

HENNING JAKHELLN
professor

Institutt for offentlig rett
Universitetet i Oslo
Karl Johansgt. 47 (Domus Bibliotheca)
Postboks 6706 St. Olavs plass
0162 Oslo 1

Tlf.: 22 85 94 21
Fax: 22 85 94 20
henning.jakhelln@jus.uio.no

8. juni 2001

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
att.: adm. dir. Anne-Grete Ellingsen
Drammensveien 30
0230 Oslo

Spørsmålet om landbruksminister Bjarne Håkon Hanssen har oppfordret til boikott av Rimi-kjeden.

1. Jeg viser til Deres brev av 1. juni 2001, med anmodning om en utdypning av den juridiske vurdering jeg ga uttrykk for i intervju med NRK 1. juni 2001, når det gjelder spørsmålet om landbruksminister Bjarne Håkon Hanssen har oppfordret til boikott av Rimi-kjeden.
2. Jeg nevner innledningsvis at boikottloven av 1947 § 1 gir en vid definisjon av begrepet boikott, og i § 2 angir når en boikott er rettsstridig. En rettsstridig boikott må derfor både omfattes av definisjonen i § 1, og gå inn under ett eller flere av de alternativer som nevnes i § 2.

For sammenhengens skyld gjengis disse to bestemmelser i boikottloven:

§ 1. Med boikott mener denne lov en oppfordring, avtale eller liknende tiltak som for å tvinge, skade eller straffe noen tar sikte på å hindre eller vanskeliggjøre en persons eller virksomhets økonomiske samkvem med andre.

§ 2. Boikott er rettsstridig:

- a) når den har et rettsstridig formål eller ikke kan nå sitt mål uten å føre til et rettsbrudd;

b) når den blir foretatt eller holdt vedlike ved rettsstridige midler eller på en unødig opphissende eller krenkende måte eller ved usanne eller misvisende opplysninger;

c) når den vil skade vesentlige samfunnsinteresser eller virke utilbørlig, eller når det ikke er noe rimelig forhold mellom den interesse som skal fremmes ved boikotten og den skade som den vil føre med seg;

d) når den blir foretatt uten at den som boikotten er rettet mot har fått rimelig varsel, eller uten at det på forhånd overfor ham og dem som en boikottoppfordring er rettet til, er gjort fyllestgjørende rede for grunnen til boikotten.

3. Det som særlig må vurderes, er om landbruksminister Bjarne Håkon Hanssen i media er fremkommet med "en oppfordring ... eller liknende tiltak"; dersom dette kan antas, må det videre kreves at oppfordringen er fremsatt "for å tvinge ... noen", og det må være tale om "å hindre eller vanskeliggjøre en persons eller virksomhets økonomiske samkvem med andre".

Dessuten må de fremsatte uttalelser vurderes på bakgrunn av at Bjarne Håkon Hanssen er landbruksminister og politiker - samtidig som han (og hans familie) også er private forbrukere.

Ytterligere må vurderes - dersom boikott må antas å foreligge - om den "blir foretatt ... ved usanne eller misvisende opplysninger", og om den som boikotten er rettet mot "har fått rimelig varsel".

4. (a) I et intervju med VG, inntatt i avisen 31. mai 2001 (s. 10) under overskriften BOIKOTTER RIMI, angir avisen i ingressen at landbruksministeren "går til boikott av Rimi. Nå vil han finne en annen butikk hvor han kan foreta familiens innkjøp av dagligvarer."

(b) I tilknytning til ovenstående skriver VG videre: "Bakgrunnen for Bjarne Håkon Hanssens beslutning er dagens Matbørs i VG. Der fremkommer det at Rimi har økt prisene markant fra april til mai, og langt mer enn noen av konkurrentene."

(c) I denne sammenheng siterer VG landbruksminister Bjarne Håkon Hanssen slik: "Jeg handler normalt på en Rimi-butikk. Men min reaksjon på prisøkningene som VGs matbørs dokumenterer, er at jeg vil slutte å handle i Rimi-butikken. Jeg vil finne meg en annen matbutikk. Som forbruker kan jeg ikke finne meg i at Rimi øker prisene så mye som de gjør".

(d) Ytterligere skriver VG: "Han benytter samtidig anledningen til å be norske forbrukere om å vende ryggen til butikker som foretar unødvendige prisøkninger."

(e) Noe lenger ut i dette innslaget skriver VG:

"Har du som statsråd et ris bak speilet å true dagligvarekjedene med? Det er få straffetiltak vi kan true med. Det er jo tross alt fri prisdannelse her i landet. Statsbestemte priser er noe vi forbinder med regimer vi ikke liker å sammenligne oss med. Maktfaktoren i denne sammenheng er et samarbeid mellom forbrukere, myndigheter og mediene, sier Hanssen."

(f) Endelig skriver VG: "Han mener det er viktig at det dannes en form for allianse mot dagligvarekjeder som øker prisene mer enn naturlig. -- Vi nordmenn er kjent for å tåle det meste. Når Landbruksdepartementet gjennom en meningsmåling har spurt folk om de noen gang har klaget på prisen, så svarer 86 prosent nei. Nå er det ekstremt viktig at folk reagerer på økte priser, sier Hanssen."

(g) Det fremgår også av VG's reportasje (s. 11) at "landbruks-ministerens personlige boikott av Rimi" støttes av kollegene - en rekke Ap-statsråder m.fl. - Det fremgår imidlertid ikke hvorledes spørsmålene har vært formulert av VG overfor de intervjuede, og denne del av reportasjen kan det i denne sammenheng neppe legges noen vekt på.

5. I løpet av den påfølgende dag - 1. juni 2001 - ble ovenstående hovedpunkter gjentatt av landbruksministeren i innslag i NRKs radiosendinger, bl.a. Økonominytt; likevel slik at landbruksministeren i større grad enn i VG fremhevet at han selv ikke lenger ville handle hos Rimi - samtidig som han bl.a. fremhevet: "Hvis forbrukerne ikke liker en utvikling, så har forbrukerne bare ett virkemiddel - å gå til konkurrentene. Jeg kommer til å gjøre det." ... Landbruksministeren uttalte forøvrig uttrykkelig: "Jeg har uttalt meg med basis i Matbørsen fra VG".

6. I faktisk henseende er det ikke uproblematisk at den versjon av landbruksministerens uttalelser som media offentliggjør - på trykk eller ved sending - utgjør en blanding av redaksjonelle oppslag og introduksjoner, bearbejdede gjengivelser av innholdet i uttalelsene, og direkte sitater. Det er derfor noe vanskelig å finne frem til hvordan landbruksministeren - helt nøyaktig - ordla seg. Dette er et helt generelt problem, og den foreliggende sak er forsåvidt illustrerende.

Ved vurderingen av landbruksministerens uttalelser er det beste selvsagt å kunne knytte vurderingen til den spesifikke ordbruk som ble benyttet under intervjuene, ikke minst fordi man ellers kan komme til å tillegge landbruksministeren uttalelser som det ikke er dekning for. På den annen side er

det selvsagt heller ikke tale om ordmagi; det avgjørende er om landbruksministeren har uttalt seg slik at han med rimelighet måtte oppfattes slik som han er blitt gjengitt av media; forsåvidt vil vurderingen i faktisk henseende måtte bli om medias gjengivelse synes å være rimelig korrekt av det som landbruksministeren faktisk ga uttrykk for.

Denne vurdering må ta tilbørlig hensyn til den redaksjonelle adgang media har til å vinkle og spisse en sak - ikke minst når det gjelder saker som også har et politisk innhold. Det kan derfor ikke tillegges vekt at media har anvendt uttrykket boikott - dette er medias egen tolkning av de uttalelser som landbruksministeren er fremkommet med - og såvidt jeg kan vurdere det, har landbruksministeren ikke selv anvendt dette uttrykk. Likedan må det utvises stor forsiktighet med å legge vekt på hva media gjengir av andres uttalelser om landbruksministerens egne uttalelser, jfr. ovenfor under punkt 4 (g) om VG's reportasje og støtten til landbruksministerens personlige boikott av Rimi fra en rekke Ap-statsråder m.fl.

7. På bakgrunn av ovenstående må det kunne legges til grunn at grunnlaget for og utgangspunktet for landbruksministerens reaksjon har vært VGs Matbørs; dette fremgår såvel av hans egne uttalelser i radio, som av VGs reportasje (4 (c) ovenfor). Bakgrunnen for dette er igjen det forhold at VGs Matbørs viste at Rimi hadde økt prisene markant fra april til mai, og langt mer enn noen av konkurrentene, jfr. VGs reportasje (4 (b) ovenfor).

Ytterligere må det kunne legges til grunn at landbruksministeren har benyttet anledningen anledningen til å be norske forbrukere om å vende ryggen til butikker som foretar unødvendige prisøkninger, jfr. VGs reportasje (4 (d) og (f) ovenfor)."

8. Som nevnt under punkt 3 ovenfor må de fremsatte uttalelser vurderes på bakgrunn av at Bjarne Håkon Hanssen er landbruksminister og politiker - samtidig som han (og hans familie) også er private forbrukere. Det må også uten videre kunne legges til grunn at landbruksministerens private kjøpevaner - herunder valg av og eventuelt skifte av nærbutikk - er hans personlige sak, som ikke vedrører offentligheten.

Landbruksministeren er imidlertid i høy grad en person, hvis forhold vedrører offentligheten. Det skal derfor ikke meget til før det ovennevnte utgangspunkt må fravikes. Dersom landbruksministeren ikke bare finner at han vil skifte fra en nærbutikk til en annen, og ikke bare informerer sin familie og omgangskrets om dette, men finner grunn til også å opplyse offentligheten om dette, beveger landbruksministeren seg fra den private sfære og over i det

offentlige rom. Spesielt gjelder dette dersom hensikten med å gi offentligheten denne opplysning har vært å trekke offentlighetens oppmerksomhet mot den disposisjon som landbruksministeren har foretatt seg.

Hensikten med landbruksministerens opplysninger om at han på grunn av prisutviklingen i Rimi ville skifte nærbutikk har åpenbart gått ut over den rene informasjon om å fortelle offentligheten om at han nå ville endre sitt personlige kjøpemønster; det fremgår av reportasjene ovenfor under 4 og 5 at han ønsker at norske forbrukere skal vende ryggen til butikker som foretar unødvendige prisøkninger (4 (d) ovenfor), og han påpeker den makt som forbrukerne kan utøve samlet - gjennom et samarbeid med myndigheter og medier (4 (e) ovenfor, jfr. også 5). Situasjonen må dessuten sees på bakgrunn av den forestående moms-reform, og det sterke politiske mål om at redusert matmoms skal komme forbrukerne til gode - alt sammen forhold som må kunne karakteriseres som notoriske kjensgjerninger. På denne bakgrunn kan det neppe være tvil om at landbruksministerens uttalelser må sees i forhold til det offentlige verv som han innehar.

9. I nær sammenheng med ovenstående punkt 8 må det fremheves at landbruksministerens uttalelser til offentligheten er fremsatt med det uttalte ønske om at andre forbrukere vil følge hans eksempel. Det er derfor neppe tvilsomt at landbruksministerens uttalelser må karakteriseres som "en oppfordring ... eller liknende tiltak" i forhold til boikottlovens § 1.

Sett på bakgrunn av den sammenheng som disse uttalelser ble fremsatt i, kan det ytterligere neppe være tvil om at oppfordringen - om å følge hans eksempel om å skifte nærbutikk - også er rettet mot Rimi. Vilkåret etter boikottlovens § 1 om at oppfordringen må ta sikte på "å hindre eller vanskeliggjøre en persons eller virksomhets økonomiske samkvem med andre" må således ansees oppfylt; oppfordringen må ha tatt sikte på å hindre eller vanskeliggjøre bl.a. Rimis økonomiske samkvem med kundene.

Endelig er det grunn til å påpeke at oppfordringen må ha tatt sikte på "å tvinge, skade eller straffe noen", forsåvidt som hensikten med oppfordringen var å fremtvinge at bl.a. Rimi gikk tilbake på den foretatte prisforhøyelse, og reduserte prisene til tidligere nivå.

Det må således konkluderes med at de fremsatte uttalelser fra landbruksministeren omfattes av boikottlovens definisjon av boikott i § 1.

Det nevnes for ordens skyld at det ikke er noe krav om at boikott skal ha vært iverksatt, eller ha fått et visst omfang e.l. Det er selve den fremsatte oppfordring eller lignende tiltak som i denne sammenheng er avgjørende.

10. Som det fremgår av § 2 d) vil en boikott ikke kunne foretas uten at den som boikotten er rettet mot har fått "rimelig varsel". Iverksettelse av boikott uten noe varsel vil derfor være rettsstridig.

Bakgrunnen for kravet om et rimelig varsel ligger i at "den som boikotten rettes mot [skal ha] adgang til å treffe en mindelig ordning før boikotten iverksettes, [noe som] følger av det almindelige boikottforbud."¹ - "Og de som skal delta i boikotten bør ha hatt tid til å tenke sig om før det skrives til aksjon."²

Spørsmålet om hva som er et "rimelig varsel" utgjør egentlig to spørsmål; dels spørsmålet om varselets lengde, dels spørsmålet om når varsel tidligst kan gis. Spørsmålet om når varsel tidligst kan gis behandles under 11.

Når det gjelder spørsmålet om *varselets lengde* må dette vurderes på bakgrunn av at det er tale om institusjonaliserte forhandlinger som finner sted årlig og på forutberegnelige tidspunkter. Videre vil det ved vurderingen måtte tillegges vekt at en frist på 14 dager tidligere var fastsatt i prislovens § 45. I den sammenheng har det også betydning at Stortingets finanskomité påpekte at det "foreligger vesentlige likhetspunkter mellom streiker som settes i verk av lønsmottagere, og streiker som består i at visse ervervsdirvende nekter å produsere eller levere varer eller ytelser. Likheten er mest framtrædende når det gjelder erverv som f.eks. jordbruk ...", jfr. Innst. O. II/1953 s. 143. Sammenhengen med adgangen til å gjøre bruk av arbeidskamp etter at forhandlinger om tariffavtale er brutt er således både nærliggende, og utgjør en del av bakgrunnen for 14-dagers fristen etter den tidligere prislov.

Etter reglene i arbeidstvistloven vil partene, etter et brudd i tarifforhandlingene, ikke kunne gjøre bruk av arbeidskamp før tvisten har vært gjenstand for megling, jfr. arbeidstvistlovens §§ 29 og 36.³ Det korteste tidsrom hvor arbeidskamp etter disse regler ikke kan iverksettes er 16 dager. Som det fremgår av ovenstående, er de frister som forsåvidt gjelder av interesse også i forhold til forståelsen av uttrykket "rimelig varsel" i boikottloven i denne sammenheng.

¹ Komitéinnstillingen (1932) s. 57.

² Ot.prp. 6/1933 s. 13.

³ Det følger av § 29 nr. 2 at riksmeglingsmannen har en diskresjonær adgang til å unnlate megling. Denne adgang blir knapt benyttet i praksis.

Etter arbeidstvistlovens § 29 vil arbeidskamp ikke kunne iverksettes før det er gått 4 virkedager fra den dag riksmeglingsmannen mottok melding om at forhandlingene er brutt. Innen 2 dager kan riksmeglingsmannen nedlegge forbud mot bruk av arbeidskamp før megling er avsluttet.

Etter arbeidstvistlovens § 36 kan hver av partene kreve meglingen avsluttet 10 dager etter at riksmeglingsmannens forbud ble sendt, og senest 4 dager deretter skal meglingen avsluttes.

Det korteste tidsrom hvor arbeidskamp etter disse regler ikke kan iverksettes blir således $2 + 10 + 4 = 16$ dager.

Av betydning er også at det gjelder 14 dagers oppsigelsesfrist etter arbeidsmiljølovens § 56 annet ledd, og at 14 dagers varsel ved kollektive oppsigelser er svært vanlig, jfr. bl.a. Hovedavtalen LO-NHO [2000] § 3-1. Det samme gjelder for sympatiaksjoner, jfr. Hovedavtalen LO-NHO [2000] § 3-6. Tilsvarende er fastsatt i Hovedavtalen LO-HSH § 11 A og B.

På bakgrunn av ovenstående er det sterke grunner for å anta at kravet om et "rimelig varsel" etter boikottlovens § 2 d), vil være 14 dager.

11. Som nevnt under 10 er bakgrunnen for kravet om rimelig varsel i boikottlovens § 2 d), at den som boikotten rettes mot skal ha hatt adgang til å forsøke å få til en minnelig ordning før boikotten iverksettes, og de som skal delta i boikotten skal ha hatt tid til å tenke seg om før boikott iverksettes. Bruk av boikott etter at det har funnet sted forhandlinger innebærer at partene allerede har forsøkt å få frem en ordning i interessetvisten, men det er likevel en vesentlig forskjell mellom det å forhandle med motparten, og det å gå til boikottaksjoner fordi forhandlingene ikke har ført frem.

Den annen del av begrunnelsen for kravet om rimelig varsel - at de som skal delta i boikotten skal ha hatt tid til å tenke seg om før boikott iverksettes - er ikke oppfylt bare fordi forhandlinger har vært ført, og eventuelt er brutt. Dette forhold taler for at varsel om boikott først kan gis når det er et faktum at forhandlingene er blitt brutt. At forhandlingene er brutt, og varsel om boikottaksjoner gitt, innebærer selvsagt ikke at det ikke kan finne sted nye forhandlinger; tvert om forutsetter varselsfristen at det i dette tidsrom vil kunne finne sted fortsatte forhandlinger.

Sammenligningen med situasjonen i arbeidsforhold trekker i samme retning. En plassoppsigelse⁴ vil etter arbeidstvistlovens regler måtte være ubetinget - med reservasjon for sympatiaksjoner - men plassoppsigelse kan ikke iverksettes før etter at megling har funnet sted, jfr. ovenfor under 10. For så vidt gjelder bruk av boikott i arbeidsforhold må også merkes at det i rettspraksis er stilt krav om at det kreves "et individuelt, konkret varsel", jfr. Rt. 1959 s. 1080.

12. Etter boikottlovens § 2 b) vil en boikott også være rettsstridig, dersom den "blir foretatt ... ved usanne eller misvisende opplysninger". Formålet er å sikre at det er riktige opplysninger som ligger til grunn for en boikott. Forsåvidt er det en sammenheng med kravet om varsel, jfr. ovenfor 10 og 11. Spørsmålet er således om landbruksministeren har gitt sin oppfordring til boikott på et tilstrekkelig betryggende grunnlag.

Ved denne vurdering er det nødvendig å fremheve - slik det også er gjort i lovforarbeidene til boikottloven - at det koster lite å oppfordre til boikott, og ofte er det små oppofrelser som er knyttet til iverksettelsen av en boikott, mens skadevirkningene for den som utsettes for boikott vil kunne være meget betydelige. Allerede dette forhold tilsier varsomhet og aktsomhet før en oppfordring til boikott blir iverksatt. Dette forhold aksentueres når det offentlige opptrer - og landbruksministerens oppfordring til boikott kan neppe bedømmes som en oppfordring han har fremsatt som privat forbruker.

Landbruksministerens oppfordring til boikott er bygget bare på de opplysninger som fremkom i VGs Matbørs 31. mai 2001, uten nærmere undersøkelser. Sett på bakgrunn av de vanskeligheter som er knyttet til enhver statistikk over priser på mat m.v., kan dette grunnlag neppe karakteriseres som betryggende for bruk av et såvidt sterkt virkemiddel som det en boikott kan innebære.

På basis av ovenstående punkter 10 - 12 må det derfor konkluderes med at landbruksministerens oppfordring til boikott var i strid med de vilkår som følger av boikottlovens § 2, og derfor var rettsstridig.

Med vennlig hilsen

⁴ Jfr. om plassoppsigelse (arbeidsoppsigelse) arbeidstvistlovens § 1 nr. 7, og i det hele *Jakhelln* i Karnov, Norsk kommentert lovsamling (1999) note 11 til arbeidstvistloven, med videre henvisninger.