

Forligsinstitution og den offentlige sektor

FAKTA

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Mikkel Mailand

Reglerne for Forligsinstitutionen har siden 1910 været fastsat ved lov. Denne lov er revideret mange gange gennem årene, og som hovedregel er det sket på baggrund af forudgående enighed mellem hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet. Det understreger, at Forligsinstitutionen i høj grad er parternes instrument til at sikre overenskomstløsninger i situationer, hvor de har vanskeligt ved alene at nå et resultat.

Forligsinstitutionens hovedopgave er at minimere risikoen for konflikter på arbejdsmarkedet i forbindelse med overenskomstfornyelsen på de forskellige områder. Derfor skal Forligsinstitutionen også orienteres, hvis parterne må opgive selv at nå til et forlig og en eller flere parter varsler konflikt. Der er tre forligsmænd med Forligsinstitutionens formand, der pt. er Asbjørn Jensen, i spidsen. Asbjørn Jensen varetager forligsopgaverne på det afgørende LO/DA-område i den private sektor. De øvrige forligsmænd er Ole Hasselgaard samt Mette Christensen, der tager sig af det offentlige arbejdsmarked. Der er desuden en stedfortrædende forligsmand samt en række mæglingmænd, der bistår forligsmanden i forhandlinger, hvor mange organisationer er involveret.

For at fremme forligsmulighederne har forligsmændene en række beføjelser. De kan indkalde parterne, der har pligt til at møde, og afkræve dem alle relevante oplysninger om forhandlingerne. Forligsmændene kan endvidere lægge pres på parterne ved at afkræve dem indrømmelser. Forligsmændene kan forsinke konflikternes ikrafttræden og samtidig skaffe tid til deres mæglingsbestræbelser ved at udsætte konflikterne. I første omgang i 14 dage som betingelse for mægling og i anden omgang i yderligere 14 dage, hvis konflikterne har særlig samfundsmæssig betydning. Hvis der stadig ikke er noget resultat, kan en konflikt derefter starte på femtedagen fra udløbet af udsættelsesperioden eller fra det tidspunkt, hvor forligsmanden har opgivet mægling.

Den første udsættelse kan foretages af den forligsmand, der har ansvaret for det berørte område, mens den anden udsættelse skal besluttes af de tre forligsmænd i forening. Betingelserne for udsættelse synes i sin ordlyd at være relativt stramme, men i realiteten vil udsættelsesmulighederne næsten altid blive brugt fuldt ud. Da det i sagens natur er forligsmanden opgave at minimere konfliktrisikoen, vil det nærmest være imod hensigten med Forligsinstitutionen ikke at bruge alle muligheder maksimalt. Anser forligsmanden forligsmulighederne for udtømte, kan forligsmanden vælge at afbryde sin mægling, så konflikten kan sættes i gang. Det var resultatet under OK 2008, hvor mæglingsbestræbelserne blev opgivet efter første udsættelsesperiode.

Forligsmandens vigtigste beføjelse er retten til at fremsætte *mæglingsforslag* og foretage en *sammenkædet afstemning* om mæglingsforslag. Det er dog blevet den almindelige praksis, at forligsmanden ikke selvstændigt beslutter at fremsætte mæglingsforslag. Det sker kun, hvis ingen af parterne direkte modsætter sig dette. Hermed understreges det igen, at Forligsinstitutionen i høj grad er parternes eget instrument udover at være det politiske systems redskab til at sikre arbejdsfreden. Forligsinstitutionen fungerer dermed som buffer for parterne. I en vanskelig forhandlingssituation med pres fra baglandet er det en fordel for forhandlerne, at de så at sige kan lægge ansvaret for et forlig over på forligsmandens skuldre.

Sammenkædningsreglen har været vigtig, fordi den har kunnet bruges som et instrument til at sikre, at alle de områder, som forhandler i den samme periode, kan blive underlagt et mæglingsforslag, så konflikt dermed i det hele taget undgås. Når stemmerne fra alle områder lægges sammen, viser erfaringen, at et nej-flertal fra de utilfredse områder som hovedregel bliver opvejet af ja-flertal fra de øvrige områder.

Denne mekanisme styrkes af, at afstemningsreglerne om mæglingsforslag indeholder et krav om *kvalificeret majoritet*. Udformningerne af dette krav har været forskellige, men samlet har det bidraget til at gøre det vanskeligere at få et mæglingsforslag nedstemt, og derfor har reglen minimeret konfliktrisikoen. I øjeblikket gælder det, at et mæglingsforslag kan nedstemmes med almindeligt flertal, hvis mere end 40 pct. af de stemmeberettigede deltager i afstemningen. Hvis stemmeprocenten er lavere, skal nej-flertallet samtidig udgøre mindst 25 pct. af de stemmeberettigede, før forslaget falder.

Forligsinstitutionen har haft meget forskellige funktioner, når man sammenligner den private og den offentlige sektor. På det private arbejdsmarked er Forligsinstitutionen med retten til at fremsætte mæglingsforslag og gennemføre sammenkædede afstemninger blevet selve omdrejningspunktet for overenskomstfornyelse på det afgørende LO/DA-område. Det er de enkelte organisationer og forhandlingskartellet, der er de direkte overenskomstparter og for at sikre et samlet resultat sker der en koordinering via forligsinstitutionen med forligsmanden samt LO og DA som hovedaktører. Derved sikres det, at det som hovedregel retningsgivende forlig inden for industrien, bliver overført til de øvrige områder og alle overenskomster på LO/DA-området kommer i mål efter princippet, at enten har alle områder et forlig eller også kommer alle i konflikt.

I den offentlige sektor er der ikke tradition for en sådan koordinering. Den foretages af parterne selv ved samlingen på lønmodtagersiden i de store for-

handlingsfællesskaber – henholdsvis KTO (fra 2014 Forhandlingsfællesskabet) på det kommunale og regionale område og CFU på det statslige område.

Forligsinstitutionen har derfor gennem tiden – bortset fra det kommunale område i 2002 – alene haft rollen som opsamler for de enkeltorganisationer, som ikke har tilsluttet sig det generelle forlig. Den absolutte hovedregel har været, at Forligsinstitutionen har fjernet konfliktrisikoen ved at gennemføre redaktionelle justeringer og flytninger af forskellige elementer, men uden at der er givet mere end i det generelle forlig. Derved har et mæglingsforslag kunnet sendes til afstemning, og i nogle tilfælde har det været tilstrækkeligt til at ændre medlemmernes holdning nu, hvor en konflikt var umiddelbart forestående. Der er også eksempler på, at der fortsat har været nej-flertal, men at det på grund af reglerne om kvalificeret majoritet ikke har været tilstrækkeligt til at forkaste mæglingsforslaget.

Det er en vigtig funktion, der følger af den særlige opbygning af KTO og dermed forhandlingerne på det kommunale og regionale område. CFU har i den statslige sektor med forankring i hovedaftaler og tjenestemandsløve indbygget en centralisering, der svarer til LO/DA-området. Dvs. at der er tale om en samlet løsning og en koordineret afstemning for alle under CFU. Da der forhandles for alle fra top til bund, er der dog indbygget en veto på hovedorganisationsniveau. Forudsætningen for et samlet forlig er således, at der er flertal for forliget i de tilsluttede hovedorganisationsområder i CFU. Resultatet har været, at det – bortset fra enkelte politiske indgreb før egentlige offentlige forhandlinger – siden starten af 1970'erne altid er lykkedes at nå et forlig på det statslige område. Og dermed har der ikke været brug for Forligsinstitutionen. Dog var der før integreringen af de overenskomstsansatte i starten af 1990'erne selvstændige organisationsopdelte forhandlinger for disse grupper, og her var der eksempler både på konflikter og på nedstemte forlig, der derefter gav anledning til et efter-spil i Forligsinstitutionen.

I KTO (det nuværende Forhandlingsfællesskabet) er der ikke tale om de samme bindinger. Der er ganske vist et system med veto på hovedorganisationsniveau på samme måde som i CFU, men det binder ikke de enkelte medlemsorganisationer, der kan vælge at forlade forhandlingsfællesskabet både undervejs i forhandlingsforløbet og efter indgåelsen af et forlig. Det indebærer fx, at en organisation kan fastholde, at den ikke vil være omfattet af et forlig, hvis der er nej-flertal blandt medlemmerne – også selv om der både i hovedorganisationsgruppen og i KTO samlet er et ja-flertal. Det er netop i sådanne situationer, at Forligsinstitutionen er trådt til og i gentagne tilfælde har løst situationen gennem opnåelse af et nyt forlig i form af fremsættelse af mæglingsforslag.¹

I Forligsinstitutionen er selve mæglingsbestrebelse, hvor forligsmanden søger at løse den truende konflikt mellem de direkte berørte organisationer, et afgørende led. Men det skal samtidig fremhæves, at det ikke er de enkelte organisationer, men derimod hovedorganisationerne, der er Forligsmandens overordnede med- og modspillere, når det drejer sig om beslutninger om at udsætte konflikter og at fremsætte mæglingsforslag. Det er naturligt på det private ar-

¹ I fakta om ”Konflikter og indgreb i overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor” er der en nærmere gennemgang af Forligsinstitutionens rolle samt de konflikter, der er brudt ud i den offentlige sektor siden første halvdel af 1970'erne.

bejdsmarked, hvor netop LO og DA har en koordinerende funktion, men det passer mindre godt ind på det offentlige arbejdsmarked, hvor det er forhandlings sammenslutninger på tværs af hovedorganisationerne, der indgår de generelle aftaler og samtidig er det koordinerende led.

Problemerne med denne forhandlingsstruktur viste sig tydeligt under *OK 2002*, hvor hele det kommunale område endte i Forligsinstitutionen. Her blev hovedorganisationernes rolle administreret smidigt, således at det så at sige var de offentligt ansatte LO'ere, FTF'ere og AC'ere, der varetog opgaven gennem KTO. Det var således også i fortsatte forhandlinger under forligsmandens ledelse mellem KTO og KL m.fl., at der blev nået et mæglingforslag. Resultatet af afstemningen blev et meget knebent ja-flertal og dermed var alle på grund af sammenkædningen omfattet af forliget. Dette til trods for, at der fx i Dansk Sygeplejeråd og Danmarks Lærerforening var massive nej-flertal, der for DLF's vedkommende endda nåede op over 90 pct. Der var derfor efterfølgende stor utilfredshed med forløbet, og hvis der var noget, som kunne samle organisationerne, var det, at man aldrig mere skulle se en gentagelse af den situation, hvor hele KTO endte i Forligsinstitutionen.

Under *OK 2008* var situationen fra 2002 ved at gentage sig, da forhandlingerne mellem KTO og KL i første omgang brød sammen. I sidste øjeblik lykkedes det dog at få indgået et samlet forlig, og dermed blev det kun FOA og BUPL – der ikke kunne acceptere dette forlig og derfor trådte ud af forhandlingsfællesskabet – som endte i Forligsinstitutionen. Det samme var tilfældet med Sundhedskartellet, der forhandlede for sig selv og sagde nej til et tilbud på niveau med KTO-forliget.

Situationen adskilte sig således fra de sædvanlige begrænsede oprydningsopgaver. Nu var det den største organisation på det kommunale område og samtidig en af de store LO-organisationer, FOA, der sagde fra, sammen med en af de øvrige i 10, BUPL, og hele Sundhedskartellet. Der blev stillet krav om et resultat langt over de indgåede forlig, og dermed var mæglingforsøget næsten på forhånd dømt til at mislykkes. Med den stærke politiske styring af det samlede niveau og store grupper, der havde sagt ja til et resultat inden for dette niveau, var der ikke de store manøvrer muligheder. Ikke desto mindre lykkedes det at få fremsat et mæglingforslag for BUPL, som havde de mest pragmatiske krav af de tre grupper. Det blev sendt til afstemning, mens forligsmanden – som nævnt ovenfor – opgav mægling for FOA og Sundhedskartellet allerede efter den første udsættelsesperiode. Konflikten blev en realitet, og siden tilsluttede BUPL sig konflikten, da medlemmerne sagde nej til mæglingforslaget.

Dermed var Forligsinstitutionens rolle i den givne situation udpillet. Set fra Forligsinstitutionens synsvinkel er det et alvorligt problem ved mæglingstræbselserne i den offentlige sektor, at alle praktisk talt er bundet sammen gennem den stærke politiske styring, samtidig med at der på det kommunale og regionale område er mulighed for, at enkeltorganisationer går enegang. Bindingerne i systemet er der stadig og dermed indskrænkes Forligsinstitutionens manøvrer muligheder.

Under *OK2013* spillede Forligsinstitutionen igen en rolle, denne gang på de konflikteende lærerområder indenfor både den kommunale og den statslige sektor vedrørende arbejdstidsreguleringen. Som i 2008 havde forligsinstitutionen trange kår, men denne gang var vanskelighederne endnu mere markante.

Måske fordi der var tale om en decideret frigørelseskonflikt fra arbejdsgiversiden - finansministeriet og KL - viste mægling sig udsædvanligt vanskeligt, og forligsmanden gav op efter to uger og valgte ikke at bruge retten til at udskyde konflikten, da hun anså et sådant forsøg til at være dømt til at mislykkes på forhånd. Der var under og efter forløbet kritik af, at finansministeren selv ikke deltog i møderne i Forligsinstitutionen, hvad der dog efterfølgende viste sig var blevet accepteret i CFU-regi.

FAOS
15.11.14