

Forligsinstitution og den offentlige sektor

FAKTA

Nana Wesley Hansen, Mikkel Mailand, Jesper Due & Jørgen Steen Madsen

Reglerne for Forligsinstitutionen har været fastsat ved lov siden 1910. Loven er blevet revideret mange gange gennem årene, men 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 at nå et resultat alene. 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 at nå til et forlig og en eller flere parter varsler konflikt. En eller begge parter kan også anmode om Forligsinstitutionens bistand, forudsat at der har været reelle forhandlinger forud for anmodningen.

Nedenstående gennemgår Forligsinstitutionens beføjelser, praksis ved fremsættelse af sammenkædede mæglingforslag og de gange, hvor Forligsinstitutionen har spillet en afgørende rolle i de offentlige overenskomstforhandlinger. Afslutningsvis berøres Forligsinstitutionens rolle i de forestående OK24 forhandlinger.

Forligsmændene og deres beføjelser

Der er tre forligsmænd med Forligsinstitutionens formand Rigsadvokat Jan Reckendorff i spidsen. Jan Reckendorff varetager forligsopgaverne på det afgørende FH/DA-område i den private sektor. De øvrige forligsmænd er Lise-Lotte Stjernholm Nilas og Tine Vuust. Under OK21 var det Lise-Lotte Stjernholm Nilas, der tog sig af det offentlige arbejdsmarked. Der er desuden en

stedsfortrædende forligsmand og række mæglingsmænd, 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 indrømmelser. Forligsmændene kan forsinke konflikters ikrafttræden og samtidig skaffe tid til mæglingsbestrebelse 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 ofte blive brugt fuldt ud. Da det i sagens natur er forligsmandens opgave at minimere konfliktrisikoen, vil det nærmest være imod hensigten med Forligsinstitutionen ikke at bruge alle muligheder. Anser forligsmanden forligsmulighederne for udtømte, kan forligsmanden vælge at afbryde sin mægling, så konflikten kan sættes i gang.

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.

Sammenkædningsreglen

Sammenkædningsreglen har været vigtig, fordi den har kunnet bruges som et instrument til at sikre, at alle de områder, som forhandler i samme periode, kan blive underlagt et mæglingsforslag, så konflikter undgås. Når stemmer 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.

På det private arbejdsmarked er Forligsinstitutionen, med retten til at fremsætte mæglingsforslag og gennemføre sammenkædede afstemninger, blevet selve

omdrejningspunktet for overenskomstfornyelse på det afgørende FH/DA-område. Det er de enkelte organisationer og forhandlingskarteller, der er de direkte overenskomstparter, men for at sikre et samlet resultat sker der en koordinering via forlignsinstitutionen med forlignsmanden samt FH 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 FH/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. Forlignsinstitutionen har derfor gennem tiden overvejende haft rollen som opsamlere for de enkeltorganisationer, som ikke har tilsluttet sig det generelle forlig. Den absolutte hovedregel har været, at Forlignsinstitutionen har fjernet konfliktrisikoen ved at gennemføre redaktionelle justeringer og flytning af forskellige elementer, men uden 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, hvor en konflikt var umiddelbart forestående.

Sammenkædning og den offentlige sektors forhandlingsfællesskaber

For Forlignsinstitutionen er det en bestandig udfordring i mæglingsbestræbelserne 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.

CFU har, i den statslige sektor med forankring i hovedaftaler og tjenestemandsløve, indbygget en centralisering, der svarer til FH/DA-området. Dvs. der er tale om en samlet løsning og en koordineret afstemning for alle under CFU. Der er dog indbygget en vetoet 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 og det særlige forløb ved OK13 og OK18 – siden starten af 1970'erne som regel er lykkedes at nå et forlig på det statslige område uden Forlignsinstitutionens medvirken. Før integrationen af de overenskomstansatte i starten af 1990'erne var der selvstændige organisationsopdelte forhandlinger for disse grupper, og her var der eksempler på konflikter og nedstemte forlig, som derefter gav anledning til et efterspil i Forlignsinstitutionen. I 2013 var det arbejdsgiverne, der valgte at lockoute lønmodtagerne uden forudgående strejkevarsel på undervisningsområderne på både det statslige og kommunale område, med henblik på at løsrive sig fra overenskomsten. Hele det statslige område blev senere omfattet af lovindgrebet, og vetoet inden for CFU var således ikke aktuel ved denne runde.

I Forhandlingsfællesskabet (tidligere KTO) er der ikke tale om de samme bindinger. Der er ganske vist et system med vetoet på hovedorganisationsniveau på samme måde som i CFU, men det binder ikke de enkelte medlemsorganisationer, der kan vælge at forlade forhandlingsaftalen

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 Forhandlingsfællesskabet samlet er et ja-flertal. Det er netop i sådanne situationer, at Forligsinstitutionen er trådt til og i flere tilfælde har løst situationen gennem opnåelse af et nyt forlig i form af mæglingforslag.

Eksempler på mægling og forlig på det offentlige område

Under *OK02* endte hele det kommunale område i Forligsinstitutionen. Her viste problemerne sig særligt med forhandlingssammenslutninger på tværs af hovedorganisationerne som de koordinerende led. I Forligsinstitutionens mæglingsbestrebelse søger forligsmanden at løse den truende konflikt mellem de direkte berørte organisationer, men det er ikke de enkelte organisationer, men derimod hovedorganisationerne, der er Forligsmandens med- og modspillere, når det drejer sig om beslutninger, der handler om at udsætte konflikter og at fremsætte mæglingforslag. Det er naturligt på det private arbejdsmarked, hvor netop FH og DA har en koordinerende funktion. På det offentlige arbejdsmarked, hvor det er forhandlingssammenslutninger på tværs af hovedorganisationerne, der indgår de generelle aftaler, og samtidig er det koordinerende led i overenskomstforhandlingerne, passer dette noget dårligere. Over tid er dette blevet håndteret noget forskelligt. Under *OK02* 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. Under forligsmandens ledelse blev der nået et mæglingforslag, som blev sendt til afstemning. 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 *OK08* var situationen fra *OK02* 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 KTO – 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 BUPL og hele Sundhedskartellet. Der blev stillet krav om et resultat langt over de indgåede forlig, som store grupper havde sagt ja til, og dette besværliggjorde mæglingen. 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 mæglingsforslaget.

Under *OK13* spillede Forligsinstitutionen igen en rolle, denne gang på de konfliktende lærerområder i både den kommunale og den statslige sektor vedrørende arbejdstidsreguleringen. Som i 2008 havde forligsinstitutionen trange kår, men denne gang var vanskelighederne endnu mere markante, da der var tale om en decideret frigørelseskonflikt fra overenskomsten fra arbejdsgiversiden – Finansministeriet og KL. Mægling viste 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.

Under *OK18* havnede hele det offentlige område i Forligsinstitutionen efter forhandlingerne var brudt sammen på henholdsvis det statslige, kommunale og regionale område. Denne gang udfordredes mæglingsprocessen af den såkaldte musketered (også kaldet solidaritetspagten), indgået mellem lønmodtagerorganisationerne forud for forhandlingerne, der bandt krav vedrørende løn, lærernes arbejdstid og sikring af den betalte spisepause sammen. Som i 2002 blev hovedorganisationernes rolle administreret smidigt, således at forhandlingerne koordineredes via chefforhandlerne på de tre sektorområder og inden for forhandlingsfællesskaberne. Der var dog forskel på den rolle, som henholdsvis FTF, LO og Akademikerne spillede i Forligsinstitutionen. Akademikerne kunne koordinere som både forhandlings- og hovedorganisation. FTF var fysisk til stede, men deltog ikke i forhandlingsmøderne og spillede en tilbagetrukket rolle, mens LO så vidt vides ikke var til stede med deres formand, men bistod med juridisk bistand, og særligt i slutfasen spillede en mere aktiv rolle ifm. at forligsmanden forlængede konfliktvarslet anden gang. På baggrund af den megen kritik af finansministerens rolle i 2013 deltog chefforhandler på det statslige område, Minister for Offentlig Innovation, Sophie Løhde, denne gang i forhandlingerne i Forligsinstitutionen. Efter brug af både første og anden forlængelse af forhandlingerne i Forligsinstitutionen indgik LO-grupperne på det regionale område forlig med de regionale arbejdsgivere. Forliget var indgået som et mæglingsforslag, men blev senere 'omgjort' til et forhandlingsforlig, efter forlig også blev indgået på det resterende regionale område og på det kommunale og statslige område. Dermed endte alle forlig med at blive sendt til almindelig afstemning blandt medlemmerne, og hverken Forligsmandslovens sammenkædnings- eller afstemningsregler anvendtes.

Under *OK21* stemte et flertal af medlemmerne i Dansk Sygeplejeråd og det væsentligt mindre forbund Radiograf Rådet nej til aftaleresultatet. Situationen, hvor DSR, som er den suverænt største organisation i SHK stemte nej, mens næsten alle andre organisationer i fællesskabet stemte ja, og det samlede resultat i SHK var et snævert ja, havde ikke tidligere udspillet sig. Formelt set hang DSR på SHK's afstemningsresultat, men efter intern diskussion i SHK trådte

DSR og Radiograf Rådet ud af fællesskabet og varslede konflikt. Den 28. april afholdtes det første møde i forlignsinstitution. Både Danske Regioner og KL var repræsenteret, mens lønmodtagersiden alene var repræsenteret af DSR, der også repræsenterede Radiografrådet. Den 18. maj, et godt stykke tid før fire-ugers perioden var overstået, lå et mæglingsforslag klar. Kerneelementet i mæglingsforslaget var en opfordring fra hovedorganisationen FH til regeringen om at nedsætte en komite om lønstrukturer i den offentlige sektor, bl.a. med deltagelse af parterne på det offentlige område – den såkaldte Lønstrukturkomite. Den 14. juni var stemmerne om mæglingsforslaget talt op. Mens radiograferne stemte ja, stemte 66,7 procent af sygeplejerskerne 'nej', dermed blev konflikten med sygeplejerskerne en realitet.

I optakten til *OK24*, under trepartsforhandlingerne mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter, har særligt de kommunale og regionale arbejdsgivere, med udgangspunkt i erfaringerne med konflikter med enkeltstående grupper på deres område, fremsat ønske om styrket koordinering mellem fagforbundene. I trepartsaftalen med regeringen fra 4. december 2024 har parterne således også aftalt, at de lønmodtagerorganisationer, der er medlem af FH, og som forhandler på vegne af medlemmer på det kommunale og regionale område, denne gang har til hensigt at afslutte forhandlingerne i Forlignsinstitutionens regi med henblik på at lade sig sammenkæde. Det er forventet, at parterne vil anvende Forlignsinstitutionen, og navnlig dens beføjelse til at fremsætte et sammenkædet mæglingsforslag, hvorved et almindeligt flertal af medlemmerne på tværs af det kommunale og regionale område kan stemme overenskomstresultatet hjem.

Det er her værd at bemærke, at Akademikerne, der er sin egen hovedorganisation, også er medlem af Forhandlingsfællesskabet, og udgør en stor gruppe på navnlig det regionale område, men en mindre gruppe på det kommunale område. Akademikerne har allerede en form for sammenkædning, da de tager stilling til overenskomstresultatet på tværs af deres egne grupper ved almindeligt flertal. I optakten til *OK24* tilsluttede Akademikerne sig ikke forhandlingsaftalen med Forhandlingsfællesskabet på det kommunale og regionale område. Akademikerne skal således forhandle selvstændigt og er heller ikke en del af aftalen om sammenkædning.

Det statslige område er heller ikke en del af aftalen om sammenkædningen fra treparten. Lønmodtagerne repræsenteret af CFU på det statslige forhandlingsområde stemmer, som nævnt ovenfor, også langt mere koordineret. Forudsætningen for et samlet forlig på statens område er således, at der er flertal for forliget i de tilsluttede tre hovedorganisationsområder i CFU.

FAOS

04.12.23