det er altså av hensyn til sakens opplysning at også tidsaspektet trekkes inn, ikke som en direkte skranke for adgangen til realitetsprøving i saken. Illustrerende er igjen sak 2541, som er nevnt ovenfor i punkt 5.4. Komiteen uttaler at den ikke hadde «sufficient

²⁶⁸ I følge Høstmælingen (2003) s. 382 faller nær halvparten av klagene til EMD gjennom på dette vilkåret.

²⁶⁹ Se f. eks. EMK art. 35 (1) med en klagefrist på seks måneder for prøving i EMD, det bemerkes imidlertid at preskripsjonsfrister ikke eksisterer hos f. eks. FN's Menneskerettighetskomité.

information to reach a decision on the alleged irregularities, in view of which, given the period of time that has since elapsed and [...] it has decided that examination of this case should not be pursued».²⁷⁰

Det kan likevel slås fast at komiteen ikke opererer med faste preskripsjonsfrister, slik at dette heller ikke innebærer en skranke for realitetsprøving. Dette er igjen en mangel på formalisme som fjerner komiteen fra et mer domstolslignende organ.

5.6 Res judicata

Spørsmålet om res judicata handler nærmere bestemt om en sak kan bli reist igjen for Organisasjonsfrihetskomiteen, når klagen dreier seg om det samme saksforholdet som det allerede har avsagt en avgjørelse på. Dette er noe de fleste rettslige organer tar stilling til når de blir presentert en sak, og begrunnes i hensynet til ikke å ødsle med ressurser. Det vil i det følgende undersøkes hvordan Organisasjonsfrihetskomiteen forholder seg til problemstillingene angående res judicata.

I tilfeller angående saker om «exactly the same infringements»²⁷¹ som tidligere har blitt avgjort, åpner nr. 38 i Prosedyrereglene for at Organisasjonsfrihetskomiteen kan avgjøre om det er «appropriate to take action on it». Prosedyrereglene nr. 39 første alternativ foreskriver imidlertid at Organisasjonsfrihetskomiteen bare kan gjenåpne en sak som den allerede har «examined in substance and in which it had submitted final recommendations to the Governing Body if new evidence is adduced and brought to its notice». I samme retning går andre alternativ, som er en kodifikasjon av prinsippet uttalt i sak 1722 (Canada),²⁷² som slår fast at «the Committee does not re-examine allegations on which it has already given an opinion: for example, when a complaint refers to a law that it has already examined and, as such, does not contain new elements».

²⁷⁰ Sak 2541 avs. 1005.

²⁷¹ Prosedyrereglene nr. 38.

²⁷² Sak 1722 avs. 13.

Dette innebærer i praksis at saker komiteen allerede har sett på langt på vei er å anse som ferdig behandlet for å hindre repeterende klager (en slags negativ rettskraftsfunksjon²⁷³). Den nærmere avgrensningen av hva som er «exactly the same infringements» er ikke alltid like enkelt å avgjøre, og er nok årsaken til at komiteen er innrømmet et skjønn ved slike tilfeller.

Et eksempel på en slik avgrensning finnes i sak 1526 (Canada) hvor klager kritiserte flere lovgivningsaspekter ved «Act No. 160» som introduserte flere tiltak for implementeringen av «Act No. 37» som begge omhandlet faglige rettigheter. Myndighetene anførte imidlertid at «the complainants' arguments concerning Act No. 37 are irreceivable since the Committee has already examined these provisions in Case No. 1356 and 'considered them generally to be in accordance with international standards'».²⁷⁴ Komiteen går inn på en konkret drøftelse om dette og fremholder at «Act No. 160 exists and has meaning only in conjunction with Act No. 37: the Committee cannot therefore analyse it separately. [...] In doing so the Committee is not reopening a case; its examination is restricted to the different components of a legal process of negotiation which may lead it to note that the previous conclusions and recommendations on a given Act have or have not been implemented.»²⁷⁵ Komiteen vurderer altså påstanden nøye, slik at saken potensielt kunne ha stoppet her.

Res Judicata kan følgelig innebære en skranke for realitetsprøving, men problemet oppstår ikke så ofte i praksis. Som vist til ovenfor har komiteen en skjønnsmargin til å vurdere sakens fakta opp mot tidligere klager. Selv om vi her ser en litt mer formell tilnærming, er ikke rammene fastere enn at komiteen er innrømmet et spillerom til egne vurderinger, men noe markant avvik fra domstoler er det ikke grunnlag for å statuere på dette området.

²⁷³ Sml. norsk prosesslovgivning, tvl. § 19-15 (3) og strprl. § 51.

²⁷⁴ Sak 1526 avs. 255.

²⁷⁵ Ibid. avs. 256.

5.7 Lis Pendens

Det vil i det følgende redegjøres for hvordan Organisasjonsfrihetskomiteen forholder seg til problemstillingene angående lis pendens, og hva komiteens tilnærming til dette sier om dens rettslige funksjoner.

Lis pendens omhandler hovedsakelig spørsmålet om avvisning grunnet at klagen substansielt er den samme som en sak som har blitt prøvd i, eller samtidig prøves i, et annet internasjonalt organ, det være seg domstol eller andre klageorganer.²⁷⁶ Tilleggsprotokollen til SP art. 5 nr. 2 bokstav a nevner for eksempel som en forutsetning for behandling i Menneskerettighetskomiteen at «the same matter is not being examined under another procedure of international investigation or settlement». Denne regelen i internasjonal rett grenser tett opp mot res judicata, og begrunnes også i hensynet til å hindre ødsling med ressurser, samt å unngå en eventuelt utilfredsstillende og forvirrende situasjon hvor organene kommer til forskjellige konklusjoner.²⁷⁷ Dette er kanskje stadig mer aktuelt da flere klagemekanismer med delvis overlappende jurisdiksjoner oppstår.²⁷⁸

Et mer domstollignende organ vil være forsiktig med å ta opp saker som løper parallelt i et annet system, av de årsaker som er nevnt ovenfor. I denne sammenhengen inkluderer jeg også situasjoner hvor prosesser løper parallelt i nasjonale rettsinstanser i drøftelsen, all den tid det ikke finnes formelle krav til uttømming av nasjonale rettsmidler i Organisasjonsfrihetskomiteen, se punkt 5.4.

I forhold til prosesser som løper parallelt i nasjonale rettsinstanser fremføres det i Prosedyrereglene nr. 29 at «[w]hen a case is being examined by an independent national jurisdiction whose procedures offer appropriate guarantees, and the Committee considers that the decision to be taken could provide additional information, it will suspend its examination of the case for a reasonable time to await this decision». Dette gjelder likevel

²⁷⁶ Se f. eks. Pasqualucci (2003) s. 127.

²⁷⁷ Høstmølingen (2003) s. 384 ang. EMD.

²⁷⁸ Se punkt 1.2.2.

bare i den utstrekning at utsettelsen «does not risk prejudicing the party whose rights have allegedly been infringed».

Et eksempel på en utsettelse av endelig konklusjon hos Organisasjonsfrihetskomiteen grunnet pågående nasjonale rettsprosesser, er å finne i sak 2600 Colombia hvor saksforholdet var initiert i den lokale arbeidsretten. Komiteen går likevel i sine konklusjoner langt i å anmode myndighetene om å «take the necessary steps to guarantee the right to bargain collectively of the temporary workers».²⁷⁹

Spørsmålet om lis pendens i forhold til andre internasjonale organer er ikke regulert i Prosedyrereglene, og det er heller ikke funnet tilfeller på at dette har vært oppe i praksis.

Rettstilstanden må sies å være noe uklar på dette punktet, og det er ikke gitt hva Organisasjonsfrihetskomiteen vil komme til ved et tilfelle hvor den samme saken er oppe i et annet internasjonalt organ. Problemstillingen har imidlertid ikke vist seg å være særlig praktisk inntil nå. Spørsmålet om lis pendens i relasjon til andre internasjonale organer innebærer følgelig ingen nevneverdig skranke for adgangen til rettsprøving i Organisasjonsfrihetskomiteen.

Det kan det slås fast at det ikke er noen formelle skranke i forhold til lis pendens. Dette betyr at Organisasjonsfrihetskomiteen mest sannsynlig kan velge å undersøke klager samtidig med andre internasjonale organer eller nasjonale rettsinstanser, noe som igjen indikerer en avstand fra en domstolstilnærming.

5.8 Konklusjon

En gjennomgang av adgangsfaktorene viser at svært få saker avvises. Det eneste momentet som tydelig formelt begrenser adgangen til realitetsprøving er det faktum at individer ikke har selvstendig klageadgang. Disse må gå veien gjennom sin fagorganisasjon.

²⁷⁹ Sak 2600 avs. 572 og 574.

De formelle rammene for adgang til realitetsbehandling er likevel temmelig løse. Dette innebærer at inngangsporten til realitetsbehandling blir temmelig vid, og at Organisasjonsfrihetskomiteen derved skiller seg fra en tradisjonell domstolstiltærning til klagene. Igjen er det verdt å minne om den uformelle tilblivelsen til Organisasjonsfrihetskomiteen. Det er mulig å anføre at Organisasjonsfrihetskomiteen gjennom en slik uformell tilgang mer blir å karakterisere som en slags ombudsmannsordning eller et slags internt forvaltningsorgan for klager fra sine interessegrupper, hovedsakelig fagforeninger. Organisasjonsfrihetskomiteen virker veldig velvillig til å motta klager, noe som kan tyde på et ønske om å bedrive rettspolitisk, utviklende arbeid i motsetning til kun å løse tvister.

6 Etterlevelse – tiltak og faktisk påvirkning

6.1 Innledning

Keohane, Moravcsik, Slaughters siste variabel kaller de «Legal Embeddedness»,²⁸⁰ noe som grovt lar seg oversette til rettslig integrasjon, og referer seg til en avgjørelses ettervirkninger.

Det fremheves at implementering av avgjørelser fra internasjonale organer avhenger av internasjonale eller nasjonale handlinger av utøvende, lovgivende og/eller dømmende myndigheter, det være seg en nasjonalstat eller sammenslutning av stater.²⁸¹ Den politiske betydningen av å delegere myndighet til et tvisteløsningsorgan avhenger derfor delvis av graden av kontroll utøvd av individuelle myndigheters offentliggjøring og implementering av avgjørelser.²⁸²

²⁸⁰ Keohane (2000) s. 458.

²⁸¹ Ibid. s. 466.

²⁸² L.c.

Artikkelens typetilfeller på lav integrering viser til de tilfeller hvor individuelle myndigheter har vetorett på etterlevelsen av avgjørelser. Moderat nivå gis hvor det ikke er vetorett, men heller ingen direkte nasjonal rettslig håndhevelse av avgjørelsen. Høyt nivå av nasjonal juridisk integrering blir forbeholdt de tilfeller hvor internasjonale normer direkte blir håndhevet av nasjonale myndigheter.²⁸³

Det som er sagt ovenfor gjelder med den forutsetning at avgjørelsene organet tar er rettslig bindende. Nå er, som vist i punkt 4.3.1, verken Organisasjonsfrihetskomiteen eller ILOs styre bemyndiget til å gjøre komiteens anbefalinger bindende. ILO-konstitusjonen eller påfølgende konvensjoner gir heller ingen muligheter for å tvinge etterlevelse når det gjelder disse sakene.²⁸⁴ Det må imidlertid skilles mellom håndheving og etterlevelse. På tross av at det ikke eksisterer tvingende håndhevelsesmekanismer er det likvel mulig å sikre etterlevelse fra statenes side. Når etterlevelse, som det så ofte gjør på den internasjonale arena, til syvende og sist blir beroende på statenes gode vilje, vil det avgjørende være deres syn på avgjørelsesmyndighetens autoritet, konklusjoner og foreskrevne rettsvirkninger, ikke nødvendigvis om organet formelt tar bindende rettslige avgjørelser per se. Derfor er det interessant å se hvilke virkemidler Organisasjonsfrihetskomiteen tar i bruk for å sikre etterlevelse av sine funn.

Det vil følgelig bli sett nærmere på hvilke virkemidler Organisasjonsfrihetskomiteen faktisk benytter seg av. En undersøkelse av hvilken faktisk påvirkning komiteens avgjørelser har hatt vil også bli foretatt i dette kapitlet, noe som til vil kunne gi en viss

²⁸³ Keohane (2000) s. 467 (se tabell).

²⁸⁴ Dette står i motsetning til funn av en Commission of Inquiry som ved statlig påfølgende motvilje til etterlevelse kan støtte seg til art. 33 i ILO-konstitusjonen. Denne foreskriver følgende: «In the event of any Member failing to carry out within the time specified the recommendations, if any, contained in the report of the Commission of Inquiry, or in the decision of the International Court of Justice, as the case may be, the Governing Body may recommend to the Conference such action as it may deem wise and expedient to secure compliance therewith.»

indikasjon på hvordan disse tiltakene virker. Totalt vil disse momentene bidra til å kaste lys over Organisasjonsfrihetskomiteens funksjoner i et etterlevelsesperspektiv.

6.2 Tiltak for å sikre etterlevelse

Det vil i denne delen bli foretatt en fremstilling og vurdering av de tiltak som Organisasjonsfrihetskomiteen benytter seg av for å sikre etterlevelse av sine anbefalinger. Det vil redegjøres for hvilke rettsvirkninger komiteen foreskriver, og hvordan disse tiltakene forholder seg til folkeretten for øvrig.

Først er det verdt å merke seg at komiteen alltid utformer konkrete anbefalinger i sine avgjørelser, i motsetning til kun å rapportere om «findings» som man kan se hos andre undersøkelsesorganer. Komiteen ber for eksempel om at fagforeninger blir registrert omgående,²⁸⁵ at avskjedigede fagforeningsaktivister blir gjeninnsatt,²⁸⁶ at fengslede fagforeningsaktivister blir løslatt²⁸⁷ og lignende anbefalinger. Flere anbefalinger er imidlertid mer generelt utformet med sikte på at bruddet ikke skal gjenta seg i fremtiden,²⁸⁸ eller komiteen beklager myndighetenes generelle mislighold i å sikre organisasjonsfriheten (og evt. andre sosiale rettigheter).²⁸⁹

De konkrete begrunnede anbefalingene kan være ganske så detaljerte. Dette fremstår som et nødvendig utgangspunkt, da det gir myndighetene noe håndfast å oppfylle. Ord og vendinger som at komiteen oppfordrer²⁹⁰ myndighetene til å «take the necessary steps», «to take immediate measures» eller «to refrain from taking measures» for å overholde sine forpliktelser er hyppig benyttet. I Prosedyrereglene nr. 19 står det lite kontroversielt at

²⁸⁵ F. eks. sak 2498.

²⁸⁶ F. eks. sakene 2627 og 2603.

²⁸⁷ F. eks. sak 1500.

²⁸⁸ F. eks. sak 2545.

²⁸⁹ F. eks. sak 1520.

²⁹⁰ Requests/expects/urges er de vanligste ordene komiteen benytter seg av i sine oppfordringer til statene i denne sammenheng.

«[t]he Committee may recommend that the Governing Body draw the attention of governments concerned to the anomalies which it has observed and invite them to take appropriate measures to remedy the situation».²⁹¹

Sammenlikner man komiteens anbefalinger med ILCs «Draft Articles on State Responsibility» (heretter Draft Articles), hva angår konsekvenser av brudd på internasjonale forpliktelser er det klare likhetstrekk. Draft Articles foreskriver hovedsakelig «Cessation and non-repetition» (art. 30) sammen med «an obligation to make full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act» (art. 31) som hovedforpliktelsene en stat har ved folkerettsbrudd. «Full reparation» innebærer etter art. 34 «restitution, compensation and satisfaction, either singly or in combination, in accordance with the provisions of this chapter». Av disse fremstår «Restitution» («that is, to re-establish the situation which existed before the wrongful act was committed») som den primære forpliktelsen. Dette fordi «compensation» kun er skyldig «insofar as such damage is not made good by restitution» (31 nr. 1), og «satisfaction» kun er skyldig «insofar as it cannot be made good by restitution or compensation» (art. 37 nr. 1).

Komiteen krever ofte at statene avholder fra senere brudd, som f. eks. uttrykt i sak 2641 avs. 242: «The Committee, recalling Article 3 of Convention No. 87, expects the Government to ensure that in the future the administrative authority refrains from intervening in trade union activities». Videre ber den også tidvis om «restitution» for de skadelidte, som f. eks. i sak 2559 hvor komiteen «requests the Government to ensure the payment of the corresponding outstanding wages and other benefits to union official Mr Roger Augusto Rivera Gamarra».²⁹² Det er ikke funnet tilfeller hvor det bes om «compensation» eller «satisfaction», noe som kan sies å være i tråd med den sekundære statusen til disse forpliktelsene i Draft Articles, selv hovedgrunnen klart nok er at Organisasjonsfrihetskomiteen ikke er tilkjennegett den nødvendige kompetansen til å ilegge slike sanksjoner.

²⁹¹ Prosedyrereglene nr. 19.

²⁹² Sak 2559 avs. 1180.

Det bemerkes at forpliktelsene som nevnt ovenfor etter Draft Articles art. 33 nr. 1 bare er skyldig overfor «another State, to several States, or to the international community as a whole», og dermed ikke anvendbare som sådan. Artikkel 33 nr. 2 anerkjenner imidlertid indirekte at stater på samme måte kan være forpliktet overfor «any person or entity other than a State», selv om dette ikke er ment regulert under Draft Articles. Uansett er det mulig å hevde at de rettsvirkningene Organisasjonsfrihetskomiteen anbefaler er i tråd med alminnelig folkerett.

Det blir fremhevet at det må være klart at effektiviteten av avgjørelser av komiteens type i stor grad avhenger av deres evne til å skape et slags gruppepress og «mobilisering av skam» overfor den aktuelle stat. Maupain fremholder at «[n]aturally [...] the impact of the publication is different depending on the frequency of cases and the degree of formality of the procedure».²⁹³ I så måte trekkes blant annet rapportene til Commission of Inquiry frem som rapporter som vanligvis har stor påvirkningskraft. Det argumenteres med at selve antallet saker Organisasjonsfrihetskomiteen behandler, er av en slik grad at dens konklusjoner i én særskilt sak ikke kan ha den samme generelle påvirkningen hos allmennheten. Dette er en faktor komiteen forsøker å bøte på ved å ha et avsnitt i hver beretning som kalles «Serious and urgent cases which the Committee draws to the special attention of the Governing Body».²⁹⁴ Her blir som regel 4-5 saker trukket frem som spesielt alvorlige og/eller hastende. Dette bidrar i hvert fall til å øke fokuset på sakene av en slik karakter, og innebærer en slags forsterket «name and shame»-funksjon.

Organisasjonsfrihetskomiteen utformer en stor andel av sine avgjørelser som «Report[s] in which the Committee requests to be kept informed of developments». Disse sakene blir standhaftig oppfulgt med stadige forespørsler om informasjon. Det kan være informasjon om etterforskningskritt som er foretatt, oversendelse av dommer, informasjon om løslatelser, informasjon om lovarbeid osv. Svarene fra myndighetene blir offentliggjort i

²⁹³ Maupain (1999) s. 281, se også i samme retning Alvarez (2005) s. 456.

²⁹⁴ F. eks avs. 4 i komiteens 354. Rapport eller avs. 5 i komiteens 353. Rapport.

Organisasjonsfrihetskomiteen fullstendige rapporter²⁹⁵ sammen med komiteens observasjoner, samt nye konklusjoner angående dette. Er ikke komiteen tilfreds med myndighetenes svar eller oppfølging, bes det om videre rapportering. Disse sakene kan løpe over flere år; et illustrerende eksempel fra komiteens 354. rapport fra juni 2009 er forespørselen om utviklingen i sak 1914 (Filippinene), som første gang ble undersøkt i 1997. En så lang periode er selvfølgelig ikke er ideelt, og viser motvilje til oppfyllelse fra statens side, men illustrerer også komiteens standhaftighet.

Oversendelse av saker til Ekspertkomiteen for videre undersøkelse av legislative aspekter er ikke uvanlig.²⁹⁶ Videre kan også komiteen anbefale at en klage skal videresendes for undersøkelse av en Commission of Inquiry etter ILO-konstitusjonene art. 26.²⁹⁷ Dette er også tiltak for å øke presset på statene. I tillegg informerer Organisasjonsfrihetskomiteen tidvis i sine konklusjoner statene om mulighetene for «technical assistance» gjennom ILO for råd om implementering av ILO-standardene.²⁹⁸ Dette gir uttrykk for en mer fasiliterende orientering for å sikre forbedring. Disse samarbeidsaspektene med resten av ILO utgjør et viktig poeng. Det ligger i ILO-systemet en institusjonell styrke som kan bidra til større sannsynlighet for etterlevelse.

Det er imidlertid verdt å merke seg at alle disse tiltakene dreier seg om relativt milde institusjonelle sanksjoner innenfor ILO-systemet. En kompetanse til å pådømme statene å betale erstatning ville for eksempel vært en sterkere sanksjonsmulighet som kunne styrket presset på å sikre etterlevelse.

Det har tidligere vært debatt og ønske fra arbeidstakermedlemmene i Styret om å innføre strengere tiltak, som skulle virke som «a moral constraint» for statene involvert i de

²⁹⁵ F. eks komiteens 353. rapport, avs. 16-300 eller komiteens 354. Rapport avs. 13-204.

²⁹⁶ F. eks. sakene nr. 2635, 2636, 2615, 2469, 2177, 2534.

²⁹⁷ Se GB.301/LILS/6 (Rev.) avs. 68, det er ikke funnet tilfeller av iverksettelse av et slikt tiltak i min saksbase.

²⁹⁸ F. eks. sak nr. 2177 og sak 2323.

alvorligste sakene. Forslagene gikk blant annet ut på å lage og publisere en «svarteliste» over stater som nektet å samarbeide effektivt med Organisasjonsfrihetskomiteen, samt tilbakeholdelse av teknisk assistanse, nektelse av å holde møter og stenging av ILOs feltkontor i stater hvor organisasjonsfriheten var alvorlig misligholdt.²⁹⁹ Organisasjonsfrihetskomiteen og de øvrige i Styret bifalt imidlertid ikke forslagene, hovedsakelig fordi man ikke anså de som effektive eller som fremmende for organisasjonsfriheten. Det ble spesielt fremhevet at man var veldig avhengig av samarbeid med myndighetene, og at de nevnte tiltakene kunne føre til at dette ble enda vanskeligere.³⁰⁰

Gjennomgangen viser at Organisasjonsfrihetskomiteen benytter en god del virkemidler for å sikre etterlevelse. Virkemidlene er i tråd med alminnelig folkerett. Sanksjonene fremstår imidlertid som relativt milde, og komiteen har ikke mulighet til å illegge erstatningsplikt ved folkerettsbrudd.

6.3 Faktisk påvirkning

Den faktiske påvirkningen av Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser vil også være av betydning for dens rettslige status. Skulle statene vise en stor villighet til å følge de anbefalinger komiteen kommer med, øker dette inntrykket av et sterkt rettslig og autorativt organ.

En analyse av den faktiske påvirkningskraften til Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser er imidlertid en stor systematisk og empirisk øvelse som vil favne alt for vidt for denne avhandlingens rammer. Det vil her likevel foretas en undersøkelse av emnet basert på tilgjengelige kilder om Organisasjonsfrihetskomiteen faktiske påvirkning.

²⁹⁹ Organisasjonsfrihetskomiteen rapport nr. 193 (1979) avs. 33.

³⁰⁰ Ibid. avs. 34 og 36.

Når det er sagt at en undersøkelse av faktisk påvirkningskraft er en vid empirisk øvelse, kan det også tillegges at det er en svært komplisert øvelse. For å måle påvirkningskraften til et slikt organ må det først fastlegges hva som skal måles, og hva som skal anses for en positiv påvirkning. Hovedfokus må naturlig være å se etter faktisk endring i atferd fra statene etter en «negativ» avgjørelse i Organisasjonsfrihetskomiteen. Det er imidlertid slik, som Virginia A. Leary erkjenner, at «cause and effect in the field of labor standards is difficult to prove, as in many others».³⁰¹ Det er nemlig veldig vanskelig å fastslå den konkrete årsaken til forandring. Kanskje spesielt på et område hvor partene er støttet av sterke nasjonale interesseorganisasjoner. Leary slår likevel fast at de tilgjengelige studiene tyder på at påvirkningen fra ILO og dens overvåkningsmekanismer har gitt resultater, til og med i form av ny lovgivning, med et forbehold om at dette ikke kun lever som «law in books».³⁰²

I tillegg er det, som Maupain fremhever, et faktum at etterlevelse ikke alltid er et «instant phenomenon».³⁰³ Ofte kreves en lang og tålmodig oppfølgingsprosess fra organene for forbedring – en prosess det er problematisk å tidfeste, da det ofte er vanskelig å etablere en standardisert tidsfrist for når det blir urimelig å forvente etterlevelse. Dette vil naturlig variere fra sak til sak, alt etter som det er snakk om f. eks. en enkel gjeninnsetting av avskjedigede fagforeningsmedlemmer til mer omfattende systemendringer. Dessuten kan ofte ikke bidraget fra hver enkelt av ILOs overvåkningsmekanismer evalueres isolert, da hver av dem innebærer nytt steg i opptrappingen av press på statene.

Av de undersøkelsene som er gjort av effektene av ILO-overvåkning er Ernest Landys analyse den mest komplette i tallmateriale. Denne er imidlertid fra 1966, og er dermed temmelig utdatert for denne avhandlingens formål.³⁰⁴ Den har heller ikke et spesielt fokus på Organisasjonsfrihetskomiteen, men mer et systematisk fokus på hele ILO-systemet. Den

³⁰¹Leary (1997)b s. 222.

³⁰²L.c.

³⁰³Maupain (1999) s. 282.

³⁰⁴Landy (1966).

allerede nevnte studien av Haas inneholder også stort tallmateriale angående komiteens tidlige praksis, men lider av samme skjebne som Landy, all den tid den ble publisert i 1964.

Ellers publiseres tidvis studier fra ILO om deres overvåkningsmekanismer, og av disse er publikasjonen til Eric Gravel m.fl. med navnet «The Committee on Freedom of Association: Its impact over 50 years» fra 2001 den mest grundige gjennomgangen av positive resultater komiteen har opplevd. Den inneholder konkrete saksreferanser innenfor ulike områder hvor det er påvist forbedring etter komiteens saksbehandling. Videre kan Anna Pouyats artikkel «The ILO's freedom of association standards and machinery: a summing up» og Geraldo von Potobskys artikkel «Freedom of association: The impact of Convention No. 87 and ILO action» nevnes som interessante i relasjon til Organisasjonsfrihetskomiteens arbeide. For øvrig er det få tilgjengelige kilder om emnet.

Gravel et al. konkluderer med at Organisasjonsfrihetskomiteen «has demonstrated undoubted effectiveness over the years. The cases of progress noted in many fields related to the exercise of freedom of association bear witness to this effectiveness.»³⁰⁵ Det vises blant annet til at komiteen har bidratt til å sørge for at «trade unionists enjoy the legal safeguards traditionally recognized in a State which respects the rule of law, and which are set forth in all the major international human rights instruments», og videre at den har lykkes «in a significant number of cases in obtaining the release of imprisoned trade unionists and the reduction or setting aside of manifestly unjust or disproportionate sentences.»³⁰⁶ Det fremheves også at Organisasjonsfrihetskomiteen i stor grad har trygget «the right of workers and employers, without distinction whatsoever, and without previous authorization, to establish and join organizations of their own choosing», samt at den har «focused on the recognition and exercise of the right to strike».³⁰⁷

³⁰⁵ Gravel (2001) s. 65.

³⁰⁶ L.c.

³⁰⁷ L.c.

Potobsky viser i sin analyse om Organisasjonsfrihetskomiteens arbeide at «[d]irectly or indirectly, over the short or long term, the intervention of the Committee has led to the release of trade unionists in very many cases. It is well known that a show of interest by the ILO and other organizations in detained trade unionists has a protective and supportive impact.»³⁰⁸ Pouyats studie fra 1982 fremholdt at i løpet av fire år hadde mer enn 500 fagforeningsaktivister blitt sluppet fri som følge av direkte eller indirekte intervensjon fra Organisasjonsfrihetkomiteen.³⁰⁹ På komiteens hjemmeside fremheves også denne type saker: «In the last decade alone, more than 2,000 trade unionists worldwide were released from prison after this ILO committee examined their cases».³¹⁰

Videre viser Potobsky til en rekke andre områder og konkrete tilfeller hvor fremskritt er registrert etter at klager er behandlet i Organisasjonsfrihetskomiteen.³¹¹ Det gjelder gjeninnsetting av avskjedigede arbeidere grunnet anti-fagforeningsdiskriminering, registrering av fagforeninger som tidligere ikke var godkjent av myndighetene, endring eller modifisering av lovgivning eller regler om fagforeningsspørsmål og arbeidsrelasjoner for å imøtekomme komiteens anbefalinger, samt andre fremskritt angående et stort utvalg av spørsmål.

Potobsky konkluderer med at «[t]he effectiveness of ILO action on freedom of association has been shown to depend on a whole range of factors, from how serious the actual problems are, to the balance of power, to a government's ideological or political line, and to the prevailing economic situation».³¹² Han fortsetter med å presisere at enhver evaluering av faktisk påvirkning også må ta i betraktning den avvergende og preventive effekt som ofte oppstår når en klager tar saken til ILO. Handlinger som ikke er i samsvar med

³⁰⁸ Potobsky (1998) s. 214.

³⁰⁹ Pouyat (1982) s. 299.

³¹⁰

http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/ApplyingandpromotingInternationalLabourStandards/CFA/lang--en/index.htm.

³¹¹ Potobsky (1998) s. 215 flg.

³¹² Ibid. s. 221.

organisasjonsfriheten kan nemlig bli stanset eller redusert før eller under undersøkelsen av klagen, for å unngå at staten og dens myndigheter blir eksponert for publisitet eller kritikk fra det internasjonale samfunnet.³¹³ I den sammenheng minner han om at internasjonalt press er ILOs mest slagkraftige våpen, og fremhever at «the persistence and perseverance of the supervisory bodies are an extremely powerful weapon in the ILO's armoury».³¹⁴

I disse undersøkelsene er det imidlertid lite å spore om negative funn, altså tilfeller hvor Organisasjonsfrihetskomiteen ikke har opplevd gjennomslag for sine anbefalinger. Det er nok rimelig å anta at det er minst like enkelt å finne tilfeller hvor komiteens anbefalinger ikke har fått gjennomslag som hvor de har gjort det. Det har flere ganger blitt uttrykt bekymring, spesielt fra arbeidstakersiden, for at statene ikke følger opp komiteens avgjørelser med konkrete tiltak, se f.eks. punkt 6.2 og den debatten som oppsto angående å skjerpe sanksjonene mot motvillige stater grunnet den manglende etterlevelsen.

Som et praktisk eksempel kan nevnes Norges etterfølgende opptreden når det gjelder deres etterlevelse av komiteens anbefalinger angående tvungen lønnsnemnd.³¹⁵ Norge har som nevnt i punkt 1.1 fått konstantert brudd på prinsippene om organisasjonsfrihet 9 ganger i Organisasjonsfrihetskomiteen. I NOU 1996:14 «Prinsipper for ny arbeidstvistlov» uttrykkes det at «Norge er opptatt av å oppfylle landets folkerettslige forpliktelser, og har tilstrebet at norsk lovverk og praksis skal være i samsvar med de konvensjoner Norge har ratifisert. ILO's kritikk av norsk bruk av tvungen lønnsnemnd har derfor vært vanskelige saker for myndighetene».³¹⁶ Arbeidsrettsrådet erkjenner videre at «Norge beveger seg i lønnsnemndssakene i yttergrensene for de kriterier ILO har satt opp for inngrep i streikeretten, og Norge har utvilsomt overtrådt disse grensene i flere tilfelle».³¹⁷ Deretter oppstilles det reformforslag som, etter rådets syn, skal være egnet til å bringe norsk praksis

³¹³ Se punkt 2.4 for eksempler fra mitt saksutvalg.

³¹⁴ Potobsky (1998) s. 221.

³¹⁵ Det er, som McClimans (2009) s. 443 bemerker, ikke tvungen lønnsnemnd som sådan som er problematisk, men de begrensningene i arbeidstakers grunnleggende rettigheter dette innebærer som må begrunnes særskilt.

³¹⁶ NOU 1996:14 pkt. 5.7, avs. 5.

³¹⁷ Ibid. pkt. 5.7, avs. 19.

i samsvar med ILOs regler. Det har også vært flere møter mellom representanter for den norske regjering og representanter for ILO for diskusjon og rådgivning.³¹⁸

På tross av dette har det ikke kommet ny lovgivning som endrer tilstanden, og Organisasjonsfrihetskomiteen har behandlet to saker etter Arbeidsrettsrådets innstilling med konklusjoner i samme retning som de foregående.³¹⁹ Dette illustrerer at systematiske endringer er vanskelig å få til, selv over lang tid og flere klagesaker.

Undersøkelsene viser at komiteen ved flere anledninger har oppnådd positive resultater på sine anbefalinger. Selv om det er vanskelig å konkret måle virkningene, kan det slås fast at den har oppnådd mer enn nok til å rettferdiggjøre dens eksistens. Bare det store antall løslatelser av ulovlig fengslede fagforeningsaktivister som følge av oppmerksomhet fra komiteen må sies å begrunne dette. Likevel er det rimelig å anta at det er vanskelig å oppnå systematiske endringer i det store antall av saker, og det er en stadig bekymring at statene velger å ikke følge opp komiteens anbefalinger. Det er flere gjengangere med samme type overtredelser i Organisasjonsfrihetskomiteens saksbase.

6.4 Konklusjon

Denne gjennomgangen viser at Organisasjonsfrihetskomiteen utformer anbefalinger med konkrete ønskede rettsvirkninger. Anbefalingene er i stor grad samsvarende med alminnelig folkerett om virkninger av brudd på internasjonale forpliktelser. Videre søkes det å påvirke gjennom institusjonelle og fasiliterende tiltak gjennom ILO-systemet.

En kort gjennomgang av Organisasjonsfrihetskomiteens faktiske påvirkningen viser at det er flere positive følger å finne. Likevel er det grunn til å anta at Organisasjonsfrihetskomiteen ikke har verken sanksjoner eller autoritet nok til å oppnå raske forandringer i det store antall av saker. Spesielt hva angår systematiske endringer er

³¹⁸ Ibid. pkt. 5.7, avs. 18.

³¹⁹ Sakene 2484 og 2545.

det vanskeligere å oppnå resultater fra motvillige stater. Det kreves imidlertid nøyere undersøkelser på området av faktisk påvirkningskraft, og da spesielt også av negative funn for å fastslå noe mer sikkert.

Det fremstår totalt sett som om Organisasjonsfrihetskomiteen har en viss nytte og funksjon som en rettslig aktør med sikte på forbedringer av organisasjonsfriheten på den internasjonale arena. Spesielt ved grove tilfeller som fengsling av fagforeningsaktivister osv., hvor kanskje bare internasjonal oppmerksomhet er nok for å avhjelpe situasjonen, virker det som om komiteen har en tydelig positiv påvirkningskraft.

7 Eksterne virkninger i folkeretten

7.1 Innledning

Organisasjonsfriheten er innlemmet i flere menneskerettighetsinstrumenter, både globalt og regionalt.

En indikator i analysen av Organisasjonsfrihetskomiteen rettslige status vil som en følge av dette være andre internasjonale organers bruk av komiteens avgjørelser i sine saker om organisasjonsfriheten.

For å undersøke Organisasjonsfrihetskomiteens eksterne virkning i folkeretten vil det i det følgende ses nærmere på praksisen til tre utvalgte overvåkningsorganer, som alle har organisasjonsfriheten innlemmet i instrumentene de er satt til å overvåke: Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, Den inter-amerikanske menneskerettighetsdomstolen³²⁰ og FNs Menneskerettighetskomité.

³²⁰Den inter-amerikanske menneskerettighetskomisjonen blir i det følgende ikke behandlet.

Analysen av disse organenes bruk av Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser vil gjøres med det perspektiv å belyse om Organisasjonsfrihetskomiteen innehar en funksjon som en premissleverandør for rettslig argumentasjon på det folkerettslige plan.

7.2 Den europeiske menneskerettighetsdomstolen

Organisasjonsfriheten er inkludert i EMK artikkel 11, og retten til å «form and to join trade unions for the protection of his interests» er sågar spesielt nevnt i nr. 1.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har hatt en del saker angående disse rettighetene, og har også ved flere anledninger henvist til Organisasjonsfrihetskomiteens praksis når den vurderer saker om organisasjonsfriheten. Det er i den anledning foretatt en analyse av disse sakene for å undersøke hvordan EMD benytter seg av Organisasjonsfrihetskomiteen sin praksis.

Det er også foretatt en gjennomgang av saker for å gjøre eventuelle negative funn i EMDs saksbase, dvs. funn hvor Organisasjonsfrihetskomiteens praksis *kunne* ha vært brukt. Det tenkes da særlig på tilfeller hvor for eksempel én av partene påberoper seg dens praksis, at de aktuelle ILO-konvensjonene blir trukket frem eller grunnet at sakens natur ville gjøre det hensiktsmessig å se hen til Organisasjonsfrihetskomiteens praksis. Rent praktisk er dette gjennomført ved søk i EMDs elektroniske saksbase på saker angående artikkel 11,³²¹ samt litteratursøk.³²² En fremstilling av både positive og negative funn vil danne et godt bilde av hvordan EMD anser Organisasjonsfrihetskomiteens funksjon som premissleverandør i folkerettslig argumentasjon. Gjennomgangen av saker er begrenset til de som er publisert på engelsk. Ved en parallellsjekk med litteraturen er jeg av den forhåpning at de dommene av relevans som kun er publisert på fransk blir fanget opp. Søket er videre hovedsakelig begrenset til EMDs «judgements», slik at den følgende analysen må leses med bevissthet disse begrensningene.

³²¹ <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>.

³²² Særskilt i Karen Reids «A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights».

Innenfor denne avhandlingens perspektiv³²³ er det likevel interessant først å se hen til OFS' klage til Strasbourg i etterkant av OFS-kjennelsen fra 1998. Klagen ble nemlig funnet «manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention»,³²⁴ og følgelig avvist. Saken ble altså ikke realitetsbehandlet i EMD, men avvisningsgrunnene var likevel begrunnet i klagens realitet. Også her anførte OFS blant annet at det var feil å ikke vektlegge Organisasjonsfrihetskomiteens praksis i Høyesteretts avgjørelse. EMD nevner imidlertid ikke denne problematikken i sin argumentasjon, og avviser klagen etter en konkret vurdering av saksforholdet opp mot EMK art. 11. Avgjørelsen er kun en avvisningskjennelse, og kan dermed ikke tillegges for stor vekt, da den ikke er like omfattende som en fullstendig dom. Den betyr imidlertid at Høyesteretts rettsanvendelse i den konkrete saken var klart forsvarlig med tanke på EMK.

Jeg går nå over til først å behandle de positive funn som er gjort i EMDs «judgments».

Saken Sigurdur A. Sigurjónsson v. Iceland av 30. juni 1993 handler om en drosjesjåfør som mistet sitt løyve som følge av at han nektet obligatorisk medlemskap i en organisasjon, en sak om «negativ organisasjonsfrihet». Ved gjennomgangen av relevante internasjonale kilder viser domstolen først til FNs Menneskerettserklæring art. 20 nr. 2, art. 11 nr. 2 i «the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers», som på den tiden var vedtatt av 11 av 12 medlemsstater i EF, samt en anbefaling fra Parlamentarikerforsamlingen i Europarådet av 1991 om å innlemme en bestemmelse som verner den negative organisasjonsfriheten i art. 5 i Den europeiske sosialpakt av 1961. Deretter uttaler flertallet (8-1) at: «Furthermore, according to the practice of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the International Labour Office (ILO), union security measures imposed by law, notably by making union membership

³²³ Se punkt 1.1.

³²⁴ Federation of Offshore Workers' Trade Unions and others v. Norway.

compulsory, would be incompatible with Conventions Nos. 87 and 98 ([...] see Digest of decisions and principles of the said committee, 1985, paragraph 248).»³²⁵

EMD fortsetter med å konstatere at «[i]n this connection, it should be recalled that the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions [...] Accordingly, Article 11 must be viewed as encompassing a negative right of association.»³²⁶ EMD benytter seg altså av Organisasjonsfrihetskomiteens praksis for å fastlegge gjeldende rett etter EMK art. 11, om enn som et støtteargument. At henvisningen fremstår som et noe svakt støtteargument kan hevdes på bakgrunn av at den blir trukket frem først etter de andre kildene, ref. innledningen «furthermore». Det kan også bemerkes at de andre kildene det ses hen til må karakteriseres som delvis ganske uformelle og uforpliktende, slik at man får et inntrykk av at oppramsingen har en «name-dropping»-funksjon for å begrunne avgjørelsen på et bredest mulig grunnlag.

I saken *Gustafsson v. Sweden* av 24 april 1996 var spørsmålet om en hotell- og ungdomsherbergeiers negative organisasjonsfrihet var overtrådt gjennom industrielle sanksjoner (bl. a. boikott og blokade) han ble utsatt for da han nektet både å bli tilknyttet en arbeidsgiverforening, og å undertegne en substituttavtale med en fagforening angående arbeidsvilkår. Flertallet (12-7) besvarte spørsmålet om brudd negativt, og fremholdt blant annet at retten til (i dette tilfellet) ikke å bli tilknyttet en kollektiv arbeidsavtale ikke er omfattet av organisasjonsfriheten i EMK art. 11.

Dissenterende dommer Martens, som åpent blir støttet av to øvrige dissenterende dommere, argumenterer derimot sterkt for det motsatte standpunkt, på tross av eldre rettspraksis i EMD, og fremholder følgende: «However, under present-day conditions - as reflected inter alia in the International Labour Organisation ("ILO") Committee on Freedom of Association's conclusions under ILO Convention no. 98 – it cannot be doubted that the right to bargain collectively is such an element [et nødvendig iboende element for effektiv

³²⁵ *Sigurdur A. Sigurdjónsson v. Iceland* avs. 35.

³²⁶ *L.c.*

utnyttelse av organisasjonsfriheten], just like the right to protect the occupational interests of trade-union members by collective action. [...] In sum, Article 11 is applicable.»³²⁷

Han anser følgelig Organisasjonsfrihetkomiteens praksis som så tungtveiende at den i stor grad setter standarden for hva som er å anse som «present-day conditions», og benytter dette som argument for fravikelse av tidligere dommer avsagt i EMD. Flertallet nevner imidlertid ikke Organisasjonsfrihetkomiteens praksis, slik at det er vanskelig å ta denne dommen til inntekt for at EMD anser Organisasjonsfrihetkomiteens praksis som et viktig tolkningsargument.

Større vekt tillegges imidlertid domstolen Organisasjonsfrihetkomiteens praksis i saken *Wilson, National Union of Journalists and Others v. United Kingdom* fra 2002. Her var arbeidstakere i forskjellige næringer tilbudt kontrakter med blant annet lovnader om bedre lønn og vilkår mot at de avsto fra å være medlemmer i en fagforening. Spørsmålet var så om Storbritannias (mangelfulle) lovgivning som åpnet for slike tilfeller på det aktuelle tidspunktet innebar et brudd på organisasjonsfriheten etter EMK art. 11.

Under overtittelen «Relevant non-conventional Material» siteres under bokstav C relevante bestemmelser fra ILO-konvensjonene nr. 87 og 98, samt et lengre utdrag fra Organisasjonsfrihetkomiteens konklusjoner og anbefalinger i sak nr. 1852, som omhandler den aktuelle britiske lovgivningen. Her anbefalte Organisasjonsfrihetkomiteen Storbritannia å endre sin lovgivning for å sikre at fagforeninger fikk tilstrekkelig beskyttelse mot innblanding fra arbeidsgivere, og på en slik måte at den ikke fører til faktisk motarbeidelse av kollektive forhandlinger. EMDs domspremisser er knappere når det gjelder den direkte bruken av dette som tolkningsargument, da det kun nevnes at «[t]he Court notes that this aspect of domestic law has been the subject of criticism [...] by the ILO's Committee on Freedom of Association».³²⁸ Domstolen kommer imidlertid like etter til samme konklusjon som Organisasjonsfrihetkomiteen, og slår fast at «the respondent

³²⁷ Gustafsson v. Sweden, dissenterende dommer Martens avs. 6.

³²⁸ *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom* avs. 48.

State has failed in its positive obligation to secure the enjoyment of the rights under Article 11 of the Convention». ³²⁹

Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelse blir altså i stor grad trukket frem i oversikten over relevant rett. I selve domsbegrunnelsen er det likevel ikke lagt veldig stor vekt på komiteens avgjørelse, og bruken av avgjørelsen må igjen anses som et noe svakt støtteargument.

Demir and Baykara v. Turkey av 12. november 2008³³⁰ er neste sak som er funnet hvor det henvises til Organisasjonsfrihetskomiteens praksis. Saksforholdet dreide seg om kommunalt ansattes rett til fagorganisering. I denne omfattende storkammeravgjørelsen foretar domstolen blant annet en bred analyse av egen praksis vedrørende bruken av andre internasjonale kilder ved fortolkningen av EMK. Det sies ikke noe konkret om bruken av ILOs instrumenter eller organer i denne delen av dommen, men det slås fast at domstolen «in defining the meaning of terms and notions in the text of the Convention, can and must take into account elements of international law other than the Convention, the interpretation of such elements by competent organs, and the practice of European States reflecting their common values. The consensus emerging from specialised international instruments and from the practice of Contracting States may constitute a relevant consideration for the Court when it interprets the provisions of the Convention in specific cases.»³³¹

I den sedvanlige gjennomgangen av relevant internasjonal rett trekkes ILOs konvensjoner nr. 87, 98 og 151 frem, samt uttalelser fra Ekspertkomiteen og Organisasjonsfrihetskomiteen. I denne saken anføres disse kildene, sammen med en rekke andre internasjonale instrumenter, også i de anførte domspremissene. Se avsnitt 102 hva gjelder Organisasjonsfrihetskomiteen: «The Court further notes that the ILO Committee on Freedom of Association adopted the same line of reasoning as regards municipal civil

³²⁹ Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom avs. 48

³³⁰ For mer om denne saken, se Nordeide (2009).

³³¹ Demir and Baykara v. Turkey avs. 85.

servants. In the Committee's view, local public service employees should be able effectively to establish organisations of their own choosing, and these organisations should enjoy the full right to further and defend the interests of the workers whom they represent.»

Videre i dommen slås det fast, «having regard to the developments in labour law, both international and national»,³³² at retten til kollektive forhandlinger nå er en del av art. 11. Den internasjonale utviklingen blir i stor grad støttet opp av Ekspertkomiteens tolkninger av Konvensjon nr. 98, uten at Organisasjonsfrihetskomiteens praksis blir nevnt.³³³ Dette på tross av at Organisasjonsfrihetskomiteen også har slått fast det samme som det fremtrukne argument fra Ekspertkomiteen i en rekke avgjørelser, se Digest nr. 886 og 887. Det kan derfor virke noe tilfeldig hvilket ILO-organ domstolen velger å trekke frem, men det kan også tas til inntekt for at EMD foretrekker å legge vekt på Ekspertkomiteens uttalelser når dette foreligger.

Den siste avgjørelsen jeg har funnet hvor Organisasjonsfrihetskomiteen er nevnt er saken *Danilenkov and Others v. Russia* av 29.9.09. Her hadde Kaliningrad havn som arbeidsgiver over en lang periode iverksatt en rekke diskriminerende tiltak for å få fagorganiserte til å si opp sine medlemskap i fagforeningen DUR, noe som førte til en dramatisk reduksjon av antall medlemmer. Spørsmålet som sto for retten var egentlig om «the State failed to fulfil its positive obligations to adopt effective and clear judicial protection against discrimination on the ground of trade union membership» etter artikkel 14, i kombinasjon med artikkel 11, da det russiske rettsvesenet «refused to entertain the applicants' discrimination complaints, having held that the existence of discrimination could be established in criminal proceedings only and that therefore the applicants' claims could not be determined via a civil action» (avs. 133).

Under overskriften «RELEVANT INTERNATIONAL DOCUMENTS» vises det til ILO-konvensjonene nr. 87 og 98, samt flere utdrag fra Digest. Videre vises det også til et langt

³³² *Demir and Baykara v. Turkey* avs. 154.

³³³ *Demir and Baykara v. Turkey* avs. 147 og 166.

utdrag fra Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelse nr. 2199 som direkte gjaldt overfor, og gikk i favør av, DUR.

I rettens konkrete vurdering av art. 11 uttales det følgende: «The Court also refers to the findings of the Kaliningrad Regional Duma [som også gjennom sin 'Standing Committee on Social Policy and Health Care' uttrykte bekymring for den aktuelle situasjonen, se avs. 51-52] and ILO Committee on Freedom of Association [...] that the question of anti-union discrimination was reasonably raised by the applicants. It agrees therefore that the clear negative effects that one's membership of DUR had on the applicants were sufficient to constitute a *prima facie* case of discrimination in enjoyment of the rights guaranteed by Article 11 of the Convention». ³³⁴ Deretter drøftes forholdet til art. 14, hvor EMD kommer til at staten ikke hadde oppfylt sine forpliktelser i henhold til denne artikkelen i sammenheng med art. 11.

Særskilt interessant er det at Digest her eksplisitt trekkes frem som sådan under relevante internasjonale dokumenter, samt at Organisasjonsfrihetskomiteens konklusjoner i stor grad ble lagt til grunn for spørsmålet om rettighetsvernet etter art. 11. Det presiseres imidlertid at for denne sakens formål var det tilstrekkelig å statuere et brudd *prima facie* av art. 11 for å vurdere forholdet opp mot art. 14. Den store materielle vurderingen av art. 11 var følgelig ikke nødvendig i dette tilfellet.

Det er hittil gjennomgått de saker hvor det på en eller annen måte er henvist til Organisasjonsfrihetskomiteens praksis. Det skal nå presenteres de funn angående realitetsavgjørelser hvor Organisasjonsfrihetskomiteens praksis *ikke* er nevnt.

Først kan det slås fast at Organisasjonsfrihetskomiteen ikke er nevnt i noen av de tidlige avgjørelsene angående organisasjonsfriheten: *National Union of Belgian Police v. Belgium* (1975), *Swedish Engine Drivers v. Sweden* (1976), *Schmidt and Dahlström v. Sweden* (1976) eller *Young, James and Webster v. the United Kingdom* (1981). I spesielt de

³³⁴ *Danilenkov and Others v. Russland*.

svenske sakene kunne nok både ILO-konvensjoner og Organisasjonsfrihetskomiteens praksis blitt trukket inn for å belyse enkelte spørsmål angående retten til kollektive forhandlinger. Den sistnevnte dommen dreide seg om den negative organisasjonsfriheten hvor man senere, som vist ovenfor i Island-saken, viste til Organisasjonsfrihetskomiteens praksis på området.³³⁵ Den førstnevnte dommen gjelder politiets organisasjonsfriheter som i ILO-konvensjonene er overlatt til nasjonale myndigheter å regulere, se hhv. Art 9 i Konvensjon nr. 87 og art. 5 i Konvensjon nr. 98, slik at det ikke ville vært naturlig å trekke inn konvensjonene her. Saken *Sibson v. the United Kingdom* av 20. april 1993 kan også nevnes, da den bygger på resonneret i *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, men med motsatt resultat. Ingen ILO-instrumenter blir anført i denne saken heller.

Det bemerkes at ingen av partene påberopte seg noen ILO-instrumenter i disse sakene. Dette er også eldre dommer, og de svenske sakene er i tillegg i forskjellig grad materielt åpent avveket i den nevnte Baykara-dommen.

I enkelte nyere saker kan også kontaktflater mot ILO-systemet finnes. I saken *Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*, hvor en fagforening var oppløst, henvises det til ILO-konvensjon nr. 87, men ikke til praksis fra noen ILO-organer. I denne saken fremsto det ikke som nødvendig, da den klart lot seg løse på grunnlag av teksten i EMK art. 11. På samme måte henvises det i *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom* av 27.2.2009 til ILO-konvensjon nr. 87, men uten noen aktiv bruk av verken den eller andre ILO-organer. Verken sakens natur eller partenes påstander tilsa imidlertid at dette skulle være et fokus. I EMDs dom av 11. januar 2006, *Sørensen and Rasmussen v. Denmark*, finnes det også en generell henvisning til ILOs konvensjoner og organer uten at det ble et aktuelt spørsmål, da konvensjonene og organene overløt det til nasjonale myndigheter å regulere det aktuelle saksforholdet, se avs. 38.

³³⁵ Mindretallet henviser imidlertid til ILO-konvensjoner i sin drøftelse.

I tillegg kan det nevnes at det lar seg gjøre å finne enkelte dommer angående artikkel 11, hvor det har blitt slått ned på demonstrasjoner organisert av fagforeninger, og hvor også artikkel 11 har blitt påberopt sammen med andre bestemmelser i EMK. I disse sakene er det imidlertid ikke særlig naturlig å se hen til Organisasjonsfrihetskomiteens praksis grunnet sakenes natur.³³⁶

Oppsummeringsvis kan det i alle fall slås fast at EMD anser Organisasjonsfrihetskomiteens praksis som relevant i folkerettslig argumentasjon. Det blir sett hen til Organisasjonsfrihetskomiteen praksis angående forståelsen av ILOs konvensjoner, som igjen benyttes til å tolke EMK i lys av «present day conditions». Vekten praksisen tillegges skal imidlertid antakelig ikke overdrives, da den oftest fremstår som et noe svakt støtteargument i domstolens argumentasjon.

Det er videre ikke alltid at ILO eller Organisasjonsfrihetskomiteen blir trukket inn i EMDs drøftelser om EMK art. 11. Det er imidlertid heller ikke funnet nyere tilfeller hvor dette åpenbart kunne ha blitt gjort. EMDs tydelige signaler i *Baykara v. Turkey* om at den i stor grad også leter utenfor EMKs tekst ved sine konvensjonsfortolkninger, og da særlig til andre internasjonale instrumenter, tyder på at det ikke er usannsynlig at Organisasjonsfrihetskomiteens praksis igjen vil bli åpent trukket inn i argumentasjonen i saker angående organisasjonsfrihet.

Rent normativt er det i denne sammenheng naturlig å problematisere om den bruken EMD foretar er god nok. Henvisningene er ofte generelle, og uten noen nærmere undersøkelse av Organisasjonsfrihetskomiteens bakenforliggende resonnementer angående rettsgrunnlag og subsumsjon. Det kan spørres om ikke EMD burde undersøke nærmere hvordan komiteen faktisk begrunner de aktuelle sakene eller praksis før domstolen henviser til den.

³³⁶ F. eks. *Nurettin Aldemir and Others v. Turkey* og *Saya and Others v. Turkey*.

7.3 Den inter-amerikanske menneskerettighetsdomstolen

Artikkel 16 i den amerikanske menneskerettighetskonvensjonen slår fast følgende: «Everyone has the right to associate freely for ideological, religious, political, economic, *labor* [min utheving], social, cultural, sports, or other purposes». Det vil her vurderes hvordan Den inter-amerikanske menneskerettighetsdomstolen anvender komiteens praksis i sin argumentasjon.

Det har blitt gjort søk etter både positive og negative funn i Den inter-amerikanske menneskerettighetsdomstolens saksbase for å vurdere om og hvordan Organisasjonsfrihetskomiteen spiller en rolle i denne domstolens argumentasjon. Søkene er gjort i to elektroniske databaser,³³⁷ og utelukkende innenfor kategorien «Decisions and judgments».

Innledningsvis skal det bemerkes at det ikke er mange saker som omhandler artikkel 16 og organisasjonsfriheten i et arbeidsrettslig perspektiv i Den inter-amerikanske domstolens jurisprudens. Faktisk er det kun funnet tre saker om artikkel 16 som angår organisasjonsfriheten innenfor arbeidsområdet, og alle blir i det følgende presentert.³³⁸

Saken Baeno-Ricardo et al. v. Panama er interessant i flere relasjoner. Her var 270 arbeidstakere fra flere forskjellige offentlige arbeidsplasser oppsagt etter å ha deltatt i en marsj arrangert av deres fagforeninger i protest mot en rekke arbeidsrelaterte tiltak fra myndighetenes side. Saken var meget omfattende og gikk over flere år i det amerikanske menneskerettighetssystemet, og endelig dom ble avsagt 2. februar 2001.

Én av Panamas første innvendinger i saken var at den skulle avvises grunnet lis pendens. Dette begrunnet de i at saken allerede hadde blitt vurdert i Organisasjonsfrihetskomiteen, og at dette ville innebære en dobbeltbehandling det ikke var grunnlag for i henhold til Den

³³⁷ Hhv. http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/series_C.html og <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>.

³³⁸ I saken Acevedo-Jaramillo et al. v. Peru av 7.2.2009 blir artikkel 16 påberopt med blant annet en generell henvisning til ILO-konvensjonene nr. 98 og 154, se avs. 288 bokstav d, uten at domstolen finner saksforholdet for å falle innenfor denne artikkelen, se avs. 290.

amerikanske menneskerettighetskonvensjonen art. 47. Dette, sammen med andre prosessuelle innvendinger, ble avgjort ved avgjørelsen av 18. november 1999. Domstolen foretar i hovedsak en «distinguishing the case»-øvelse der de fremholder at verken partene, fakta eller rettslig grunnlag er de samme som ble presentert for Organisasjonsfrihetskomiteen. Likevel fremheves det at «the nature of the recommendations issued by the said Committee is different from the judgments delivered by the Inter-American Court. The former is an action specific to an organ of the ILO with the legal effect of a recommendation to the States. The latter is a judgment that, in the terms of the Convention, is final and not subject to appeal (Article 67) and must be complied with (Article 68.1).»³³⁹

Dette indikerer at domstolen muligens ville ha sett på saken selv om den hadde kommet frem til at parter, fakta og rettsgrunnlag hadde vært det samme. Rettsvirkningene av avgjørelsene utgjør her tungen på vektskålen i domstolens argumentasjon.

I den endelige dommen av 2. februar 2001³⁴⁰ var likevel Organisasjonsfrihetskomiteens nevnte avgjørelse (sak 1569) en del av beviset for retten, og dens premisser og oppfølging ble gjennomgått og sitert i stor grad i avs. 162-165. I sin avslutning i avs. 171 angående vurderingen av saksforholdet holdt opp mot art. 16 i AMK uttaler domstolen at «[i]n order to arrive at conclusions on whether or not the State violated the right to freedom of association, the Court takes particularly into account the assertions contained in the application of the Commission, the certifications in the record, and the Recommendations of the Labour Union Freedom Committee of the ILO in solving case N° 1569.» Det konkluderes med at organisasjonsfriheten som beskyttet i art. 16 er krenket i dette tilfellet.

Denne avgjørelsen gir altså Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelse stor vekt. Det spesielle ved saken var imidlertid at det forelå en konkret avgjørelse på omtrent det samme

³³⁹ Baena-Ricardo et al. v. Panama (1999) avs. 57.

³⁴⁰ Baena-Ricardo et al. v. Panama (2001).

saksforholdet, noe som gjorde det naturlig å se hen til Organisasjonsfrihetskomiteens konklusjoner.

I tillegg har jeg funnet to avgjørelser hvor Organisasjonsfrihetskomiteens mer generelle praksis er trukket frem. Begge sakene var vedrørende Peru; hhv. sakene Huilca-Tecse v. Peru og Cantoral-Huamaní and García-Santa Cruz v. Peru, og i begge finner man henvisninger til avgjørelser fra Organisasjonsfrihetskomiteen.

Den førstnevnte saken omhandlet det politisk motiverte mordet på fagforeningslederen Pedro Huilca Tecse. For å statuere at dette også dreier seg om et aspekt av organisasjonsfriheten trekker domstolen blant annet frem at «[t]he ILO Committee on Freedom of Association has stated that: Freedom of association can only exercised in a situation in which fundamental human rights are fully guaranteed and respected, particularly those related to the life and safety of the individual.»³⁴¹ Denne generelle henvisningen har ikke spesielt høy verdi, men viser at domstolen viser til også mer generell praksis fra Organisasjonsfrihetskomiteen i sin argumentasjon.

Cantoral-Huamaní og García-Santa Cruz var også to fagforeningsaktivister som ble utsatt for grove menneskerettighetsbrudd i form av bortføring og tortur, før de tragisk ble henrettet av politiske årsaker. Også her var forholdet til organisasjonsfriheten fremme, og i dette tilfellet blir Organisasjonsfrihetskomiteens praksis trukket frem først i generell form: «The ILO Committee on Freedom of Association has stated that some trade union rights cannot be exercised when impunity exists in situations of trade union violence characterized, *inter alia*, by extrajudicial executions.»³⁴² I tillegg gjøres det også en spesiell henvisning på bakgrunn av at det aktuelle saksforholdet hadde vært oppe i Organisasjonsfrihetskomiteen: «It is worth noting that when examining a complaint [...] which included the report on the execution of Saúl Cantoral-Huamaní and Consuelo García-Santa Cruz, the ILO Committee on Freedom of Association considered that an

³⁴¹ Huilca-Tecse v. Peru avs. 79.

³⁴² Cantoral-Huamaní and García-Santa Cruz v. Peru avs. 145.

environment of violence constituted a grave obstacle for the exercise of freedom of association.»³⁴³ Det trekkes ikke frem andre internasjonale kilder i tillegg, men det henvises til Huilca-Tecse-saken.

Disse tilfellene viser at Den inter-amerikanske menneskerettighetsdomstolen ikke trer tilbake for å se hen til Organisasjonsfrihetskomiteens praksis i sine avgjørelser, og ut i fra det anførte virker det også som om komiteens praksis blir brukt som om den reflekterer gjeldende rettsoppfatning på området. Det er heller ikke funnet tilfeller hvor Den inter-amerikanske menneskerettighetsdomstolen kunne ha trukket inn Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser på bakgrunn av anførsler eller sakens natur. Praksisen på dette området er imidlertid ikke så veldig omfattende.

I likhet med EMD mangler det imidlertid en nærmere vurdering av de underliggende resonnementene for Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser, noe som muligens burde vært sterkere fremme.

7.4 FNs Menneskerettighetskomité

SP Artikkel 22 (1) beskytter spesifikt medlemskap i fagforeninger som en del av «freedom of association». Artikkel 22 (3) går videre og inneholder en krysshenvisning til Konvensjon nr. 87. Det kan anføres at denne henvisningen «specifically preserves the sanctity of obligations under ILO Convention 87 of 1948».³⁴⁴ Referansen virker noe overflødig sett i lys av SP artikkel 5 (2), som klart slår fast at SP ikke skal kunne anvendes til derogasjon av øvrige menneskerettigheter. Henvisningen kan uansett tas til inntekt for viktigheten av organisasjonsfriheten på arbeidsrettens område innenfor artikkel 22.

På tross av dette har det ikke vært særlig med saker i Menneskerettighetskomiteen angående disse rettighetene.

³⁴³ Cantoral-Huamaní and García-Santa Cruz v. Peru avs. 146.

³⁴⁴ Joseph (2004) s. 577, punkt 19.16.

Det er foretatt et søk i Menneskerettighetskomiteens saksbase med støtte fra litteraturen for å undersøke hvordan Menneskerettighetskomiteen benytter seg av Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser.³⁴⁵

Hovedavgjørelsen, og den eneste jeg har funnet, angående artikkel 22 og fagforeningsrettigheter er J.B. et al. v. Canada fra 1986.

I denne saken var Canada innklaget med anførsel om brudd på SP artikkel 22 som følge av et streikeforbud for offentlig ansatte som falt inn under «the Alberta Public Service Employee Relations Act» av 1977. Klagerne hadde ved flere anledninger bragt saken inn for Organisasjonsfrihetskomiteen, og fått medhold der om at det aktuelle streikeforbudet ikke var i samsvar med organisasjonsfriheten. Det nasjonale rettsvesenet kom likevel til at loven ikke var i strid med Canadas internasjonale forpliktelser, og saken ble deretter innbragt for FNs Menneskerettighetskomité.

Spørsmålet som ble vurdert var om saken var «admissible» for realitetsbehandling etter art. 3 i tilleggsprotokollen til SP. Canada anførte blant annet at saken var «inadmissible» grunnet både rations materiae og lis pendens grunnet behandlingen i Organisasjonsfrihetskomiteen. Menneskerettighetskomiteen vurderer imidlertid bare saken opp mot rations materiae, altså om saken var «incompatible with the provisions of the covenant». Klager argumenterte for, sett i lys av art. 22 (3), at ILOs anbefalinger måtte føre til at klagen var «compatible with the provisions».³⁴⁶

Flertallet begynner med å fremheve at «[s]ince the right to strike is not *expressis verbis* included in article 22, the Committee must interpret whether the right to freedom of association necessarily implies the right to strike, as contended by the authors of the communication. The authors have argued that such a conclusion is supported by decisions

³⁴⁵ Hovedsakelig Joseph (2004).

³⁴⁶ J.B. et al. v Canada (118/82) avs. 5.1.

of organs of the International Labour Organization in interpreting the scope and the meaning of labour law treaties enacted under the auspices of ILO. The Human Rights Committee has no qualms about accepting as correct and just the interpretation of those treaties by the organs concerned. However, each international treaty, including the International Covenant on Civil and Political Rights, has a life of its own and must be interpreted in a fair and just manner, if so provided, by the body entrusted with the monitoring of its provisions.»³⁴⁷

Flertallet foretar deretter en tolkningsøvelse av artikkel 22 etter prinsippene i Wienkonvensjonen om traktatretten art. 31 og 32, som resulterer i at de ikke finner holdepunkter for at en streikerett er innlemmet i organisasjonsfriheten etter SP. De sammenholder også mot ØSK som inneholder en eksplisitt passus om streikerett i art. 8, og tar det til inntekt for at streikeretten ikke er «included in the scope of» artikkel 22 i SP.³⁴⁸ På dette grunnlaget finner de deretter klagen for «inadmissible» for realitetsbehandling.

Det settes i argumentasjonen et skott mot Organisasjonsfrihetskomiteens relevans for tolkningen av SP, selv om Menneskerettighetskomiteen gir en anerkjennelse av Organisasjonsfrihetskomiteen tolkninger innenfor ILO-systemet. En slik uttalelse kan imidlertid ikke tillegges for stor betydning i denne sammenheng, da de ikke behøvde å gå nærmere inn på en vurdering av Organisasjonsfrihetskomiteens tolkninger og praksis.

Rosalyn Higgins, Rajsoom Lallah, Andreas Mavrommatis, Torkel Opsahl og Amos Wako presenterte imidlertid en «individual opinion» om spørsmålet, hvor de konkluderte med at saken var «admissible» for realitetsbehandling.

Disse tolker artikkel 22 annerledes, og uttaler blant annet at de anser streikeretten som «an inherent aspect of the right granted by article 22, paragraph 1».³⁴⁹ De finner videre

³⁴⁷ J.B. et al. v Canada (118/82) avs. 6.2.

³⁴⁸ Ibid. avs. 6.4.

³⁴⁹ Ibid. ind. opinion avs. 3.

forarbeidene som «not determinative of the issue before the Committee»,³⁵⁰ og at ØSK artikkel 8s klare henvisning til streikeretten ikke nødvendigvis ekskluderer streikeretten i artikkel 22 av SP.

Deretter uttales det at «[w]e are also aware that the ILO Committee on Freedom of Association, a body singularly well placed to pronounce authoritatively on such matters, has held that the general prohibition of strikes for public employees contained in the Alberta Public Service Employee Relations Act was not in harmony with article 10 of ILO Convention No. 87 [...] While we do not at this stage purport to comment on the merits, we cannot fail to notice that the ILO finding is based on the furtherance and defence of interests of trade-union members; and article 22 also requires us to consider that the purpose of joining trade union is to protect one's interests. Again, we see no reason to interpret article 22 in a manner different from ILO when addressing a Comparable consideration.»³⁵¹

Både flertallet og mindretallet gir altså uttrykk for sin respekt for Organisasjonsfrihetskomiteens vurderinger, men de anser dens virkning på fortolkningen av SP som forskjellig. Mindretallet fremhever sågar at Organisasjonsfrihetskomiteen er «singularly well placed to pronounce authoritatively» på saker angående organisasjonsfriheten. Noen nærmere vurdering av Organisasjonsfrihetskomiteen og dens praksis gjøres imidlertid ikke. Det bemerkes også at det forelå konkrete avgjørelser på den aktuelle loven fra Organisasjonsfrihetskomiteen side, noe som gjør det nærliggende å se hen til disse sakene. Videre foretas det ikke noen egentlig vurdering av det materielle innholdet i de foreliggende avgjørelsene fra Organisasjonsfrihetskomiteen, da saken ikke ble realitetsprøvet. Mindretallet kommer imidlertid med klare signaler om at de mener at Organisasjonsfrihetskomiteens praksis kunne vært en tolkningsfaktor ved en realitetsavgjørelse.

³⁵⁰ J.B. et al. v Canada (118/82) ind. opinion avs. 5.

³⁵¹ Ibid. avs. 7.

Foruten denne avgjørelsen har jeg ikke funnet andre avgjørelser i Menneskerettighetskomiteen om organisasjonsfriheten hvor det hadde vært veldig naturlig å se hen til Organisasjonsfrihetskomiteens praksis.³⁵² Dette er interessant i to relasjoner; for det første kan det lave sakstilfanget for FNs Menneskerettighetskomité tyde på at Organisasjonsfrihetskomiteen fremstår som den foretrukne klagemekanismen på feltet, og for det andre kan det anføres at avgrensningen mot individklager hos Organisasjonsfrihetskomiteen ikke fremstår som en så stor skranke for realitetsbehandling likevel, jf. punkt 5.2.

7.5 Konklusjon

En gjennomgang av relevante saker i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, Den inter-amerikanske menneskerettighetsdomstolen og FNs Menneskerettighetskomité viser at Organisasjonsfrihetskomiteens praksis har vært oppe til vurdering i alle organene, om enn i noe forskjellig grad og med forskjellig vekt. Det presiseres at saksbasen om organisasjonsfriheten ikke er veldig stor i disse organene, slik at for bastante konklusjoner om deres syn på Organisasjonsfrihetskomiteens praksis ikke kan slutes.

Det kan likevel kunne slås fast at i alle fall Den europeiske menneskerettighetsdomstolen og Den inter-amerikanske menneskerettighetsdomstolen anser Organisasjonsfrihetskomiteens praksis som relevant ved utlegningen av en stats folkerettslige forpliktelser, også ved tolkningen av «egne» menneskerettighetsinstrumenter.

Dette kan tas til inntekt for at Organisasjonsfrihetskomiteen har en viss funksjon som en premissleverandør for folkerettslig argumentasjon på området for organisasjonsfriheten. Det savnes imidlertid, fra alle disse organene, en mer overordnet vurdering av begrunnelsene for og forankringen av Organisasjonsfrihetskomiteens praksis.

³⁵² I f. eks *Weinberger v. Uruguay* (R.7/28) hvor en fagforeningsaktivist ble arrestert og fengslet for sin medvirkning i å spre informasjon om fagforeningsaktiviteter. I slike saker viser nettopp Organisasjonsfrihetskomiteen til andre menneskerettighetsinstrumenter, og da gjerne SP, se punkt 3.3.4. Se i samme retning *Pietraroia v. Uruguay* (R.10/44) og *Burgos v. Uruguay* (R.12/52).

8 Avslutning

8.1 Konklusjon

Avhandlingens siktemål har vært å kartlegge Organisasjonsfrihetskomiteens rettslige status. For å analysere dette nærmere har det, ut i fra det grunnleggende perspektivet av Organisasjonsfrihetskomiteen som en internasjonal etterlevelsesmekanisme, blitt vurdert flere sider av dens virke med fokus på dens funksjoner overfor ulike aktører.

Disse analysene har vist at Organisasjonsfrihetskomiteen fremstår som en nokså særegen klagemekanisme på den folkerettslige arena. Metodisk opptrer komiteen langt på vei som et «special (self-contained) regime» med en høy henvisningsgrad til egen praksis, og en forholdsvis fri tilnærming til rettskilder og øvrige faktorer sammenliknet med den alminnelige folkerettslige metodelære. Komiteens medlemmer har klare bånd til «sine» interessegrupper, og er avhengig av andre aktører for å få gjennomslag for sine anbefalinger.

Det er videre få formelle skranker for adgang til realitetsprøving hos Organisasjonsfrihetskomiteen, noe som skiller den fra mer rettslige etterlevelsesorganer. Når det gjelder muligheter for å sikre etterlevelse av sine avgjørelser har ikke komiteen de sterkeste virkemidlene, og påvirkningen avhenger av den oppmerksomhet avgjørelsen klarer å tiltrekke seg. Som en del av det solide ILO-systemet er imidlertid den forsøkte påvirkningen ikke helt uten gjennomslagskraft, og det er registrert flere positive resultater som følge av Organisasjonsfrihetskomiteens virke. Andre internasjonale organer som Den europeiske menneskerettighetsdomstolen og Den inter-amerikanske menneskerettighetsdomstolen har også i forskjellig grad benyttet seg av Organisasjonsfrihetskomiteen saker og praksis i sine avgjørelser, uten at de har vurdert komiteens status på et overordnet nivå.

Med sine uformelle rammer rundt realitetsprøvingene fremstår Organisasjonsfrihetskomiteen totalt sett som et organ med en mer rettspolitisk tilnærming til sakene den blir presentert. Forhandlingsfaktoren mellom de tre grupperingene som er

representert i komiteen er etter alt å dømme tilstede i komiteens konsensusavgjørelser, og gjør at politiske vurderinger trolig spiller en rolle i Organisasjonsfrihetskomiteens virke. Dette skiller den ytterligere fra mer objektive domstoler.

Selv om Organisasjonsfrihetskomiteen ikke fremstår som klart «rettslig» i en tradisjonell forstand, sammenliknet med domstoler og mer domstolliknende organer etter formelle kriterier, kan det likevel ikke slås fast at komiteen er uten rettslige funksjoner. Overfor de klageberettigede, fremfor alt fagforeninger, har den en funksjon i å få løftet opp spørsmålsstillinger rundt organisasjonsfriheten på den internasjonale arena. For ILO fremstår den som et viktig, og vel ansett, tannhjul i maskineriet som skal sikre etterlevelse av de arbeidsstandardene som ILO utvikler. Det er videre tegn på at øvrige folkerettslige aktører til en viss grad anser Organisasjonsfrihetskomiteen som en premissleverandør for folkerettslig argumentasjon. Medlemsstatene viser gjennom sin deltakelse i klagebehandlingene at de i alle fall anser komiteen som et forum for diskusjon omkring spørsmålene, selv om de ikke nødvendigvis anser seg bundet av de avgjørelsene som presenteres. Organisasjonsfrihetskomiteen har videre en unik plassering til å fremføre argumenter basert på konkrete saker.

Med bevissthet om Organisasjonsfrihetskomiteen rettslige status og funksjoner, trenger imidlertid ikke tilstanden å være mer «mystisk» for en rettsanvender enn at man anser komiteens praksis som én rettskildefaktor blant flere på området for organisasjonsfrihet. Det fordrer imidlertid en gjennomgang av begrunnelsene bak komiteens praksis for å fastlegge vekten avgjørelsene bør ha.

8.2 Avsluttende perspektiv

International Trade Union Confederation fremfører i forordet til sin rapport «Annual Survey of Trade Union Violations» av 2009 at «Trade union rights are universally-recognised human rights at work. Two key International Labour Organisation (ILO) conventions which define and guarantee them (conventions 87 and 98) have been ratified

by 149 and 159 Member States of the ILO, respectively, out of a total of 182 worldwide. Despite this formal recognition by governments, the ITUC is, this year again, documenting the continuous and often massive and harsh violations of fundamental trade union rights.»

Det fremheves også i innledningen at «[e]ffective implementation of international conventions or even national labour laws and respect for trade union rights continues to fall far short of workers' rightful expectations.»

På verdensbasis opplever man i tillegg en stadig globalisering, og økt konkurranse på arbeidsmarkedet, noe som ytterligere kan bidra til en negativ innflytelse på arbeidstakernes arbeidsbetingelser, og et økt press på nedbygning av fagforeningsrettigheter.

På bakgrunn av disse skisserte utfordringene, kan det problematiseres om det ikke er på tide med et forsterket overvåkningsapparat av organisasjonsfriheten fra ILOs side. Dette på tross av at det i ILOs dokumenter stadig blir fremhevet at Organisasjonsfrihetskomiteen «is considered to be one of the most efficient supervisory bodies of the Organization».³⁵³ Faren for marginalisering av Organisasjonsfrihetskomiteen avgjørelser er imidlertid tydelig til stede all den tid komiteen ikke har kompetanse til å gjøre sine avgjørelser bindende eller ilegge sanksjoner overfor stater som bryter sine forpliktelser.

Interessant i denne sammenhengen er det at ILO-konstitusjonen art. 37 nr. 2 gir hjemmel til å nedsette en «ILO-domstol» «for the expeditious determination of any dispute or question relating to the interpretation of a Convention». I 1993 ble det utarbeidet et arbeidsdokument³⁵⁴ om muligheten for å etablere en domstol etter denne bestemmelsen, men det ble ikke tatt noen beslutning om en slik etablering i ettertid, og debatten har også stilnet i de senere årene.³⁵⁵

³⁵³ GB.292/LILS/7.

³⁵⁴ GB.256/SC/2/2.

³⁵⁵ Diskusjonene om det er heller ikke fremme i den pågående debatten angående potensielle forbedringer i overvåkningsmaskineriet innad i ILO, etter hva jeg kan se - se f. eks. Rapporten til Committee on Legal Issues and International Labour Standards GB.301/LILS/6(Rev.) (For decision) «Improvements in the

Maupain fremfører at det er «two possible explanations for this persisting attitude. One is that the debate was in fact mainly intended to give notice to the Committee of Experts of the displeasure in some quarters of their boldness in interpretation; the second is that a new solution would have required some degree of tripartite consensus which would be difficult to achieve. This attitude may more generally reflect a tripartite preference for a certain degree of ‘negotiated uncertainty’ to the clarity of a totally independent judicial adjudication.»³⁵⁶

Det må også presiseres, som Nielsen og Rehof gjør, at selv om en ILO-domstol skulle bli opprettet «må det anses som tvivlsomt, om der blant ILOs medlemsstater kunne opnås tilslutning til at utstyre domstolen med – etter folkeretlige forhold vidtgående – beføjelser til at tilkende erstatning.»³⁵⁷ En domstol vil imidlertid utvilsomt ha potensiale til å tre frem som en klarere røst, med tydeligere rettslige funksjoner,³⁵⁸ og derigjennom kunne bidra til økt fokus og tyngde på faglige rettigheter

Det stabile ILO-systemet for kontroll av etterlevelse, og den manglende debatten om etableringen av en fastere domstol, tilsier likevel at art. 37 nr. 2 ikke vil bli benyttet med det første. Dette tyder på at Organisasjonsfrihetskomiteen vil være tilstede innenfor ILO også i den nærmeste fremtid.

standards-related activities of the ILO» som går inn på de ulike overvåkningsmekanismene uten å nevne art. 37 nr. 2 eller utsiktene for å danne en domstol.

³⁵⁶ Maupain (1999) s. 292.

³⁵⁷ Nielsen (1998) s. 57.

³⁵⁸ I GB.256/SC/2/2 uttales det at «[t]he creation of a tribunal [...] would have the main advantage of improving legal certainty by comparison with the internal interpretation machinery, which is not intended or does not make it possible to provide a definitive settlement in this respect».

9 Litteraturliste

9.1 Litteraturforkortelser:

- Alvarez (2005) José E. Alvarez. *International organizations as law-makers*. Oxford [England] ; New York, 2005.
- Bothe (2004) Michael Bothe og Wolfgang Vitzthum. *Völkerrecht*. 3., neu bearb. Aufl. utg. Berlin, 2004.
- Brown (2007) Chester Brown. *A common law of international adjudication*. Oxford [England] ; New York, 2007.
- Brownlie (2008) Ian Brownlie. *Principles of public international law*. 7th. utg. Oxford ; New York, 2008.
- Charnovitz (2000) Steve Charnovitz. *The International Labour Organization in its Second Century* I:Max planck Yearbook of United Nations Law. 2000.
- Eckhoff (2001) Torstein Eckhoff og Jan E. Helgesen. *Rettskildelære*. 5. utg. Oslo, 2001.
- Fauchald (2008) Ole Kristian Fauchald. *The Legal Reasoning of ICSID Tribunals - An Empirical Analysis*. I:European Journal of International Law 2 (2008) s.301-364.
- Fleischer (2005) Carl August Fleischer. *Folkerett*. 8. utg. utg. Oslo, 2005.

- Gravel (2001) Eric Gravel, Bernard Gernigon og Isabelle Duplessis. *The Committee on Freedom of Association: Its impact over 50 years*. Geneva, 2001.
- Graver (2009) Hans Petter Graver. *Avvik tåles ikke*.
I:<http://www.dagbladet.no/kultur/2009/05/26/576274.html>
- Haas (1964) Ernst B. Haas. *Beyond the nation-state*. Stanford, Calif., 1964.
- Haas (1970) Ernst B. Haas. *Human rights and international action: the case of freedom of association*. Stanford, 1970.
- Høstmælingen (2003) Njål Høstmælingen. *Internasjonale menneskerettigheter*. Oslo, 2003.
- Ingelse (2001) Chris Ingelse. *The UN Committee against Torture*. The Hague, 2001.
- Jakhelln (1997) Henning Jakhelln. *Menneskerettigheter - nei takk?* I: Lov og rett nr 10 (1997) s.577-580.
- Jenks (1960) C. Wilfred Jenks. *Human rights and international labour standards*. London, New York, 1960.
- Joseph (2004) Sarah Joseph, Jenny Schultz og Melissa Castan. *The International Covenant on Civil and Political Rights*. 2nd ed. utg. Oxford, 2004.

- Kahler (2000) Miles Kahler. *Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization*. I:International Organization 3 (2000) s.23.
- Keohane (2000) Robert Keohane, Andrew Moravcsik og Anne-Marie Slaughter. *Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational*. I:International Organization 3 (2000) s.457-488.
- Kierulf (2009) Anine Kierulf. *Siste ord*.
I: <http://www.dagbladet.no/kultur/2009/05/23/575963.html>
- Kirgis (1995) Frederic L. Kirgis. *Specialized law-making processes*. I:United Nations legal order (1995) s.109-168.
- Klabbers (2009) Jan Klabbers. *An introduction to international institutional law*. 2nd ed. utg. Cambridge, 2009.
- Lando (2009) Ole Lando. *Kort indføring i komparativ ret*. 3. udg. utg. København, 2009.
- Landy (1966) E. A. Landy. *The effectiveness of international supervision*. London, 1966.
- La Rosa (2002) Anne-Marie La Rosa. *Links Between the ILO and the ICJ: A Less than Perfect Match* I:International Organizations and International Dispute Settlement - Trends and Prospects. New York, 2002.

- Leary (1997)a Virginia A. Leary. *Nonbinding accords in the field of labor*. I:International compliance with nonbinding accords. Washington, D.C. (2223 Massachusetts Ave., N.W., Washington 20008-2864), 1997.
- Leary (1997)b Virginia A. Leary. *Labor*. I:The United Nations and International Law. New York, 1997.
- Lindroos (2005) Anja Lindroos og Michael Mehling. *Dispelling the Chimera 'Self-Contained Regimes'; International Law and the WTO*. I:European Journal of International Law 5 (2005) s.857-877.
- Maupain (1999) Francis Maupain. *The settlement of disputes within the International Labor Office*. I:Journal of International Economic Law, Vol 2 2 (1999) s.273-293.
- McClimans (2009) Else Leona McClimans. *Internasjonale individorienterte klagemekanismer - særskilt om organisasjoners klagemuligheter til ILO*. I:Arbeid og Rett - Festskrift til Henning jakhellns 70-årsdag. Oslo, 2009.
- Nielsen (1998) Henrik Karl Nielsen og Lars Adam Rehof. *International arbeidsret*. København, 1998.
- Nordeide (2009) Ragnar Nordeide. *Demir & Baykara v Turkey - European Court of Human Rights judgment on rights of trade union formation and of collective bargaining*. I:The American journal of international law 3 (2009) s.8.

- Osieke (1985) E. Osieke. *Constitutional law and practice in the International Labour Organisation*. Dordrecht, 1985.
- Pasqualucci (2003) Jo M. Pasqualucci. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. Cambridge, UK ; New York, NY, 2003.
- Potobsky (1998) Geraldo von Potobsky. *Freedom of association: The impact of convention No 87 and ILO action*. I:International labour review 2 (1998) s.28.
- Pouyat (1982) Anna J. Pouyat. *The ILO's freedom of association standards and machinery: a summing up*. I:International labour review 3 (1982) s.287.
- Rehof (1990) Lars Adam Rehof og Tyge Trier. *Menneskerett*. København, 1990.
- Reid (2008) Karen Reid. *A practitioner's guide to the European Convention on Human Rights*. 3rd ed. utg. London, 2008
- Romano (1999) Cesare P. R. Romano. *The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle*. I:New York University journal of international law & politics 4 (1999) s.44.
- Ruud (2006) Morten Ruud og Geir Ulfstein. *Innføring i folkerett*. 3. utg. utg. Oslo, 2006.

- Sejersted (2004) Fredrik Sejersted. *EØS-rett*. 2. utg. utg. Oslo, 2004.
- Sejersted (2009) Fredrik Sejersted. *Misvisende om rett og politikk*.
I:<http://www.dagbladet.no/nyheter/2009/06/03/577149.html>.
- Shaw (2008) Malcolm N. Shaw. *International law*. 6th ed. utg. Cambridge, 2008.
- Sinclair (1984) Ian Sinclair. *The Vienna Convention on the Law of Treaties*.
2nd rev. and enl. ed. utg. Manchester, 1984.
- Swepston (1998) Lee Swepston. *Human rights law and freedom of association: Development through ILO supervision*. I:International labour review 2 (1998) s.26.
- Tikriti (1982) Abdul-Karim Tikriti. *Tripartism and the International Labour Organisation*. Stockholm, 1982.
- Tomuschat Christian Tomuschat. *International Courts and Tribunals*.
I:The Max Planck Encyclopedia of Public International Law
Oxford University Press, 2008, online edition,
[www.mpepil.com], visited on 11.03.2009.
- Uggerud (1997)a Ken Uggerud. *Arbeidstvistlov og menneskerettigheter*. Oslo, 1997.

- Uggerud (1997)b Ken Uggerud. *Internasjonale menneskerettigheter og Høyesteretts dom i Rt 1997 s 580 - særlig om bruk av ILO-konvensjoner og Sosialpakten*. I: Lov og rett nr 10 (1997) s.581-618.
- Ulfstein (2008) Geir Ulfstein. *Do We Need a World Court of Human Rights?* I: *Law at War: The Law as it Was and the Law as it Should Be*. Leiden, 2008.
- Ulfstein (2009) Geir Ulfstein. *Menneskerettslige overvåkningsorganer: betydningen i folkeretten og norsk rett* I: *Arbeid og Rett - Festskrift til Henning Jakhellns 70-årsdag*. Oslo, 2009.
- Vihma (1988) Jyrki Vihma. *Internationella arbetsorganisationen ILO*. Stockholm, 1988.
- W. Abbott (2000) Kenneth O. W. Abbott... [et al.]. *The Concept of Legalization*. I: *International Organization* 3 (2000) s.19.

I tillegg er det hentet inspirasjon til vinkling og problemstillinger fra Mai Vo Eilertsens masteravhandling «Den rettslige statusen til Verdensbankens Inspeksjonspanel», innlevert 25. April 2008 ved juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.

9.2 Internasjonale konvensjoner m.m.:

De Forente Nasjoners Pakt (FN-pakten), San Francisco, 26. juni 1945.

Treaty of peace between the allied and associated powers and Germany (Versailles-traktaten), Versailles, 28. juni 1919.

Statuttene for Den internasjonale Domstol (ICJ), San Francisco, 26. juni 1945.

Menneskerettighetserklæringen, 10. desember 1948.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), Roma, 1950.

Wienkonvensjonen om traktatretten (VCLT), Wien, 23. mai 1969.

Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) (FN), New York, 7. mars 1966.

Konvensjonen om eliminering av alle former for rasediskriminering (FN), New York, 7. mars 1966.

Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) (FN), New York, 16. desember 1966.

Tilleggsprotokoll til konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, New York, 16. desember 1966.

American Convention on Human Rights (Pact of San Jose) (Den amerikanske menneskerettighetskonvensjonen), San Jose, 22. november 1969.

Konvensjonen om bekjempelse av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (Torturkonvensjonen) (FN), New York, 10. desember 1984.

FN-konvensjonen om barns rettigheter av 20. november 1989.

Traktat om opprettelse av det europeiske felleskap (EF-traktaten).

ILO-instrumenter:

Constitution of the International Labour Organization (ILO-konstitusjonen), 1919.

Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (Philadelphia-erklæringen), 1944.

The Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (nr. 87).

The Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (nr. 98).

The Collective Agreements Recommendation, 1951 (nr. 91).

Convention concerning the Abolition of Forced Labour, 1957 (nr. 105).

Convention concerning Protection and Facilities to be Afforded to Workers' Representatives in the Undertaking, 1971 (nr. 135).

Convention concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service, 1978 (nr. 151).

Convention concerning the Promotion of Collective Bargaining, 1981 (nr. 154).

Work in Fishing Convention, 2007 (nr. 188).

The Consultation (Industrial and National Levels) Recommendation, 1960 (No. 113).

The Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (nr. 193).

9.3 Internasjonale dommer og avgjørelser m.m.:

The European Court of Human Rights, Strasbourg (EMD):

National Union of Belgian Police v. Belgium, judgment, 27.10.1975

Schmidt and Dahlström v. Sweden, judgment, 6.2.1976

Swedish Engine Drivers v. Sweden, judgment, 6.2.1976

Young, James and Webster v. the United Kingdom, judgment, 13.8.1981

Sibson v. the United Kingdom, judgment 20.4.1993

Sigurdur A. Sigurdjónsson v. Iceland, judgment, 30.6.1993

Gustafsson v. Sweden, judgment, 24.4.1996

Federation of Offshore Workers' Trade Unions and others v. Norway, decision, 27.6.2002

Wilson, National Union of Journalists and Others v. United Kingdom, judgment, 2.7.2002

Sørensen and Rasmussen v. Denmark, judgment, 11.1.2006

Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey, judgment, 21.2.2006

Nurettin Aldemir and Others v. Turkey, judgment 2.6. 2008

Saya and Others v. Turkey, judgment, 7.10.2008

Demir and Baykara v. Turkey, judgment, 12.11.2008

TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti v. Norway, judgment, 11.12.2008

Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom, judgment, 27.2.2009

Danilenkov and Others v. Russia, judgment, 29.9.2009

International Court of Justice, The Hague (ICJ):

Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, 11.4.1949.

Liechtenstein v. Guatemala (Nottebohm), judgment, 18.11.1953

Effect of Awards of Compensation made by the U.N. Administrative Tribunal, Advisory Opinion, 1954

Case concerning Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), judgment, 25.9.1997

Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), judgment, 3.6.1985

Iran-United States Claims Tribunal:

Marks & Umman v. Iran, 8 ir-USCTR (1985)

WTO Appellate Body

US-anti Dumping Act of 1916, WT/DS136/AB/R

Inter-American Court of Human Rights, San José, Costa Rica (Den inter-amerikanske menneskerettighetsdomstolen):

Ivcher-Bronstein v. Peru, judgment, 24.9.1999

Baena-Ricardo et al. v. Panama, judgment, 18.11.1999 (Preliminary Objections)

Baena-Ricardo et al. v. Panama, judgment, 2.2.2001

Huilca-Tecse v. Peru, judgment 3.3.2005

Cantoral-Huamaní and García-Santa Cruz v. Peru, order, of July 10 2007

Acevedo-Jaramillo et al. v. Peru, judgment, 7.2.2009

FNs menneskerettighetskomité:

J.B. et al. v Canada (118/82)

Pietrarroia v. Uruguay (R.10/44)

Burgos v. Uruguay (R.12/52)

Weinberger v. Uruguay (R.7/28)

ICSID:

Klößner Industrie-Anlagen GmbH and others v. United Republic of Cameroon and Société Camerounaise des Engrais (ICSID Case No. ARB/81/2).

Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association:

The Trade Union Situation in Chile: Report of the Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association. Genève, 1975

9.4 Organisasjonsfrihetskomiteens avgjørelser:

Henvisningene fremstår slik de er oppført i den elektroniske databasen

(<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>).

Saksnummer står først, mens datoene markerer når klagen ble mottatt i ILO.

- 5 (India) (1954) The Hind Mazdoor Sabha and the World Federation of Trade Unions
- 28 (United Kingdom) (1952) The World Federation of Trade Unions
- 102 (South Africa) 20-Mar-1954 The World Federation of Trade Unions and the International Confederation of Free Trade Unions
- 1356 (Canada) 09-Dec-1985 THE WORLD CONFEDERATION OF LABOUR (WCL), THE QUEBEC CENTRAL TEACHERS' UNION (CEQ), AND THE WORLD CONFEDERATION OF ORGANISATIONS OF THE TEACHING PROFESSION (WCOTP)
- 1500 (China) 19-Jun-1989 THE INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE TRADE UNIONS (ICFTU)
- 1504 (Dominican Republic) 03-Jul-1989 THE INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE TRADE UNIONS (ICFTU)
- 1511 (Australia) 02-Oct-1989 The International Federation of Air Line Pilots Associations (IFALPA)
- 1519 (Paraguay) 23-Nov-1989 The International Federation of Plantation, Agricultural and Allied Workers (IFPAAW)
- 1520 (Haiti) 26-Jan-1990 The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) and the World Confederation of Organisations of the Teaching Profession (WCOTP)
- 1525 (Pakistan) 20-Dec-1989 The International Metalworkers' Federation (IMF) and the International Textile, Garment and Leather Workers' Federation (ITGLWF)

- 1526 (Canada) 12-Mar-1990 THE CONFEDERATION OF NATIONAL TRADE UNIONS (CNTU) AND THE FEDERATION OF QUEBEC PROFESSIONAL UNIONS OF NURSES (FQPUN)
- 1527 (Peru) 05-Apr-1990 The National Federation of Miners, Metalworkers and Steelworkers of Peru (FNTMMSP)
- 1528 (Germany, Federal Republic of) 12-Mar-1990 The German Confederation of Trade Unions (DGB) and the Educational and Scientific Trade Union (GEW)
- 1532 (Argentina) 16-Apr-1990 THE ARGENTINE TELEPHONE WORKERS' AND EMPLOYEES' FEDERATION - BUENOS AIRES TRADE UNION (FOETRA)
- 1538 (Honduras) 14-Jun-1990 The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) and the United Federation of Workers of Honduras (FUTH)
- 1541 (Peru) 28-Jun-1990 The General Confederation of Peruvian Workers (CGTP)
- 1627 (Uruguay) 27-Feb-1992 The Inter-Trade Union Assembly - Workers' National Convention (PIT-CNT), the Union of Workers, Employees and Supervisory Personnel of the Uruguyan Tyre Factory (FUNSA Trade Union) and the Uruguay Rubber Federation (F.C. del U.)
- 1722 (Canada) 29-Jun-1993 The Canadian Association of University Teachers (CAUT) and the Canadian Labour Congress (CLC)
- 1790 (Paraguay) 01-Jul-1994 The International Organization of Employers (IOE) and the Federation of Production, Industry and Commerce of Paraguay (FEPRINCO)

- 1820 (Germany) 05-Dec-1994 The German Confederation of Trade Unions (DGB) and the Teachers' Union (GEW)
- 1914 (Philippines) 06-Jan-1997 The Telefunken Semiconductors Employees' Union (TSEU)
- 2177 (Japan) 26-Feb-2002 The Japanese Trade Union Confederation (JTUC-RENGO), the RENGO Public Sector Liaison Council (RENGO-PSLC), the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), Public Service International (PSI), the International Transport Workers' Federation (ITF), the International Federation of Building and Wood Workers (IFBWW), Education International (EI), the International Federation of Employees in Public Services (INFEDOP) and Union Network International (UNI)
- 2183 (Japan) 15-Mar-2002 Japan (Case No. 2183) The National Confederation of Trade Unions (ZENZOREN) and the Japan Federation of Prefectural and Municipal Workers' Unions (JICHIROREN)
- 2227 (United States) 18-Oct-2002 The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) and the Confederation of Mexican Workers (CTM)
- 2323 (Islamic Republic of Iran) 12-Feb-2004 The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)
- 2404 (Morocco) 19-Jan-2005 The International Textile, Garment & Leather Workers' Federation (ITGLWF) on behalf of the Moroccan Labour Union (UMT)
- 2407 (Benin) 31-Jan-2005 The Confederation of Autonomous Trade Unions of Benin (CSA - BENIN)

- 2410 (Mexico) 18-Jan-2005 The National Organization of the Oil Industry Workers of Trust (ONTCIP)
- 2421 (Guatemala) 20-Apr-2005 The National Trade Union of Health Workers of Guatemala (SNTSG)
- 2427 (Brazil) 09-Jun-2005 The National Confederation of Tourism (CNTur)
- 2442 (Mexico) 27-Jun-2005 The National Union of Social Security Workers (SNTSS)
- 2446 (Mexico) 16-Aug-2005 The Trade Union of Metro Workers (ASTM)
- 2454 (Montenegro) 18-Oct-2005 The Confederation of Trade Unions of Montenegro
- 2455 (Morocco) 29-Oct-2005 Aircraft Engineers International (AEI)
- 2469 (Colombia) 09-Feb-2006 Trade Union Association of Public Health Professionals (ASDESALUD), Trade Union of Public Officials of the University Hospital of Valle, State Social Company (SINSPUBLIC) and Single Confederation of Workers (CUT)
- 2476 (Cameroon) 03-Feb-2006 The Union of Free Trade Unions of Cameroon (USLC)
- 2484 (Norway) 04-Apr-2006 The Norwegian Electricians and IT Workers' Union (EL and IT Workers' Union)
- 2493 (Colombia) 23-May-2006 The National Trade Union of Workers in "La Previsora SA" (SINTRAPREVI)

- 2498 (Colombia) 14-Jun-2006 National Union of Workers in Non-Governmental and Social Organizations (SINTRAONG'S) — the Single Confederation of Workers of Colombia (CUT) — the Confederation of Workers of Colombia (CTC) — the General Confederation of Workers (CGT) — the Union of Workers at Santo Tomás University
- 2528 (Philippines) 31-Oct-2006 Kilusang Mayo Uno Labor Center (KMU)
- 2534 (Cape Verde) 14-Dec-2006 National Union of Workers of Cape Verde - Trade Union Confederation (UNTC-CS) and International Trade Union Confederation
- 2541 (Mexico) 31-Dec-2006 General Federation of State and Municipal Workers (FGTEM)
- 2542 (Costa Rica) 19-Jan-2007 The National Union of Social Security Fund Employees (UNDECA) supported by — the World Federation of Trade Unions (WFTU) (Regional Office in the Americas)
- 2543 (Estonia) 31-Jan-2007 Confederation of Estonian Trade Unions (EAKL)
- 2545 (Norway) 06-Feb-2007 Finance Sector Union of Norway (FSUN)
- 2559 (Peru) 26-Mar-2007 Union of Agricultural Public Sector Workers (SUTSA)
- 2570 (Benin) 01-Jun-2007 National Federation of Workers' Unions (UNSTB)
- 2575 (Mauritius) 21-Jun-2007 General Workers Federation (GWF)
- 2589 (Indonesia) 01-Aug-2007 Federation of Metal, Machine and Electronic SBSI Trade Union (Federation of Lomenik SBSI)

- 2590 (Nicaragua) 09-Aug-2007 The Confederation of Labour Unification (CUS)
- 2591 (Myanmar) 17-Sep-2007 International Trade Union Confederation (ITUC)
- 2592 (Tunisia) 17-Sep-2007 Education International (EI) and General Federation of Higher Education and Scientific Research (FGESRS)
- 2594 (Peru) 17-Sep-2007 Latin American Central of Workers (CLAT)
- 2598 (Togo) 27-Sep-2007 Workers' Trade Union Confederation of Togo (CSTT) with the support of the International Trade Union Confederation (ITUC)
- 2599 (Colombia) 03-Sep-2007 Single Confederation of Workers (CUT)
- 2600 (Colombia) 06-Sep-2007 National Union of Workers in Metal Mechanics, Metallurgy, Iron, Steel, Electro-Metals and Related Industries (SINTRAIME), Single Confederation of Workers of Colombia (CUT) and World Federation of Trade Unions (WFTU)
- 2603 (Argentina) 22-Mar-2007 Association of Workers of the Provincial and Municipal Public Administration of Salta (ATAP)
- 2604 (Costa Rica) 04-Oct-2007 National Medical Union (UMN) and General Confederation of Workers (CGT)
- 2605 (Ukraine) 16-Oct-2007 International Organisation of Employers (IOE)
- 2607 (Democratic Republic of the Congo) 22-Oct-2007 Confédération syndicale du Congo (CSC)

- 2615 (El Salvador) 31-Oct-2007 Trade Union of Workers in Tourism, the Hotel Industry and Allied Industries (STITHS)
- 2618 (Rwanda) 19-Nov-2007 Inter-union of Workers of Rwanda (ITR)
- 2619 (Comoros) 07-Dec-2007 Confederation of Workers of Comoros (CTC)
- 2620 (Republic of Korea) 18-Dec-2007 Korean Confederation of Trade Unions (KCTU) and International Trade Union Confederation (ITUC)
- 2621 (Lebanon) 28-Oct-2007 International Confederation of Arab Trade Unions (ICATU)
- 2622 (Cape Verde) 14-Dec-2007 Cape Verde Confederation of Free Trade Unions (CCSL)
- 2625 (Ecuador) 26-Oct-2007 National Federation of Judicial Associations of Ecuador (FENAJE) supported by Public Services International (PSI)
- 2627 (Peru) 14-Jan-2008 General Confederation of Workers of Peru (GGTP)
- 2628 (Netherlands) 22-Feb-2008 Employers' organization Altro Via (Algemene trendsettende ondernemersvereniging via internet aanmelding) and Workers' organization LBV (Landelijke Bedrijfsorganisatie Verkeer)
- 2629 (El Salvador) 25-Feb-2008 Organizations affiliated to the Permanent Bureau for Labour Justice (MPJL) supported by the World Federation of Trade Unions (WFTU)

- 2632 (Romania) 15-Feb-2008 National Education Federation (FEN)
- 2633 (Côte d'Ivoire) 24-Jan-2008 Confederation of Free Trade Unions of Côte d'Ivoire (DIGNITE)
- 2635 (Brazil) 10-Mar-2008 Union of Workers in the Urban Industries of the State of Pará (STIUPA)
- 2636 (Brazil) 14-Mar-2008 Union of Workers in Metal, Engineering and Electrical Equipment Industries of Caxias do Sul and Central Organization of Workers of Brazil (CTB)
- 2637 (Malaysia) 10-Apr-2008 Malaysian Trades Union Congress (MTUC) 10-Apr-08
- 2641 (Argentina) 30-Apr-2008 Association of Custom Brokers (AEDA)
- 2650 (Bolivia) 07-May-2008 Trade Union Confederation of Health Workers of Bolivia (CSTSB)
- 2719 (Colombia) 03-Feb-2009 National Trade Union of Workers in the Food Industry (SINALTRAINAL)

9.5 Internasjonale dokumenter og rapporter m.m.:

ILO:

Dokumenter fra Organisasjonsfrihetskomiteen:

Handbook of Procedures relating to International Labour Conventions and Recommendations.

Special procedures for the examination in the International Labour Organization of complaint alleging violations of freedom of association (Prosedyrereglene).

Organisasjonsfrihetskomiteens rapport nr. 9 (1954)
Organisasjonsfrihetskomiteens rapport 29 (1958)
Organisasjonsfrihetskomiteens rapport 43 (1960)
Organisasjonsfrihetskomiteen rapport nr. 164 (1977)
Organisasjonsfrihetskomiteens rapport nr. 164 (1977)
Organisasjonsfrihetskomiteen rapport nr. 193 (1979)
Organisasjonsfrihetskomiteen rapport nr. 327 (2002)
Organisasjonsfrihetskomiteens rapport nr. 353 (2009)
Organisasjonsfrihetskomiteens rapport nr. 354 (2009)

Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Genève, 2006 (Digest).

Styredokumenter:

GB 292/LILS/7 Improvements in the standards-related activities of the ILO: A progress report

GB.10 (2008-2011) Rev.8, "Membership of Governing Body Committees and of other Bodies"

GB.256/SC/2/2

GB.292/LILS/7

GB.301/LILS/6(Rev.) (For decision)

GB.303/5

Official Minutes of the Governing Body 117th Session

Official Minutes of the Governing Body, 110th Session

Ekspertkomiteen:

General Survey on Freedom of Association and Collective Bargaining (1994)

ILO-resolusjoner:

ILO-resolution: «Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact» av 19.6.2009

EMD:

Survey of Activities (2007):

<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+surveys+of+activity/>

FN-systemet:

A/CN.4/L.682, 13 April 2006, Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission

A/CN.4/L.702, 18 July 2006, Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission

Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (A/56/10)

Report of the International Law Commission, Fifty-eight session, A/61/10

Report of the International Law Commission, Fifty-fourth session, A/57/10

Resolutions of the economic and social council no. 239(IX) av 2. august 1949

Resolutions of the economic and social council no No. 277(X) av 17. februar 1950

Rules of Procedure of the Human Rights Committee, CCPR/C/3/Rev.6

Annet:

Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestIndex_en.asp.

WTO Analytical Index : Guide to WTO Law and Practice:

http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/analytic_index_e

International Trade Union Confederation Annual Survey of Trade Union Violations 2009:

<http://survey09.ituc-csi.org/survey.php?IDContinent=0&Lang=EN>

9.6 Norske lover:

Lov om kontroll og regulering av priser, utbytte og konkurranseforhold av 26.6.1953 (opphevet).

Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) av 17.6.2005.

Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) av 22.5.1981.

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21.5.1999

9.7 Nasjonale dommer og kjennelser:

Norsk høyesterett:

Rt 1997. s 580

Amerikansk høyesterett:

Hoffman Plastic Compounds, Inc. v. NLRB (00-1595) 535 U.S. 137 (2002)

9.8 Norges offentlige utredninger:

NOU 1993:18

NOU 1996:14

NOU 2003:19

9.9 Nettsider:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, besøkt. 8.8.2009

<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>, besøkt 4.3.2009

<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>, besøkt 4.8.2009

http://www.fn.no:8080/fn/ilo_informasjon/fakta_om_ilo/ilos_struktur, besøkt 11.9.2009

<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/lang--en/index.htm>, besøkt 14.9.2009

http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Structure/Technicalcooperation/lang--en/index.htm, besøkt 10.10.2009

<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>, besøkt 11.9.2009

<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>, besøkt 3.3.2009

http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/ApplyingandpromotingInternationalLabourStandards/CFA/lang--en/index.htm, besøkt 13.4.2009

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/gb/lang--en/docName--WCMS_083528/index.htm, besøkt 11.10.2009

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/gb/lang--en/docName--WCMS_083527/index.htm, besøkt 11.10.2009

http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/gb/lang--en/docName--WCMS_083528/index.htm, besøkt 11.10.2009

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, besøkt 3.3.2009

<http://www.ilo.org/ilolex/english/INQUIRY.htm>, besøkt 14.9.09

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm>, besøkt 11.9.09

<http://www.ilo.org/public/english/tribunal/>, besøkt 11.9.09

<http://www.itcilo.org/en>, besøkt 11.9.09

http://www.jus.uio.no/forskning/grupper/intrel/arrangementer/seminarer/oslo_conference_2009/program.html, besøkt 5.5.2009

http://www.oit.org/global/What_we_do/Officialmeetings/gb/decisions/DecisionsTaken/lang--en/index.htm, besøkt 6.7.2009

http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/series_C.html, besøkt 5.10.2009

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/members.htm>, besøkt 9.9.2009

9.10 Personlig meddelelser:

Coue (2009) Jajoon Coue. E-postkorrespondanse 9.3.2009-16.10.2009

Edström (2009) Ulf Edström. E-Post 6. april 2009.

Jakhelln (2009) Henning Jakhelln. Personlig meddelelse 12.10.2009

9.11 Samtlige avgjørelser i den kvantitative analysen

(Organisasjonsfrihetskomiteen):

1500 (China) 19-Jun-1989 THE INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE TRADE UNIONS (ICFTU)

1501 (Venezuela) 02-Jun-1989 The National Federation of Workers of the International Bank (FETRABIN)

1502 (Peru) 19-Jun-1989 THE FEDERATION OF PERUVIAN LIGHT AND POWER WORKERS

1503 (Peru) 27-Jun-1989 THE WORLD CONFEDERATION OF ORGANISATIONS OF THE TEACHING PROFESSION (WCOTP)

1504 (Dominican Republic) 03-Jul-1989 THE INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE TRADE UNIONS (ICFTU)

1505 (Barbados) 23-Jun-1989 THE NATIONAL UNION OF PUBLIC WORKERS (NUPW)

1506 (El Salvador) 12-Jul-1989 THE GENERAL TRADE UNION OF WORKERS IN THE FISHING AND ALLIED INDUSTRIES (SGTIPAC)

1508 (Sudan) 18-Aug-1989 The World Federation of Trade Unions (WFTU), the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) and the International

Federation of Commercial, Clerical, Professional and Technical Employees (FIET)
1509 (Brazil) 15-Sep-1989 THE INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE
TRADE UNIONS (ICFTU)

1510 (Paraguay) 26-Sep-1989 The International Confederation of Free Trade Unions
(ICFTU)

1511 (Australia) 02-Oct-1989 The International Federation of Air Line Pilots
Associations (IFALPA)

1512 (Guatemala) 03-Oct-1989 The International Confederation of Free Trade Unions
(ICFTU) and the Latin American Central of Workers (CLAT)

1513 (Malta) 09-Oct-1989 THE GENERAL WORKERS' UNION (GWU) AND THE
INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE TRADE UNIONS (ICFTU)

1514 (India) 10-Jan-1989 The Hindustan Engineering Employees' Trade Union (HEETU)

1515 (Argentina) 30-Oct-1989 The Federation of Personnel of National Roads and
Highways

1516 (Bolivia) 05-Dec-1989 THE INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE
TRADE UNIONS (ICFTU)

1517 (India) 09-Dec-1989 The Federation of Medical and Sales Representatives'
Associations of India (FMRAI)

1518 (United Kingdom) 07-Dec-1989 The National Union of Teachers (NUT) and the
World Confederation of Organisations of the Teaching Profession (WCOTP)

1519 (Paraguay) 23-Nov-1989 The International Federation of Plantation, Agricultural
and Allied Workers (IFPAAW)

1520 (Haiti) 26-Jan-1990 The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)
and the World Confederation of Organisations of the Teaching Profession (WCOTP)

1521 1521 (Turkey) 30-Jan-1990 THE TURKISH RAILWAY WORKERS' UNION
(DEMIRYOL-IS), THE INTERNATIONAL TRANSPORT WORKERS' FEDERATION
(ITF), AND THE CONFEDERATION OF TURKISH WORKERS' UNIONS (TURK-IS)

1522 (Colombia) 21-Feb-1990 The General Confederation of Labour (CGT) and the
World Confederation of Labour (WCL)

1523 (United States) 05-Mar-1990 The United Food and Commercial Workers

International Union (UFCW), the American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) and the International Federation of Commercial, Clerical, Professional and Technical Employees (FIET)

1524 (El Salvador) 17-Mar-1990 The National Trade Union Federation of Salvadorean Workers (FENASTRAS)

1525 (Pakistan) 20-Dec-1989 The International Metalworkers' Federation (IMF) and the International Textile, Garment and Leather Workers' Federation (ITGLWF)

1526 (Canada) 12-Mar-1990 THE CONFEDERATION OF NATIONAL TRADE UNIONS (CNTU) AND THE FEDERATION OF QUEBEC PROFESSIONAL UNIONS OF NURSES (FQPUN)

1527 (Peru) 05-Apr-1990 The National Federation of Miners, Metalworkers and Steelworkers of Peru (FNTMMSP)

1528 (Germany, Federal Republic of) 12-Mar-1990 The German Confederation of Trade Unions (DGB) and the Educational and Scientific Trade Union (GEW)

1529 (Philippines) 29-Mar-1990 The United Workers of the Philippines (UWP-KMU)

1530 (Nigeria) 19-Apr-1990 The International Transport Workers' Federation (ITF) together with several other international workers' organisations and the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)

1531 (Panama) 19-Apr-1990 The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)

1532 (Argentina) 16-Apr-1990 THE ARGENTINE TELEPHONE WORKERS' AND EMPLOYEES' FEDERATION - BUENOS AIRES TRADE UNION (FOETRA)

1533 1533 (Venezuela) 03-Apr-1990 The Venezuelan General Confederation of Labour (CGT)

1534 (Pakistan) 24-Apr-1990 The Pakistan National Federation of Trade Unions (PNFTU), the International Federation of Commercial, Clerical, Professional and Technical Employees (FIET) and the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)

1535 (Venezuela) (Ingen dato eller klager markert)

1536 (Spain) 22-May-1990 The National Workers' Force (FNT)

1537 (Niger) 14-Jun-1990 The World Confederation of Organisations of the Teaching Profession (WCOTP)

1538 (Honduras) 14-Jun-1990 The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) and the United Federation of Workers of Honduras (FUTH)

1539 1539 (Guatemala) 25-Jun-1990 Death, disappearance, threats and acts of anti-union discrimination

1540 (United Kingdom) 29-Jun-1990 The United Kingdom presented by the National Union of Seamen (NUS)

1541 (Peru) 28-Jun-1990 The General Confederation of Peruvian Workers (CGTP)

1542 (Malaysia) 24-Jul-1990 The International Metalworkers' Federation (IMF)

1543 (United States) 27-Jul-1990 The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)

1544 (Ecuador) 31-Jul-1990 The International Organisation of Employers (IOE) and the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)

1545 (Poland) 12-Jul-1990 THE FEDERATION OF MINING UNIONS (FMU)

1546 (Paraguay) 30-Sep-1989 The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU); the Paraguay Flight Attendants' Association (APAV); the International Flight Attendants' Association (IFAA)

1547 (Canada) 11-Sep-1990 The Canadian Association of University Teachers (CAUT)

1548 (Peru) 01-Sep-1990 The General Confederation of Peruvian Workers (CGTP), the Federation of Peruvian Light and Power Workers (FTLFP), the Union of Employees of Electrolima (SEE), the Confederation of Peruvian Workers (CTP), and the National Coordinating Committee of Grass-roots Trade Union Organisations (CNOSB)

1549 (Dominican Republic) 31-Aug-1990 The World Federation of Trade Unions (WFTU), the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), the Dominican Electricity Corporation Workers' Trade Union (SITRACODE) and the Confederation of Independent Workers (CTI)

1550 (India) 25-Sep-1990 THE CENTRE OF INDIAN TRADE UNIONS (CITU)

2323 (Islamic Republic of Iran) 12-Feb-2004 The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)

2399 (Pakistan) 21-Dec-2004 The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) supported by Public Services International (PSI)

2400 (Peru) 17-Nov-2004 The General Confederation of Workers of Peru (CGTP)

2401 (Canada) 26-Nov-2004 The Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement de Québec (SPGQ)

2402 (Bangladesh) 20-Dec-2004 Public Services International (PSI)

2403 (Canada) 24-Oct-2004 The Centrale des syndicats démocratiques (CSD), Centrale des syndicats de Québec (CSQ) and Federation of Employees of Quebec (FTQ)

2404 (Morocco) 19-Jan-2005 The International Textile, Garment & Leather Workers' Federation (ITGLWF) on behalf of the Moroccan Labour Union (UMT)

2405 (Canada) 31-Jan-2005 Education International (EI) on behalf of the Canadian Teachers' Federation (CTF) and the British Columbia Teachers' Federation (BCTF)

2406 (South Africa) 09-Dec-2004 The Oil, Chemical General and Allied Workers' Union (OCGAWU)

2407 (Benin) 31-Jan-2005 The Confederation of Autonomous Trade Unions of Benin (CSA - BENIN)

2408 (Cape Verde) 16-Feb-2005 The Cape Verde Confederation of Free Trade Unions (CCSL)

2409 (Costa Rica) 07-Dec-2004 National Association of Public Employees of Costa Rica (ANEP)

2411 (Venezuela) 25-Feb-2005 The Venezuelan Workers' Confederation (CTV)

2412 (Nepal) 15-Mar-2005 The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) and the Nepal Government Employees' Organization (NEGEO)

2413 (Guatemala) 14-Mar-2005 The Trade Union of Workers of Guatemala (UNSI TRAGUA)

2420 (Argentina) 12-Apr-2005 The Congress of Argentinean Workers (CTA) and the Association of Teachers of Santa Fe (AMSAFE)

2421 (Guatemala) 20-Apr-2005 The National Trade Union of Health Workers of Guatemala (SNTSG)

2434 2434 (Colombia) 15-Jun-2005 The National Association of Telephone and

Communications Engineers (ATELCA), the National Union of Workers of Interconexión Eléctrica SA (SINTRAIISA), the National Union of Workers of CHIVOR (SINTRACHIVOR) and the National Union of Workers of ISAGEN SA ESP (SINTRAISAGEN)

2442 (Mexico) 27-Jun-2005 The National Union of Social Security Workers (SNTSS)

2446 (Mexico) 16-Aug-2005 The Trade Union of Metro Workers (ASTM)

2454 (Montenegro) 18-Oct-2005 The Confederation of Trade Unions of Montenegro (CTUM) supported by the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)

2455 (Morocco) 29-Oct-2005 Aircraft Engineers International (AEI)

2461 (Argentina) 30-Nov-2005 Trade Union of Judicial Employees of Neuquén (SEJUN), Association of Judicial Workers of the Province of La Rioja (ATJPLR) and Judicial Federation of Argentina (FJA)

2465 (Chile) 29-Nov-2005 The United Federation of Workers (FUT)

2469 (Colombia) 09-Feb-2006 Trade Union Association of Public Health Professionals (ASDESALUD), Trade Union of Public Officials of the University Hospital of Valle, State Social Company (SINSPUBLIC) and Single Confederation of Workers (CUT)

2476 (Cameroon) 03-Feb-2006 The Union of Free Trade Unions of Cameroon (USLC)

2484 (Norway) 04-Apr-2006 The Norwegian Electricians and IT Workers' Union (EL and IT Workers' Union)

2492 (Luxembourg) 29-May-2006 Professional Association of Agents of the Central Bank of Luxembourg (A-BCL)

2493 (Colombia) 23-May-2006 The National Trade Union of Workers in "La Previsora SA" (SINTRAPREVI)

2498 (Colombia) 14-Jun-2006 National Union of Workers in Non-Governmental and Social Organizations (SINTRAONG'S) — the Single Confederation of Workers of Colombia (CUT) — the Confederation of Workers of Colombia (CTC) — the General Confederation of Workers (CGT) — the Union of Workers at Santo Tomás University (SINTRAUSTA) — the Union of Employees in the University of Medellín and — the International Trade Union Confederation (ITUC)

2503 (Mexico) 24-Feb-2006 Revolutionary Confederation of Workers and Peasants

(CROC)

2504 (Colombia) 12-Jun-2006 Trade Union of Workers of the National Federation of Coffee Growers of Colombia (SINTRAFEC) and Single Confederation of Workers (CUT)

2509 (Romania) 30-Jul-2006 The International Transport Workers' Federation (ITF) and the Free Trade Union of Metro and Aviation Workers (USLM)

2513 (Argentina) 30-Jul-2006 Confederation of Argentine Workers (CTA) and Association of State Workers (ATE)

2530 (Uruguay) 28-Nov-2006 Uruguayan Hauliers' Federation (ITPC)

2534 (Cape Verde) 14-Dec-2006 National Union of Workers of Cape Verde - Trade Union Confederation (UNTC-CS) and International Trade Union Confederation

2535 (Argentina) 13-Dec-2006 Union of Education Workers of Río Negro (UNTER) and Confederation of Education Workers of Argentina (CTERA)

2539 (Peru) 14-Nov-2006 General Confederation of Workers of Peru (CGTP) and National Federation of Mining, Metallurgy and Steel Workers (FEDMINEROS)

2541 (Mexico) 31-Dec-2006 General Federation of State and Municipal Workers (FGTEM)

2542 (Costa Rica) 19-Jan-2007 The National Union of Social Security Fund Employees (UNDECA) supported by — the World Federation of Trade Unions (WFTU) (Regional Office in the Americas)

2543 (Estonia) 31-Jan-2007 Confederation of Estonian Trade Unions (EAKL)

2545 (Norway) 06-Feb-2007 Finance Sector Union of Norway (FSUN)

2549 (Argentina) 05-Mar-2007 Association of State Workers (ATE)

2553 (Peru) 20-Mar-2007 International Trade Union Confederation (ITUC)

2559 (Peru) 26-Mar-2007 Union of Agricultural Public Sector Workers (SUTSA)

2560 2560 (Colombia) 15-Mar-2007 National Union of Employees of BANCOLOMBIA (SINTRABANCOL) and Single Confederation of Workers of Colombia (CUT)

2563 (Argentina) 30-Apr-2007 Central of Argentinean Workers (CTA) and Association of State Workers (ATE)

2570 (Benin) 01-Jun-2007 National Federation of Workers' Unions (UNSTB)

2572 (El Salvador) 07-Jun-2007 Workers' Trade Union of the Social Fund for Housing

(SITRAFOSVI)

2573 (Colombia) 22-May-2007 Electricity Workers' Union of Colombia (SINTRAELECOL) and World Federation of Trade Unions (WFTU)

2574 (Colombia) 28-May-2007 Confederation of Workers of Colombia (CTC), Single Confederation of Workers (CUT) and Confederation of Pensioners of Colombia (CPC)

2575 (Mauritius) 21-Jun-2007 General Workers Federation (GWF)

2577 (Mexico) 06-Jun-2007 Union of Workers of the National Autonomous University of Mexico — the National Union of Workers of the Secretariat of Agriculture, Livestock, Rural Development, Fisheries and Nutrition — the United Trade Union of Workers in the Nuclear Industry — the Independent Union of Workers of the Autonomous Metropolitan University and — the National Union of Education Workers – section XI – (SNTE)

2581 (Chad) 10-Jul-2007 Organization of African Trade Union Unity (OATUU) and International Trade Union Confederation (ITUC) supported by Public Services International (PSI)

2585 (Indonesia) 18-Jul-2007 Federation of Construction, Informal and General Workers (FKUI)

2586 (Greece) 20-Jun-2007 Greek Telecom Employees' Federation (OME-OTE)

2587 2587 (Peru) 10-Jul-2007 Peru (Case No. 2587) Single Union of Peruvian Education Workers (SUTEP), General Confederation of Workers of Peru (CGTP) and National Federation of Education Administrative Workers (FENTASE)

2589 (Indonesia) 01-Aug-2007 Federation of Metal, Machine and Electronic SBSI Trade Union (Federation of Lomenik SBSI)

2590 (Nicaragua) 09-Aug-2007 The Confederation of Labour Unification (CUS)

2591 (Myanmar) 17-Sep-2007 International Trade Union Confederation (ITUC)

2592 (Tunisia) 17-Sep-2007 Education International (EI) and General Federation of Higher Education and Scientific Research (FGESRS)

2593 (Argentina) 13-Sep-2007 Association of State Workers (ATE)

2595 (Colombia) 18-Sep-2007 National Union of Food Industry Workers (SINALTRAINAL)

2597 (Peru) 10-Sep-2007 General Confederation of Workers of Peru (CGTP)

2598 (Togo) 27-Sep-2007 Workers' Trade Union Confederation of Togo (CSTT) with the support of the International Trade Union Confederation (ITUC)

2599 (Colombia) 03-Sep-2007 Single Confederation of Workers (CUT)

2600 (Colombia) 06-Sep-2007 National Union of Workers in Metal Mechanics, Metallurgy, Iron, Steel, Electro-Metals and Related Industries (SINTRAIME), Single Confederation of Workers of Colombia (CUT) and World Federation of Trade Unions (WFTU)

2603(Argentina) 22-Mar-2007 Association of Workers of the Provincial and Municipal Public Administration of Salta (ATAP)

2604 (Costa Rica) 04-Oct-2007 National Medical Union (UMN) and General Confederation of Workers (CGT)

2605 (Ukraine) 16-Oct-2007 International Organisation of Employers (IOE)

2606 (Argentina) 31-Oct-2007 Association of State Workers (ATE) 31-Oct-07

2607 (Democratic Republic of the Congo) 22-Oct-2007 Confédération syndicale du Congo (CSC)

2608 (United States) 26-Oct-2007 American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)

2611 (Romania) 13-Oct-2007 Union LEGIS-CCR

2615 (El Salvador) 31-Oct-2007 Trade Union of Workers in Tourism, the Hotel Industry and Allied Industries (STITHS)

2616 (Mauritius) 03-Dec-2007 National Trade Unions Confederation (NTUC), Mauritius Labour Congress (MLC) and Mauritius Trade Union Congress (MTUC) supported by the International Trade Union Confederation (ITUC)

2618 (Rwanda) 19-Nov-2007 Inter-union of Workers of Rwanda (ITR)

2619 (Comoros) 07-Dec-2007 Confederation of Workers of Comoros (CTC)

2620 (Republic of Korea) 18-Dec-2007 Korean Confederation of Trade Unions (KCTU) and International Trade Union Confederation (ITUC)

2621 2621 (Lebanon) 28-Oct-2007 International Confederation of Arab Trade Unions (ICATU)

2622 (Cape Verde) 14-Dec-2007 Cape Verde Confederation of Free Trade Unions (CCSL)

2624 (Peru) 18-Dec-2007 National Federation of Public Workers of Peru (FENAOMP)

2625 (Ecuador) 26-Oct-2007 National Federation of Judicial Associations of Ecuador (FENAJE) supported by Public Services International (PSI)

2627 (Peru) 14-Jan-2008 General Confederation of Workers of Peru (GGTP)

2628 (Netherlands) 22-Feb-2008 Employers' organization Altro Via (Algemene trendsettende ondernemersvereniging via internet aanmelding) and Workers' organization LBV (Landelijke Bedrijfsorganisatie Verkeer)

2629 (El Salvador) 25-Feb-2008 Organizations affiliated to the Permanent Bureau for Labour Justice (MPJL) supported by the World Federation of Trade Unions (WFTU)

2631 2631 (Uruguay) 28-Jan-2008 Organizations affiliated to the Permanent Bureau for Labour Justice (MPJL) supported by the World Federation of Trade Unions (WFTU)

2632 (Romania) 15-Feb-2008 National Education Federation (FEN)

2633 (Côte d'Ivoire) 24-Jan-2008 Confederation of Free Trade Unions of Côte d'Ivoire (DIGNITE)

2634 (Thailand) 07-Mar-2008 Federation of Thailand Automobile Workers Unions (TAW)

2635 (Brazil) 10-Mar-2008 Union of Workers in the Urban Industries of the State of Pará (STIUPA)

2636 (Brazil) 14-Mar-2008 Union of Workers in Metal, Engineering and Electrical Equipment Industries of Caxias do Sul and Central Organization of Workers of Brazil (CTB)

2637 (Malaysia) 10-Apr-2008 Malaysian Trades Union Congress (MTUC) 10-Apr-08

2641 (Argentina) 30-Apr-2008 Association of Custom Brokers (AEDA)

2649 (Chile) 23-May-2008 National Federation of Sanitation Workers (FENATRAOS)

2650 (Bolivia) 07-May-2008 Trade Union Confederation of Health Workers of Bolivia (CSTSB)

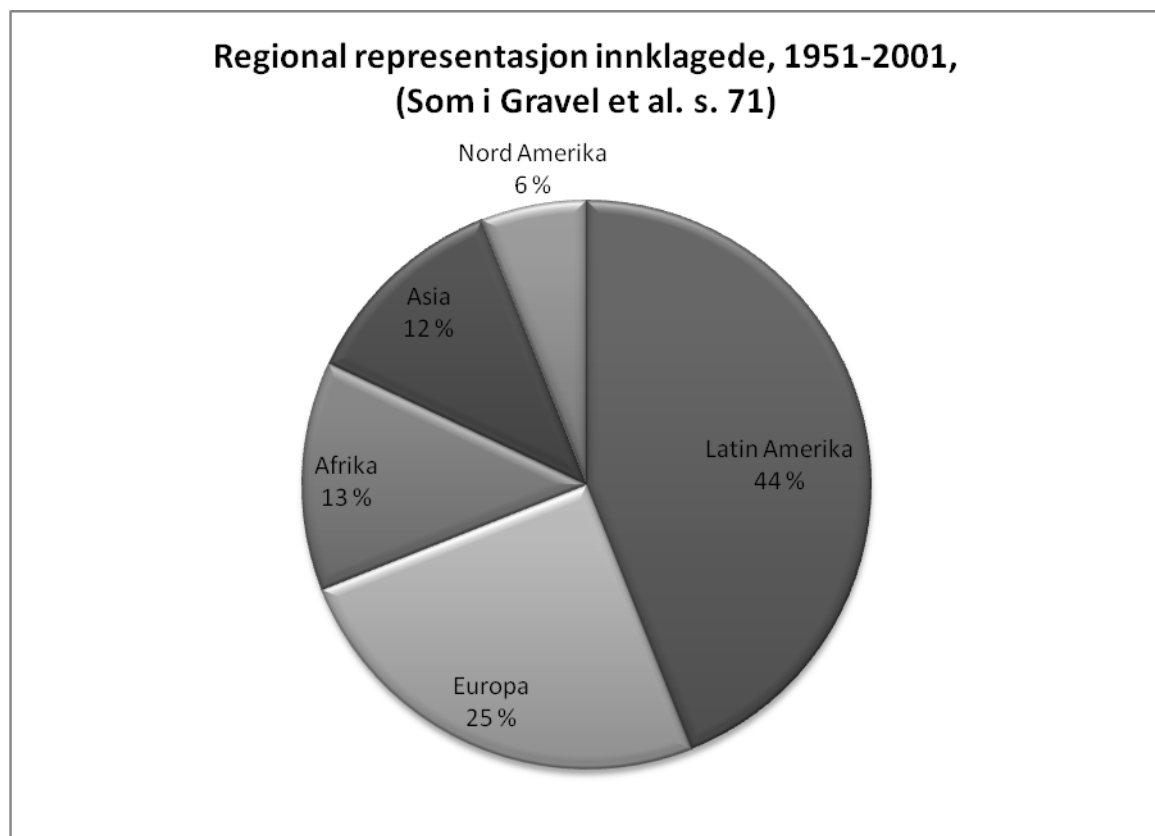
2653 (Chile) 27-May-2008 Teachers' Association of Chile

2656 (Colombia) 28-Feb-2007 General Confederation of Labour (CGT)

2668 (Colombia) 25-Sep-2008 National Union of Food Workers (SINALTRAINAL)

2677 (Panama) 24-Nov-2008 National Union of Workers of the University of Panama

10 Figurer



Regional representasjon innklagede - 100 siste avgjørelser

