

046

Almengyldiggørelse af kollektive overenskomster

Delrapport 2 udarbejdet til LO

Jytte Kaltoft Bendixen

december 2003

Employment Relations
Research Centre
Department of Sociology
University of Copenhagen

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds - og
Organisationsstudier
Sociologisk Institut
Københavns Universitet

Linnésgade 22
DK – 1361 Copenhagen K
Tel: +45 35323299
Fax: +45 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

Indholdsfortegnelse

1. Indledning

2. Reguleringsmekanismer

2.1. Almengyldiggørelse via lovgivning

2.2. Via domstole og lignende

2.2. Via overenskomster

2.3. Frivillighed på individuelt plan

3. Indholdet i de almengyldiggjorte regler

4. Organiseringsgradens betydning

5. Anvendelse af almengyldiggørelse i Finland, Frankrig og Tyskland

5.1. Finland

5.2. Frankrig

5.3. Tyskland

6. Brugen af almengyldiggørelse i Danmark

Litteratur

1. Indledning

Almengyldiggørelse af kollektive overenskomster indebærer, at en kollektiv overenskomst - i sin fulde udstrækning eller delvist - udstrækkes til at omfatte parter - arbejdstagere og arbejdsgivere - som ikke umiddelbart var omfattet af den kollektive overenskomst. Almengyldiggørelse kan typisk finde anvendelse i følgende tre situationer:

1. Arbejdstageren er ikke organiseret og ikke omfattet af en overenskomst, mens arbejdsgiveren er organiseret og omfattet af en overenskomst.
2. Arbejdstageren er organiseret og omfattet af en overenskomst, mens arbejdsgiveren ikke er organiseret og ikke omfattet af en overenskomst.
3. Hverken arbejdstageren eller arbejdsgiveren er organiseret eller omfattet af en overenskomst.

I de fleste europæiske lande er almengyldiggørelse meget anvendt og der bruges en lang række forskellige mekanismer hertil. I denne rapport vil der blive fokuseret på en generel beskrivelse af almengyldiggørelse af kollektive overenskomster, og herefter vil der blive redegjort for nærmere detaljer ved hhv. den finske, franske og tyske model for almengyldiggørelse af kollektive overenskomster. Til sidst vil der blive redegjort for anvendelsen af instrumentet i Danmark i forbindelse med implementeringen af EU direktiver.

2. Reguleringsmekanismer

Almengyldiggørelse kan ske ved anvendelse af forskellige reguleringsmekanismer. Lidt forenklet kan disse mekanismer opdeles i de juridiske – via enten love eller domme – og de frivillige – enten ved kollektive overenskomster eller ved frivillighed på individuelt plan. Disse fire forskellige former for reguleringsmekanismer vil kort blive gennemgået i det følgende.¹

I EU som helhed er lovregulering generelt mest anvendt, men som regel blandes de forskellige former i praksis. Alt efter hvilken metode, der i hovedsagen anvendes til almengyldiggørelse, kan der skelnes mellem tre grupper af lande i Europa²:

- I én gruppe af lande lægges hovedvægten på lovregulering. I *Belgien, Frankrig, Luxembourg, Holland, Spanien og Østrig* fremgår det udtrykkeligt af de love, der regulerer forhold vedrørende kollektive overenskomster, at de sektoroverenskomster, der er indgået mellem parterne, skal almengyldiggøres, således at de gælder for alle ansatte i de virksomheder, der er medlemmer af de underskrivende arbejdsgiverorganisa-

¹ Beskrivelsen er baseret på EU-Kommissionens systematisering af forskellige mekanismer for almengyldiggørelse i EU's medlemslande.

² European Commission, 2002 s. 39.

tioner. Her udstrækkes de kollektive overenskomster simpelthen til at gælde for alle arbejdstagere inden for aftaleområdet.

- I en anden gruppe af lande lægges hovedvægten på frivillighed fra arbejdsgiverens side. I *Danmark, Finland og Sverige* anvender et flertal af arbejdsgiverne, som regel uden videre, overenskomsterne også i forhold til ansatte, der ikke er medlemmer af nogen af de fagforeninger, der har overenskomst på deres område. I Irland er arbejdsgiverne tilbøjelige til at overholde overenskomster over for både fastansatte og mere løst tilknyttede arbejdstagere. Denne praksis anvendes også – men i mindre grad – i Italien.
- I nogle lande, særlig *Grækenland og Storbritannien*, er der ingen klar praksis for almenyldiggørelse. I det omfang, den forekommer, vil det i hovedsagen være på grundlag af frivillige aftaler på individuelt niveau.

Et særligt problem er eksistensen af flere konkurrerende organisationer inden for det samme område, da det skaber tvivl om, hvorledes almenyldiggørelsen kan anvendes. Konkurrerende fagforeninger kan for eksempel indgå overenskomst på samme område. Eller der kan opstå situationer, hvor en kollektiv overenskomst eksisterer for visse dele af personalet, mens resten får deres arbejdsbetingelser bestemt ved individuel aftale.

En særlig situation opstår, når arbejdstagerne er tilknyttet en faglig organisation, der er omfattet af en overenskomst, men hvor deres arbejdsgiver ikke er medlem af den berørte arbejdsgiverorganisation. To vidt forskellige måder at gribe dette an på kan ses i Italien og Danmark:

- I Italien anvendes domstolene med påberåbelse af artikel 39 i den italienske forfatning, som giver hjemmel til almenyldiggørelse for alle arbejdstagere, for så vidt angår minimumsbetingelser. Denne procedure er så udbredt, at nogle arbejdsgivere kommer fagforeningerne i forkøbet ved at implementere minimumsreglerne i de individuelle arbejdskontrakter.
- I Danmark anvender fagforeningerne deres styrke til at opfordre den enkelte uorganiserede arbejdsgiver til at indgå de eksisterende kollektive overenskomster for deres område.

I situationer, hvor hverken arbejdstagere eller arbejdsgivere er organiseret eller omfattet af overenskomster, vil de juridiske reguleringsmekanismer – lovgivning eller domme – spille en større rolle, selvom muligheden for frivillige aftaler på individuelt plan naturligvis altid vil være til stede.

2.1. Almennyldiggørelse via lovgivning

I de fleste lande i EU (ni ud af 15 medlemsstater) anvendes lovgivning til at give kollektive overenskomster almenyldig retsvirkning. Det drejer sig om Belgien, Finland, Frankrig, Tyskland, Luxembourg, Holland, Portugal, Spanien og Østrig.

De metoder, der anvendes, kan være meget forskellige fra land til land, men de generelle fællestræk er de følgende: Det fastsættes ved lov, at under bestemte betingelser - enten at de underskrivende parter er repræsentative, eller at der

allerede er indgået en dækkende aftale inden for sektoren - kan indholdet af en kollektiv overenskomst helt eller delvist anvendes over for virksomheder inden for den samme sektor, selvom de ikke umiddelbart er dækket af den kollektive overenskomst, eller over for lignende virksomheder inden for andre sektorer. Denne mekanisme understøttes af myndighederne, som regel arbejdsministeriet, på anmodning af en af eller begge berørte parter eller i mere sjældne tilfælde på anmodning af kun én af parterne efterfulgt af konsultationer hos den anden part.

De forskellige lande adskiller sig med hensyn til, hvilke former for bestemmelser, der kan overføres via almen gyldiggørelse:

- I Belgien og Finland kan næsten alle kollektive overenskomster almen gyldiggøres. Lovreguleret almen gyldiggørelse sker næsten automatisk. Det sker på grundlag af en meget høj organiseringsgrad blandt både arbejdstagere og arbejdsgivere. Den almen gyldiggjorte kollektive overenskomst supplerer altså en dækningsgrad der allerede er meget høj.
- I Frankrig, Spanien, Portugal, og Holland foregår almen gyldiggørelse ofte men ikke så systematisk som i Belgien og Finland. Normalt sker det efter myndighedernes skøn og efter konsultation af for at råde bod på, at en eller begge af arbejdsmarkedets parter - fagforeningerne og arbejdsgiverorganisationerne - er svage (for det meste fagforeningerne).
- I Luxembourg, Tyskland og Østrig anvendes almen gyldiggørelse sjældnere og kun som en sikkerhedsforanstaltning for at undgå alt for store forskelle mellem arbejdstagere eller virksomheder på arbejdsmarkedet.

Det bør understreges, at der i de forskellige lande desuden anvendes andre metoder til at sikre, at overenskomsterne har bred gyldighed:

- I Østrig skal alle arbejdsgivere være tilknyttet den organisation, der dækker deres område – Det Østrigske Handelskammer, WKÖ og/eller en af dets geografiske eller erhvervsmæssige underafdelinger. Som følge heraf er næsten alle virksomheder i Østrig medlemmer af den organisation, der har den kollektive overenskomst på deres område. Herudover findes der i Østrig lovbestemmelser om, at en kollektiv overenskomst skal dække arbejdstagere, der ikke er medlem af nogen fagforening, hvis de arbejder for en arbejdsgiver, der er dækket.
- I Holland anvendes de såkaldte PBO, Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie, som er sammensat af repræsentanter fra arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer. Disse har kompetence til at udstede regler, der gælder for forskellige sektorer, vedrørende arbejdsbetingelser. Disse regler fastsætter minimumsregler og udfylder de områder, hvor der mangler kollektive overenskomster.
- I Belgien finder forhandlinger på sektorplan sted i partssammensatte komiteer, der har til opgave at fastlægge dels arbejds- og lønbetingelser for arbejdere, der er beskæftiget med manuelt arbejde (blue collar), og dels for ansatte, der ikke er omfattet af nogen kollektiv overenskomst. Den første gruppe dækker kun en lille andel af arbejderne, mens den anden omfatter 300.000 arbejdstagere i den private sektor. Kombinationen

af disse to danner et sikkerhedsnet med minimumsstandarder. Endelig kan det nationale arbejderråd i Belgien almenyldiggøre kollektive overenskomster gennem de såkaldte kongelige dekretter, der dækker alle arbejdstagere og arbejdsgivere i den private sektor.

De forskellige lande adskiller sig også med hensyn til initiativretten og den rolle, der gives arbejdsmarkedets parter:

- I Belgien, Finland, Tyskland og Østrig bliver processen sat i gang på parternes initiativ og beslutningen om almenyldiggørelse bliver truffet af en instans, hvor de er repræsenteret.
- I Frankrig eksisterer der partssammensatte udvalg, der kan træffe beslutninger, men med en større grad af dominans fra myndighederne (arbejdsministeriet).
- I Portugal har myndighederne mere indflydelse på beslutningen om almenyldiggørelse, og arbejdsmarkedets parter kan generelt kun give deres mening til kende i løbet af proceduren, der oftest sættes i gang af myndighederne.

2.2. Via domstole og lignende

I nogle lande kan almenyldiggørelse af kollektive overenskomster gennemføres ved rekurs til domstole eller lignende organer. Det almindelige er, at en fagforening, der er repræsenteret på en virksomhed, påberåber sig almenyldiggørelse af sektoroverenskomstens minimum. Desuden findes eksempler på andre muligheder:

- I Østrig i de tilfælde, hvor der ikke er nogen overenskomst, der dækker, og efter anmodning fra en lønmodtagerorganisation, kan den østrigske nationale komite for kollektive overenskomster fastlægge minimumlønninger.³
- I Irland spiller arbejdsretten en rolle i forbindelse med almenyldiggørelse af kollektive overenskomster. Der anvendes her to systemer: Virksomheds- eller sektoraftaler kan registreres i arbejdsretten. Disse registrerede ansættelsesaftaler (Registered Employment Agreements, REA) omfatter alle arbejdstagere, som har mulighed for at blive omfattet af aftalen, uafhængigt af, om deres arbejdsgiver er tilknyttet en arbejdsgiverorganisation, der har underskrevet den kollektive overenskomst. Denne mulighed er dog kun blevet anvendt i mindre omfang. Et af de 16 trepartsudvalg (Joint Labour Committees, JLC), som hører under arbejdsretten, kan på anmodning fra en organisation eller fra myndighederne, stille forslag, der vedrører minimumsløn og arbejdsbetingelser. Arbejdsretten har mulighed for at bekræfte disse aftaler i form af en kendelse (Employment Regulation Order, ERO). Imidlertid begrænses betydnin-

³ Et udvalg under det østrigske arbejdsministerium, Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, BMAGS, hvori arbejdstagerorganisationer, arbejdsgiverorganisationer og myndighederne er repræsenteret.

gen af denne ordning ved de komplicerede procedurer samt ved det meget lave minimumsniveau i de overenskomster, der bliver indgået.⁴

2.3. Via overenskomster

Der findes desuden en række andre – meget forskellige – metoder, hvorpå kollektive overenskomster kan gives bredere gyldighed.

I nogle lande, f.eks. i Danmark, Luxembourg, Sverige og Tyskland kan individuelle arbejdsgivere eller arbejdsgiverorganisationer indgå en overenskomst med en eller flere fagforeninger, også selv om arbejdsgiveren ikke er medlem af nogen overenskomstdækket arbejdsgiverorganisation. Det sker ofte i form af såkaldte tiltrædelsesoverenskomster.

2.4. Frivillighed på individuelt plan

Der findes ligeledes muligheden for, at en individuel arbejdsgiver uden formelt at tilslutte sig en overenskomst alligevel følger de aftaler, som er indgået inden for den pågældende sektor eller erhvervsområde. Dette vil ofte være tilfældet for små virksomheder, der ønsker at undgå omkostningerne ved at være medlem af en arbejdsgiverforening. I Danmark anses kollektive overenskomster for at have en ”afsmittende virkning” på arbejdsforholdene på en lang række virksomheder, som ikke er omfattet af overenskomster. Denne praksis er ret udbredt i EU’s medlemslande især i Danmark, Italien og Sverige.

3. Indholdet i de almen gyldiggjorte regler

Et spørgsmål, der stiller sig uafhængigt af de reguleringsmekanismer, der anvendes, er, hvilke elementer af en kollektiv overenskomst, der kan almen gyldiggøres. I nogle lande bliver de arbejdsbetingelser, der er resultatet af forhandlingerne, anvendt som standarder for hele arbejdsmarkedet, mens i andre lande kun minimumsbetingelser fastlægges.

I Frankrig og Spanien bliver almen gyldiggørelsen brugt til at harmonisere arbejdsbetingelserne generelt og vil dermed kunne komme til at omfatte et stort antal arbejdstagere.

I andre lande som f.eks. Finland, Tyskland, Irland, Italien og Holland bliver normalt kun dele af den kollektive overenskomst almen gyldiggjort. Det drejer sig generelt om minimumsbetingelser på sektorplan. Her supplerer almen gyldiggørelsen lovgivningen på området (hvor der findes en sådan). Hvorvidt og hvor meget organisationerne afviger fra minimumsniveauet i den almen gyldiggjorte overenskomst, afhænger af bl.a. hvor tæt knyttet de er til de organisationer, der har forhandlet og underskrevet den almen gyldiggjorte overenskomst. Afvigelserne er små i f.eks. Tyskland, hvor minimumsniveauet i sektoraftaler ligger relativt højt. Modsat forholder det sig i Irland hvor minimumsniveauet ligger lavere. Her har der været en del debat om emnet, fordi mange af sektoroverenskomsterne lå på et lavere minimumsniveau end den lovfastsatte minimumsløn.

⁴ European Commission, 2002, s. 40.

4. Organiseringsgradens betydning.

Organisationernes styrke spiller en stor rolle for, hvordan almenlydiggørelse praktiseres i de forskellige lande. I lande med lav organiseringsgrad eller svage organisationer kan almenlydiggørelsen spille en afgørende rolle for fastlæggelsen af de generelle arbejdsbetingelser. Hvis organisationsgraden er høj og organisationerne er stærke, bliver almenlydiggørelsen brugt som supplement til parternes aftaler. For at illustrere dette kan landene i EU groft opdeles i tre grupper:

Organiseringsgraden og den oprindelige dækningsgrad af kollektive overenskomster er høj. Dette er tilfældet i lande som Belgien, Danmark, Finland og Sverige. I alle disse lande overskrider organiseringsprocenten 2/3 af arbejdsstyrken og almenlydiggørelsen sker med stærk medvirken fra parterne på arbejdsmarkedet.

I andre tilfælde vil der være en betydelig assymetri mellem de parter, der indgår overenskomsterne, først og fremmest, hvor fagforeningsparten er svag og arbejdsgiverne er bedre organiseret. Dette er tilfældet i Frankrig, Holland, Italien, Luxembourg, Tyskland, og Østrig. I disse lande er den almindelige fremgangsmåde, at den kollektive overenskomst almenlydiggøres, så den kommer til at omfatte arbejdstagere, der ikke er tilknyttet de fagforeninger, der har underskrevet overenskomsterne.

En særlig gruppe udgøres af de lande, hvor både fagforeningssiden og arbejdsgiversiden er svagt organiseret. Her spiller almenlydiggørelsen en betydelig rolle i forhandlingerne af de kollektive overenskomster, som uden udsigten til almenlydiggørelse kun ville have en ubetydelig indflydelse på fastsættelsen af vilkårene for løn og arbejdsforhold. Dette gælder særlig i Grækenland, Portugal og Spanien.

5. Anvendelse af almenlydiggørelse i Finland, Frankrig og Tyskland

I det følgende vil forskellige detaljer angående almenlydiggørelse af kollektive overenskomster i Finland, Frankrig og Tyskland blive gennemgået. I alle tre lande er det reguleret gennem lovgivning, hvorledes kollektive overenskomster kan almenlydiggøres.

5.1. Finland

Generelt om kollektive overenskomster i Finland:

Den første lov om kollektive overenskomster i Finland blev vedtaget i 1893. Den lovgivning, der anvendes i dag i Finland stammer fra 1946. Indtil da havde antallet af kollektive overenskomster været få og uden særlig betydning. Efter slutningen af 2. Verdenskrig tog staten i Finland initiativ til en justering og forbedring af lovgivningen vedrørende arbejdsmarkedsforhold og løsning af konflikter på arbejdsmarkedet. Udfaldet af disse initiativer blev Loven om Kollektive Overenskomster fra 1946 og på samme tid blev arbejdsretsloven vedtaget.

Almengyldiggørelse af kollektive overenskomster

Muligheden for almengyldiggørelse af en kollektiv overenskomst blev introduceret i Finland i 1970 med den daværende arbejdsaftalelov og vedrørte minimumslønninger. Hovedindholdet i reglen var, at såfremt en kollektiv overenskomst opfyldte visse betingelser, kunne den almengyldiggøres. Indholdet i reglen blev herefter afklaret i retspraksis og i den juridiske litteratur. Imidlertid eksisterede der ikke nogen officiel procedure til afgørelse af, om en kollektiv overenskomst havde almengyldig virkning. Dette kunne kun bekræftes ved en almindelig domstol.⁵

Loven opererer med følgende varianter:

- Overenskomsten binder de to kontraherende parter. Disse parter kan være: arbejdsgivere, fagforeninger og arbejdsgiverforeninger. De organisationer eller arbejdsgivere, der efterfølgende tilslutter sig overenskomsten bliver hermed også kontraherende parter. Kontrakten binder ligeledes medlemmerne af de organisationer, der har indgået overenskomsten.⁶
- Almengyldiggørelsen af overenskomsten betyder, at overenskomsten også får virkning for uorganiserede arbejdsgivere. Denne form for aftaler fastlægger minimumsstandards. Retsvirkningen af den kollektive overenskomst bliver her automatisk i henhold til Loven om Kollektive Overenskomster §6, men vedrører altså kun minimumsstandards og der gives derfor mulighed for forhandling af bedre standarder for arbejdsopgaverne.⁷ En arbejdsgiver, der er bundet af en kollektiv overenskomst, er også bundet over for de arbejdstagere, der ikke er medlemmer af en overenskomstomfattet fagforening, såfremt de udfører et arbejde, der er omfattet af den kollektive overenskomst.⁸

Det finske system til almengyldiggørelse af kollektive overenskomster var omstridt, da reglen blev introduceret. Arbejdsmarkedets parter var – med visse undtagelser på arbejdstagersiden – imod indførelse af § 17 i loven om arbejdsaftaler. Arbejdstagersiden var bange for, at interessen for faglig organisering skulle forsvinde, i og med at man nu kunne udnytte rettigheder i henhold til kollektive overenskomster som ”gratis”, mens arbejdsgiversiden havde en række principielle og praktiske indvendinger mod systemet.⁹ Det viste sig dog snart, at systemet snarere kom til at virkende mere fremmende end hæmmende for den faglige organisering. De ansatte måtte organisere sig for at få hjælp fra fagforeningen til at hævde de nyvundne rettigheder, mens arbejdsgiverne måtte organisere sig for at få hjælp med fortolkning og administration af de kollektive overenskomster. Den første halvdel af 70’erne var således præget af voksende faglig organisering i Finland. Dette skyldes dog også andre faktorer bl.a. at

⁵ Kairinen, 2000, jfr. Ylhäinen, Marjo, 2003, s. 9.

⁶ Sarkko, 1980, s. 188, jfr. Ylhäinen, Marjo, 2003, s. 6.

⁷ Ahlberg og Bruun, 1996, s. 120.

⁸ Sarkko, 1980, s. 191, jfr. Ylhäinen, Marjo, s. 8.

⁹ Bruun, 1979, s. 347.

splittelsen i fagbevægelsen sluttede i 1969 og at arbejdsgiverne påtog sig at opkræve medlemskontingenter.¹⁰

Hvilken effekt systemet med almengyldiggørelse får for den faglige organiseringsgrad og den faglige aktivitet, synes ud fra de finske erfaringer mest at afhænge af, hvordan almengyldiggørelsen sammenkobles med det kollektive aftalesystem, og af overvågningen og implementeringen. Et system med almengyldiggørelse behøver således ikke at svække de faglige organisationer tværtimod kan det skabe nye muligheder, hvis overvågning, forhandling og administration varetages tilstrækkeligt effektivt af organisationerne, eller med andre ord: hvis organisationerne er tilstrækkeligt stærke. På den anden side skal man være forsigtig med at generalisere på baggrund af erfaringer fra et land, hvor arbejdsmarkedsrelationerne har deres egen særegne historie.

Den finske fremgangsmåde med hensyn til almengyldiggørelses har fungeret overraskende godt og blev også relativt hurtigt accepteret af fagbevægelsen. I 1980'erne rettede arbejdsgiverne heller ikke nogen egentlig kritik mod almengyldighedssystemet, som udgjorde en accepteret del af finsk arbejdsmarkedsregulering. Først i 1990'erne under den økonomiske tilbagegang i Finland blev almengyldiggørelsen kritiseret. Særligt små virksomheder har været utilfredse med, at det har været ulovligt at indgå lønftaler, der ligger lavere end den kollektive overenskomst.¹¹

Almengyldiggørelse af kollektive overenskomster reguleres i dag i den nye lov om arbejdsaftaler §2, stk. 7. I lovens § 2, stk. 8 er tilføjet en ny procedure, hvorefter et specielt nævn træffer afgørelse om, at en kollektiv overenskomst har almen retsvirkning. Dette nævn har nu afgjort, at 139 kollektive overenskomster har almen retsvirkning, og i 27 tilfælde har nævnet afgjort at kollektive overenskomster ikke var almengyldige. Nogle af de ansøgende parter har appelleret til arbejdsretten, som er højeste instans i disse spørgsmål.¹²

5.2. Frankrig

Almengyldiggørelse af den kollektive overenskomst

Muligheden for at udvide gyldigheden af en kollektiv overenskomst ved beslutning af arbejdsministeriet indførtes i Frankrig under Folkefrontens regeringsperiode i 1930'erne, men blev dog afskaffet igen ved krigsudbruddet i 1939. Forhandlingsretten og de grundlæggende regler om almengyldiggørelse blev genoprettet ved lov i 1950.¹³

Almengyldiggørelsen har to formål.¹⁴ Den udjævner konkurrencen mellem virksomheder med samme aktiviteter og den giver de ansatte i små virksomheder beskyttelse uden at gå så langt, at virksomheden går ned og hjem.¹⁵

Der anvendes i dag to former for almengyldiggørelse:

¹⁰ Ahlberg og Bruun, 1996, s. 126.

¹¹ Ibid. S. 127.

¹² Se webpage www.finlex.fi.

¹³ Morin, 1991.

¹⁴ Lyon-Caen, Pelissier, 1994.

¹⁵ Despax, 1987, s. 513. Pascre, 1986, s. 243 f., jfr. Ahlberg og Bruun, 1996.

1. Extension ("udstrækning"), som er den mest brugte model og som indebærer, at aftalens gyldighed udstrækkes til alle arbejdsgivere inden for det område, som aftalen selv angiver.
2. Elargissement ("udvidelse"), som indebærer, at en aftale kan gøres gyldig inden for en anden branche end den, hvor overenskomsten er indgået. Elargissement kan kun anvendes i undtagelsestilfælde, og ministeriet forsøger i første omgang at få arbejdsgiverne til selv at indgå overenskomsten eller frivilligt tilslutte sig en eksisterende overenskomst. Forventningen her er, at allerede truslen om at blive påtvunget en kollektiv overenskomst, som de ikke selv har kunnet påvirke, vil motivere arbejdsgiverne til at begynde forhandlinger.¹⁶

Forudsætningerne for almengyldiggørelse

Lovbestemmelserne om extension og élargissement findes i artiklerne L133-1-133-17 og R 133-1-133-4 i Code du Travail. De to vigtigste paragraffer Art L 133-1 og 133-12 vedrører dels selve aftalen (overenskomsten) og dels proceduren. For élargissement må yderligere et antal forudsætninger være opfyldt.

Aftalen

De krav, der stilles til aftalen, er de samme for begge typer af almengyldiggørelse:

1. Aftalen skal omfatte en eller flere brancher eller hele erhvervsområder. En virksomhedsaftale kan således ikke almengyldiggøres.
2. Parterne på begge sider må være repræsentative.
3. Aftalen skal være forhandlet og indgået i en komite - en *commission mixte* - som er sammensat på en bestemt måde.
4. Aftaler skal indeholde en lang række obligatoriske klausuler.

En *commission mixte* kan indebære, at en tjenestemand fra arbejdsministeriet deltager i forhandlingerne som upartisk ordstyrer, men aftalen kan også forhandles i en paritetisk sammensat komite, som parterne selv sammenkalder.¹⁷ Uanset hvordan aftalen forhandles, skal alle organisationer, som er repræsentative, indkaldes til forhandlinger. Ministeren kan sammenkalde en komite på eget initiativ. Hvis to berørte organisationer begærer en indkaldelse, er ministeren tvunget til at indkalde komiteen. Hvis en organisation ikke retter sig efter ministerens indkaldelse, risikerer den bøder jfr. art. R 153-3 C.trav. Organisationerne er altså forpligtet til at møde op og forhandle, men de er ikke tvunget til at indgå nogen aftale, eftersom dette ville være et indgreb i aftalefriheden.

Aftalen skal ikke bare forhandles, men også indgås i komiteen. Således har Frankrigs højeste domstol ophævet almengyldiggørelsen af en overenskomst, fordi aftalen kun var blevet sendt ud med post til fagforeningerne. Den var ikke blevet indgået i komiteen.¹⁸ Domstolen anså, at det ingen betydning havde, at forandringerne af aftalen var minimale sammenlignet med den tekst, der var

¹⁶ Lyon-Caen, Pelissier, 1992, s. 780. Despax, 1989, s. 214 ibid.

¹⁷ Lyon-Caen, Pelissier, 1992, s. 781. Aufrère-Philbert, 1989, s. 238. Despax, 1989, s. 471, ibid.

¹⁸ Aufrère-Philbert, 1989, s. 238 f. ibid.

blevet diskuteret ved det sidste møde mellem parterne. Helt frem til det tidspunkt, hvor aftaleteksten er blevet endeligt formuleret, skal der være mulighed for at påvirke aftalen, hvis begrebet forhandling skal have noget virkeligt indhold.

Særlige forudsætninger for élargissement

For élargissement, der kan overføre reglerne fra et område til et andet, gælder desuden en række særlige forudsætninger i henhold til art L 133-12 :

- At der råder en vedholdende aftaleløs tilstand på området, eller at en eksisterende aftale ikke har kunnet ændres eller færdiggøres i mindst fem år
- At den aftale som skal tillempes (som almenyldig) allerede er gjort almenyldig inden for sit eget område.

I de fleste tilfælde kræves desuden, at arbejdet eller de økonomiske forhold på det nye geografiske eller erhvervsmæssige tillempningsområde er sammenligneligt med forholdene på det område, som den eksisterende aftale er blevet indgået indenfor.

Proceduren

Initiativet til en almenyldiggørelse kan tages enten af en af parterne eller af ministeriet. Hvis det kommer fra en af parterne, skal ministeren igangsætte den procedure, som skal gå forud for en beslutning. Dette indebærer at:

- Et specielt partssammensat udvalg skal afgive en motiveret bedømmelse af forslaget
- I visse tilfælde må dette udvalg spørges to gange
- Forslaget skal offentliggøres
- Efter en vis periode kan ministeren så træffe sin beslutning

Når der tages initiativ til at få en kollektiv overenskomst almenyldiggjort, udarbejder arbejdsministeriet grundlaget for det udvalg, der skal udtale sig om forslaget (hvis det ikke blot vedrører en tillægsprotokol, som kun omhandler lønspørgsmål). Foruden at man kontrollerer, om aftalen kan forhandles og blive indgået efter reglerne af de godkendte organisationer og om aftaleområdet er tilstrækkeligt beskrevet, kontrolleres det, at aftalen ikke er i strid med loven. Det er ikke usædvanligt, at det konstateres, at en bestemmelse i aftalen er klart ulovlig eller, at det er tvivlsomt, om den er forenelig med loven. Det sker, at rapporten indeholder så mange anmærkninger, at embedsmændene råder parterne til at genforhandle med udgangspunkt i de iagttagelser, som ministeriets embedsmænd har gjort.

Men det normale er, at rapporten forelægges et udvalg, *Commission nationale de la négociation collective* eller, som ofte i praksis, en mindre gruppe inden for udvalget. Denne gruppe er sammensat af repræsentanter for de repræsentative arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger, lige mange på hver side, med en embedsmand fra ministeriet som ordstyrer. Udvalget skal nu med en motiveret erklæring anbefale eller fraråde en almenyldiggørelse. Udvalget kan også

give sin bekræftelse med forbehold over for bestemte af embedsmændenes bemærkninger.

Beslutningsproceduren afhænger af, om der er tale om en extension eller om en élargissement. For extension gælder, at ministeren har det sidste ord og kan gennemføre en almenyldiggørelse, også selvom udvalget er imod. For élargissement kan halvdelen af udvalget stoppe almenyldiggørelsen, også selvom ministeren ønsker at gennemføre den.

Inden ministeren kan træffe sin beslutning, må forslaget offentliggøres i den officielle publikation Journal Officiel med en indbydelse til alle interesserede om at komme med synspunkter om overenskomsten inden for en angiven tid.

Beslutningen

Art. L 133-8 tillader, at ministeren fritager visse klausuler i aftalen fra almenyldiggørelsen, enten fordi den strider mod loven, eller fordi den ikke modsvarer forholdene på de områder, hvor aftalen skal tillempes.

Ministerens bedømmelse af, om en aftale bør almenyldiggøres, er en politisk afgørelse, som ikke kan underlægges en retlig prøvelse. Her er ministeren suveræn. Derimod kan man sætte spørgsmålstegn ved, om han har bedømt sagsforholdene rigtigt, hvis han har udeladt klausuler i overenskomsterne med den begrundelse, at de er ulovlige eller ikke passer på forholdene i overenskomsten. Det samme er tilfældet, hvis aftalen ikke opfylder de grundlæggende forudsætninger for at kunne almenyldiggøres (som f.eks. hvor aftalen ikke blev indgået i forhandlingsudvalget) eller hvis procedurereglerne ikke følges. I en beslutning fra 1992 ophævede Frankrigs højeste forfatningsdomstol f.eks. en beslutning om almenyldiggørelse, som indebar, at en del klausuler fra aftalen skule udelades, eftersom det partssammensatte udvalg ikke havde motiveret udeladelsen, da de udtalte sig om forslaget.

Information om den almenyldiggjorte overenskomst

Også den endelige beslutning skal offentliggøres i Journal Officiel sammen med referatet. En kollektiv overenskomst kan ikke almenyldiggøres med tilbagevirkende kraft. Information om, hvilken aftale der skal tillempes kan arbejdsgiveren også få fra virksomhedskontrollen, hvis han ikke har adgang til Journal Officiel. Arbejdsgiveren har pligt til at informere sine ansatte bl.a. gennem opslag på arbejdsstedet. Denne informationspligt er strafsanktioneret jfr. art 153-1 C trav. Til hver af de ansattes repræsentanter på virksomheden skal uddeles et eksemplar af overenskomsten.

Virkningerne af almenyldiggørelsen

Almenyldiggørelsen indebærer jfr. Art L 133-8 C. trav, at aftalens bestemmelser forpligter alle arbejdsgivere og lønmodtagere inden for det område, som aftalen angår, eller ved élargissement inden for det nye område.

Selve aftalen er stadig en aftale, så mellem parterne og deres medlemmer gælder den tekst, de er blevet enige om, uanset om ministeren har undtaget nogle bestemmelser i den eller almenyldiggjort aftalen med forbehold. Hvis de ønsker det, kan de ændre aftalen helt eller delvis, hvilket nogen gange kan medføre, at hele aftalen ophører, mens det andre gange indebærer, at de dele af aftalen, der ikke er ændrede, stadig er almenyldige. Ellers gælder den almindelige

almengyldiggørelse til aftalen løber ud, og hvis aftalens gyldighed også er blevet udvidet til andre områder, ophører udvidelsen også her.

Tilsyn

Det statslige erhvervstilsyn overvåger, at alle kollektive overenskomster – ikke kun de almengyldiggjorte – overholdes. Ved brud på almengyldiggjorte overenskomster findes der imidlertid en sanktionsmulighed, som ikke kan anvendes på andre typer af kollektive overenskomster.

Tilsynets arbejde består først og fremmest i at påminde arbejdsgiverne om de forpligtelser, de har i henhold til den kollektive overenskomst og at oplyse de ansatte eller fagforeningerne om muligheden for at stævne en arbejdsgiver for en domstol. Tilsynet råder ikke selv over nogen sanktionsmidler.

I visse tilfælde kan tilsynet dog anmelde arbejdsgiveren, f.eks. hvis denne betaler sine ansatte mindre, end en almengyldiggjort overenskomst foreskriver. Brud på disse aftalers lønbestemmelser straffes med bøder, og boden ganges med antallet af underbetalte ansatte.

I andre tilfælde – det vil sige for det meste – er en civilretlig proces det eneste retlige middel til at gennemtvinge en kollektiv overenskomst. Den enkelte ansatte kan selv stævne arbejdsgiveren, men fagforeningen kan også gøre det på en eller flere medlemmers vegne. Det sidstnævnte skete, som anført af Lyon-Caen-Pelissier, før i tiden sjældent, men er nu ved at blive mere almindeligt. Det spiller i disse tilfælde ingen rolle, om fagforeningen er part i overenskomsten eller ej.¹⁹

Ophævelse af almengyldiggørelsen

En almengyldiggørelse kan helt eller delvist ophæves af ministeren på samme måde, som den blev besluttet, hvis aftalen ikke længere modsvarer situationen på området.

Almengyldiggørelse i praksis

Som allerede nævnt er den dominerende opfattelse i Frankrig, at indgåelse af kollektive overenskomster skal fremmes mest muligt. Og foreslås det, at en kollektiv overenskomst skal almengyldiggøres, er udgangspunktet, at forslaget skal bifaldes, hvis der ikke er noget, der taler direkte imod det. Gennem forskellige lovændringer har politikerne fået andelen af udvidede kollektive overenskomster til at stige fra 13,2 procent i 1965 til 45 procent i 1989. I 1991 blev der indgået 970 kollektive overenskomster, 466 af disse blev almengyldiggjort efter den almindelige procedure og syv overenskomster blev udvidet til at gælde uden for deres egentlige aftaleområde, d.v.s. *élargissement*. Først og fremmest er det de sædvanlige brancheaftaler om løn- og ansættelsesvilkår, som almengyldiggøres. Den lovfastsatte minimumsløn er vigtig som basis for disse aftaler. Det er ikke altid let at afgøre, om aftalens lønbestemmelser er forenelige med lovens regler for minimumsløn. Foruden brancheaftalen kan også de aftaler, som centralorganisationerne slutter for hele arbejdsmarkedet, almengyldiggøres. Er det en aftale med afvigelser fra loven, der er til skade for lønmodtager-

ne, (convention dérogatoire) må dette almenyldiggøres for overhovedet at være gyldigt.

Kun 6% af forslagene blev afslået i 1991. Begrundelsen for afslagene var legale hindringer, som f.eks. at aftalen ikke var blevet forhandlet på den rigtige måde eller ikke var blevet underskrevet af de repræsentative organisationer, eller ganske enkelt at aftalerne var blevet erstattet af nyere aftaler.

Både arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger er enige om, at der skal være mulighed for at udstrække gyldigheden af kollektive overenskomster, men deres entusiasme er højst varierende.

Arbejdsgiverne er generelt mest positive. Det er ofte MEDEF, Mouvement des Entreprises de France (den franske pendant til DA) som tager initiativet til en almenyldiggørelse. Ministeriets statistik for 1991 viser, at MEDEF og CGPME, Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (arbejdsgiverorganisationen for små og mellemstore virksomheder) var de organisationer, som opponerede mindst i de udvalg, som udtaler sig om forslag om almenyldiggørelse. Dette skyldes, at almenyldiggørelsen udjævner konkurrencevilkårene og forhindrer, at dårlige arbejdsvilkår bliver et konkurrenceparameter. MEDEF var derfor også positiv over for det EU-direktiv, der indebærer, at alle almenyldiggjorte overenskomster i et land skal overholdes, også af udenlandske arbejdsgivere, som kommer til et land med enkeltprojekter.

De faglige centralorganisationer FO, Confédération Générale du Travail – Force Ouvrière²⁰ og CFDT, Confédération Française Démocratique du Travail²¹ modsætter sig sjældent almenyldiggørelse. Muligheden for at udvide aftalens gyldighed til et andet område, end partierne har aftalt, burde endda anvendes oftere, mener FO efter Sylvie Surins opfattelse.²² Hun repræsenterer organisationen i det partssammensatte udvalg, som udtaler sig, inden ministeren tager beslutning om almenyldiggørelse. Hun påpeger dog, at de såkaldte conventions derogatoires med afvigelser til skade for lønmodtagerne ser ud til at blive anvendt stadig hyppigere og at det kan betyde, at FO i fremtiden kan komme til at opponere oftere end hidtil.

Centralorganisationen CGT modsatte sig i 1991 almenyldiggørelse i 298 tilfælde, dvs. mere end hvert andet tilfælde. At CGT er mindst entusiastisk er let at forstå. Dels er organisationen i almindelighed ret utilbøjelig til at slutte kollektive overenskomster. Kun en fjerdedel af alle aftaler, som blev indgået i 1991 var blevet underskrevet af CGT, på trods af, at den er den største faglige organisation i Frankrig og på trods af, at alle de lovændringer, der er blevet foretaget for at understøtte almenyldiggørelse, har været fremmende for CGT's politik. CGT's opfattelse er, at de fleste aftaler er for dårlige. Enten er de enten nærmest kopier af code du travail eller også indebærer de rene forringelser. Sådanne aftaler vil CGT ikke legalisere gennem almenyldiggørelse, som de dog anerkender kan være et middel til at forsvare arbejdernes interesser.

¹⁹ Despax, 1989, s. 511, jfr. Ahlberg og Bruun,

²⁰ Organisation blev startet af en udbrydergruppe fra CGT, en kommunistisk domineret fagforening. FO, *Force Ouvrière*, er formelt politisk uafhængig og definerer selv deres grundlag som humanistisk i modsætning til en kommunistisk eller katolsk.

²¹ CFDT er en udløbet af den kristne fagforening CFTC, *Confédération Française des Travailleurs Chrétiens* og har forladt det Romersk-Katolske grundlag til fordel for et mere socialistisk orienteret fagforeningsprogram.

²² Dette og det følgende er baseret på interviews foretaget af Ahlberg og Bruun, 1996.

Generelt er vurderingen, at det næsten aldrig kan betale sig at stemme imod en almenyldiggørelse, selv ikke hvis flere gør det. Hvis tre eller fire faglige organisationer har indvendinger, plejer ministeren jfr. Christian Rivas, at anse, at det ikke er forsvarligt at gå videre med forhandlinger. Men der mangler ikke eksempler på, at en almenyldiggørelse er sket på trods af, at fire organisationer var imod. Det sker ofte, at to kritiske organisationer bliver overhørt. Ministeren henviser til underskrivernes aftalefrihed og forsøger at henvise til de fordele, som aftalen kan give lønmodtagerne.

Der er ingen, der generelt sætter spørgsmålstejn ved, om der skal være mulighed for at almenyldiggøre en kollektiv overenskomst. Men mange sætter spørgsmålstejn ved, om den bør anvendes som en teknik til at stille arbejdstagerne ringere end lovens minimumskrav.

5.3. Tyskland

Muligheden for almenyldiggørelse af en kollektiv overenskomst indførtes i tysk ret allerede i 1918 med den tyske Tarifverordnung. Ideen tilskrives den tyske retssociolog Hugo Sitzheimer.

Der var flere formål med loven: Almenyldiggørelsen skulle forhindre "Schmutzkonkurrenz" og "Lohndrückerei" og havde dermed et socialpolitisk formål og som erstatning for arbejdsretlig lovgivning på begrænsede områder.²³

Almenyldiggørelsen anvendes i dag først og fremmest til at forhindre en udhuling af de kollektive overenskomster. Hvis arbejdsgiverne har let adgang til uorganiseret arbejdskraft på vilkår, der ligger under aftalerne i de kollektive overenskomster, kan det ende med, at arbejdstagerne betragter det som ufordelagtigt at være medlem af en fagforening. De, der er fagligt organiserede, kan ikke afstå fra overenskomstens niveau, selvom de i en nødsituation ville være parate til det. På samme måde kan uorganiserede arbejdsgivere udkonkurrere de organiserede. Hvis der er rigeligt med arbejdskraft, kan de organiserede arbejdsgivere blive fristet til at forlade deres organisation. Almenyldiggørelsen bliver derfor først og fremmest et redskab til at beskytte selve det kollektive aftalesystem, som i Tyskland anses som den foretrukne måde, hvorpå rimelige arbejdsforhold og fred på arbejdsmarkedet kan sikres.²⁴

Lovgrundlaget for almenyldiggørelsen

Den nuværende tyske lov om kollektive overenskomster stammer fra 1949. I 1999 tilføjedes en ny regel som giver mulighed for udstedelse af et regeringsdekret om almenyldiggørelse af en kollektiv overenskomst.²⁵ På nær denne tilføjelse har reglerne om almenyldiggørelse i loven om kollektive overenskomster været uforandrede siden 1952.²⁶

Forudsætninger for almenyldiggørelse ved erklæring.

Den tyske lov om kollektive overenskomster opererer med fem normaltilfælde, hvor den føderale arbejdsminister eller ministeren for en delstat, - afhængigt af territorieomfanget af den kollektive overenskomst - kan almenyldiggøre den-

²³ Wiedekampf-Stumpf, 1977, s. 640, jfr. Ahlberg og Bruun, 1996, s. 25.

²⁴ Ibid.

²⁵ Weiss, Manfred og Schmidt, 2000, s. 159

ne ved en såkaldt "Allgemeinverbindlicherklärung". Disse anvendes særligt i brancher hvor der er et stort antal små uorganiserede arbejdsgivere f.eks. byggesektoren eller I undtagelsestilfælde kan min isteren se bort fra enkelte af disse – herom senere. De fem normaltilfælde vedrører følgende situationer:

1) Parternes initiativ

Mindst én af overenskomstparterne skal have foreslået en almenyldiggørelse af den kollektive overenskomst. Arbejdsministeren kan derfor aldrig selv tage initiativ til almenyldiggørelse. Hvis ingen af parterne har nogen interesse heri, kan spørgsmålet aldrig komme på tale.

2) Overenskomstens gældende virkning

Den kollektive overenskomst skal være i kraft på det tidspunkt, hvor almenyldiggørelsen foreslås. Dette fremgår ikke direkte af loven, men lovkommentarerne fremhæver denne betingelse.

3) 50-procents-klausulen

De arbejdstagere som allerede er bundne af aftalen skal beskæftige mindst halvdelen af de ansatte indenfor aftaleområdet eller det geografiske område aftalen dækker.²⁷

4) Almen interesse

Almenyldiggørelsen skal fremstå som nødvendig ud fra almene samfundsmæssige interesser. Hvordan dette nærmere defineres, afgøres af parterne. Zachert²⁸ udlægger den almene interesse som det samme som parternes fælles interesse, eftersom arbejdsministeren sjældent afslår en henstilling om almenyldiggørelse, som det partssammensatte udvalg har afgivet (jfr. nedenfor punkt 5) I modsætning hertil mener Däubler, at den almene interesse er den, som arbejdsministeren anser som en almen interesse på grund af ministerens store spillerum for bedømmelsen af almeninteressen.

Ahlberg og Bruun giver eksempler på, hvordan begrebet almeninteresse fortolkes.²⁹ Der behøver f.eks. ikke at være fare for, at en kollektiv overenskomst undermineres, før almenyldiggørelse kan komme på tale. Det nævnes også, at det vil blive anset for en almen interesse, hvis almenyldiggørelse medfører, at lovgivningsmagtens socialpolitiske mål kan gennemføres.

5) Behandling i det partssammensatte udvalg.

Almenyldiggørelsen skal have tilslutning af flertallet i et særligt partssammensat udvalg med lige repræsentation af arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger. Dette indebærer, at den ene side har mulighed for at blokere for en beslutning om almenyldiggørelse.

²⁶ Materialien zur Entstehung des Tarifvertragsgesetzes vom 9.4.49 (1973), s. 129 ff, Wiedemann-Stumpf, 1977, s. 7 ff, jfr. Ahlberg-Bruhn, 1996, s. 26.

²⁷ Weiss, Manfred, 2000, 1959, s. 159.

²⁸ Dette og det følgende jfr. interviews foretaget af Ahlberg og Bruun, 1996, s. 30.

²⁹ Med henvisning til bl.a. Wiedemann-Stumpf, 1977, s. 640, Däubler, 1993, og Stahlhacke, 1988, s. 345 ff.

Undtagelsestilfælde

I en samfundsmæssig nødsituation kan to af de fem forudsætninger for almen-
gyldiggørelse falde bort (jfr. TVG §5, stk.1). Det ligger i sagens natur, at al-
meninteressen foreligger i en sådan nødsituation og 50-procent reglen gælder
heller ikke her. Denne undtagelsesregel blev indført i 1952, særligt med henblik
på forhold indenfor landbruget, hvor arbejdsgiverne sjældent var organiserede
og hvor arbejdsforholdene var meget dårlige. Reglen er dog aldrig hidtil blevet
anvendt.³⁰

Beslutningsproceduren

Inden det partssammensatte udvalg tager stilling til en evt. almengyldiggørelse,
må de arbejdsgivere og arbejdstagere, som vil blive berørt, gives mulighed for
at ytre sig om forslaget både skriftligt og mundtligt i en åben forhandling.
Samme ret har fagforeninger, fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og ar-
bejdsmarkedsmyndigheder i de delstater, der vil blive berørt og som har interes-
se i, hvad der besluttet. Det oplyses samtidig, hvilken frist de berørte parter har
til at give svar (mindst tre uger). Desuden kan almengyldiggørelsen gives tilba-
gevirkende kraft under visse betingelser.

Aftaleteksten bliver ikke offentliggjort og dette anses af flere arbejdsretsjuris-
ter at være forfatningsmæssigt betænkeligt.³¹ Efter deres opfattelse ville al-
mengyldiggørelsen ikke blive vanskeliggjort ved offentliggørelse, men den ville
have en bedre legitimering. Imidlertid har de, som kommer til at blive berørt af
en almengyldiggjort overenskomst, ret til på egen bekostning at få en kopi af
overenskomsten. De procedurer, som foreskrives, er ikke bare en indholdsløs
ceremoni.³² De, som kan blive berørt, udnytter ofte muligheden for at ytre sig,
og ministeriet føler sig forpligtet til omhyggeligt at prøve om forudsætningerne
for almengyldiggørelsen er opfyldt. Dette gælder særligt kravet om 50-procents
dækning, da opfyldelsen af dette efterfølgende kan prøves fuldt ud af en dom-
stol.

I nogle tilfælde kan beslutningskompetencen overlades til en delstats højeste
arbejdsmarkedsmyndighed. Dette sker, hvis kun en eller to delstater bliver be-
rørt af den almengyldiggjorte overenskomst, hvilket ofte forekommer.

Indholdet i den almengyldiggjorte overenskomst

Den almengyldiggjorte overenskomst skal holde sig til overenskomstens ind-
hold. Men det sker, at ministeren afstår fra at udvide overenskomsten til at dæk-
ke alle de ansættelsesområder, som kunne være omfattet for at undgå indven-
dinger fra andre organisationer end aftaleparterne og modvirke aftalekonkurren-
ce.

Det er derimod omstridt, om ministeren kan undlade at almengyldiggøre dele
af overenskomsten, fordi der kan stilles spørgsmålstejn ved deres lovmedholde-
lighed, eller om han af andre grunde kan beslutte dette. Arbejdsmarkedets parter

³⁰ I Ahlberg og Bruuns kommentar, 1996, s. 32, pages på, at det måske har været den
blotte trussel om almengyldiggørelse, der har medført, at arbejdsgiverne på landet har
forbedret arbejdsforholdene.

³¹ Bl.a. Hagemeyer m.fl., 1990, s. 601 jfr. Ahlberg og Bruun, 1996, s. 32.

³² Jfr. Interview foretaget af Ahlberg og Bruun af Regierungsdirektor Wollters fra det
tyske arbejdsministerium, 1996, s. 32.

anser efter en dom ved forvaltningsdomstolen i Münster, at aftalen kun kan almenyldiggøres i sin helhed – ellers ikke.³³

For at ministerens beslutning om almenyldiggørelsen af en kollektiv overenskomst kan træde i kraft, skal den ligesom almindelige kollektive overenskomster offentliggøres i Der Bundesanzeiger.

Ophævelse af almenyldiggørelsen

I henhold til TGV § 5, stk. 5 kan almenyldiggørelsen ophæves, inden overenskomsten udløber, hvis det fremstår som nødvendigt ud fra almene samfundsmæssige interesser. Men ophævelsen af en almenyldiggørelse behøver ikke, som når der tages initiativ til almenyldiggørelsen, at blive foreslået af en af parterne. Arbejdsministeren kan alene tage et sådant initiativ (hvis altså forudsætningen om almeninteressen er til stede).³⁴

Tilsyn med overholdelsen

Selve kontrollen med, at den almenyldiggjorte overenskomst overholdes, udføres af organisationerne selv med støtte fra deres medlemsorganisationer. Ingen myndigheder overvåger dette. Hvis en arbejdsgiver undlader at almenyldiggøre overenskomsten, må de ansatte arbejdstagere selv gå til en domstol. Hvis de er organiserede, får de juridisk bistand fra deres fagforening, men denne kan ikke selv indstævne arbejdsgiveren, da organisationerne efter tysk lovgivning kun kan føre sag mod hinanden for brud på overenskomstens obligationsretslige forpligtelser (det vil sige kun forpligtelser parterne imellem ikke for tredjemand i aftaleforholdet – her arbejdstageren).³⁵

Almenyldiggørelse ved regeringsdekret.

I Tyskland foregik der i 90-erne en livlig debat om en evt. afskaffelse af almenyldiggørelse af kollektive overenskomster. Begrundelsen var, at denne mekanisme bidrog til arbejdsløsheden, der har været og stadig er ret høj i Tyskland (ca. 9%). Afskaffelse af instrumentet blev også foreslået af den såkaldte afreguleringskommission.³⁶ Den tyske arbejdsgiverorganisation, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA, mente ikke at almenyldiggørelse skulle afskaffes, men blot indskrænkes til kun at blive anvendt i virkelige undtagelsessituationer. Deutsche Gewerkschaftsbund, DGB, hvis interesser normalt gik imod almenyldiggørelsen fordi man helst vil indgå aftaler på hele arbejdsmarkedet anså dog instrumentet for værende af stigende betydning, da der op gennem 90-erne sås en tendens til, at arbejdsgiverne begyndte at melde sig ud af deres organisationer³⁷ og det tyske mere aftaleprægede arbejdsmarked kom generelt under pres i løbet af 90-erne.³⁸

³³ Däubler, Hagemeier m.fl., 1990, s. 599. Löwisch-Rieble, 1992, s. 315, jfr. Ahlberg og Bruun, 1996, s. 33.

³⁴ Löwisch-Rieble, 1992, s. 329, ibid.

³⁵ Interview med Däubler foretaget af Dahlberg og Bruun, 1996, s. 36.

³⁶ Denne foreslog i 1991, at muligheden for at almenyldiggøre en kollektiv overenskomst skulle begrænses.

³⁷ Også arbejdstagersiden er præget af faldende organisering i Tyskland.

³⁸ Interview med Reinhard Dombre i 1996, foretaget af Ahlberg og Bruun.

Situationen førte til, at kollektive overenskomster siden 1999 nu også kan almenyldiggøres ved et regeringsdekret som *ikke* er underlagt den forudsætning at begge parter på arbejdsmarkedet skal samtykke. Begrundelsen for etableringen af denne type dekret var, at der var opstået problemer indenfor byggeindustrien i forbindelse med minimumslønninger for udstationerede arbejdere. I august 1999 brugte den tyske arbejdsminister for første gang denne kompetence, og udstedte et dekret om obligatoriske arbejdsbetingelser for den tyske bygge- og anlægssektor.³⁹ Denne slags dekret skal ligeledes opfylde 50 procents reglen og skal være af almen samfundsmæssig interesse. Endelig skal der indhentes samtykke fra mindst én af arbejdsmarkedets parter og inden dekretet udstedes, skal begge parter organisationer som er repræsenteret indenfor det geografiske område overenskomsten dækker, være konsulteret.⁴⁰

6. Brugen af almenyldiggørelse i Danmark

Som beskrevet i denne rapports indledende afsnit har anvendelsen af almenyldiggørelse af overenskomster været meget begrænset i Danmark og indtil for nylig kun på basis af frivillighed – til forskel fra mange lande i Europa. Med det stigende antal EU-direktiver, der regulerer områder, der traditionelt er aftalereguleret i Danmark, er det imidlertid blevet nødvendigt at anvende almenyldiggørelse ved lov. Dette har vist sig at være den eneste måde, hvorpå aftaleimplementering - der generelt foretrækkes af arbejdsmarkedets parter - kan praktiseres i Danmark samtidig med den tilfredsstillende sikring af alle arbejdstagere, som EU lovgivningen stiller krav om. Hovedorganisationerne i Danmark – LO, FTF og AC ser da heller ikke på nuværende tidspunkt noget problem i anvendelsen af disse mekanismer.⁴¹

Almenyldiggørelse er blevet introduceret op gennem 1990'erne i forbindelse med implementeringen af EU-direktiver inden for arbejdsmarkedets område.⁴² Dette blev aktualiseret i forbindelse med implementeringen af Arbejdstidsdirektivets artkl. 4, 6 og 8 om daglig pause, maksimal ugentlig arbejdstid og natarbejdes maksimale varighed, hvor regeringen, efter opfordring fra arbejdsmarkedets parter, i første omgang valgte at benytte den mulighed der var for implementering gennem kollektive overenskomster, der blev introduceret i Maastricht-traktaten og senere indskrevet i Amsterdam-traktaten og i Nice-traktaten som art. 137, stk. 3 hvoraf det fremgår at:

”En medlemsstat kan overlade det til arbejdsmarkedets parter, efter en fælles anmodning fra disse, at gennemføre direktiver, der er udstedt i henhold til stk. 2. I så tilfælde sikrer den sig, at arbejdsmarkedets parter senest på den dato, hvor et direktiv skal være gennemført i overensstemmelse med artikel 249, har indført de nødvendige bestemmelser af aftalemæssig vej, idet den skal træffe de nødvendige foranstaltninger for på et hvilket som helst tidspunkt at være i stand til at sikre de resultater, der er foreskrevet i det pågældende direktiv”.

³⁹ Weiss, M. og Schmidt, Marlene, 2000, s. 159.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Andersen m.fl., 2003, s. 71.

Dette blev påtalt af EU-kommissionen ved åbningsskrivelse af 22. november 1999, hvori det blev påpeget, at de kollektive overenskomster ikke sikrer enhver lønmodtager den beskyttelse, som Arbejdstidsdirektivet giver i art. 4,6 og 8.

Heroverfor argumenterede den danske regering, at direktivet var blevet indarbejdet i overenskomster, der dækker ca. 85% af arbejdstagerne i Danmark og at de sidste 15% i restgruppen ville blive dækket på grund af overenskomsternes afsmittende virkning.

Kommissionen fastholdt imidlertid, at gennemførelsen af arbejdstidsdirektivet gennem L 83 af 6/2-2002 ikke opfyldte kravene i artikel 137 og den danske regering valgte herefter at fremsætte et lovforslag om gennemførelse af arbejdstidsdirektivet.⁴³

Resultatet blev herefter en kombinationsmodel, hvor overenskomstparterne først fik lejlighed til at overenskomstforhandle direktivets gennemførelse, hvorefter lovens udformning kom til at afspejle den rammeaftale LO og DA har indgået for den del af det private arbejdsmarked, de dækker. Overenskomsten blev her implementeringskilden. Modellen medfører endvidere, at loven kun skal gælde for de arbejdstagere, der ikke er dækket af en kollektiv overenskomst.⁴⁴

Almengyldiggørelse i fremtiden?

Det er blevet påpeget af bl.a. Jens Kristiansen,⁴⁵ at en mere systematisk anvendelse af almengyldige overenskomster kan virke som en nærliggende strategi for fremtidig gennemførelse af direktiver og spørgsmålet har da også være drøftet herhjemme indenfor de seneste år med udgangspunkt i, at anvendelsen af et sådant instrument mere systematisk ville være et brud med det hidtidige system i Danmark.

En anden problemstilling, der påpeges af Jens Kristiansen i denne sammenhæng, er den spredte organisations- og overenskomstkultur vi har i Danmark. Han anbefaler, at almengyldiggørelsen, sker på grundlag af enten én central overenskomst eller overenskomster for hver af de centrale sektorer på arbejdsmarkedet.

Metoden med almengyldiggørelse er imidlertid blevet anvendt i flere tilfælde bl.a. ved implementeringen af direktivet om deltidsarbejde (97/81/EF) ved at almengøre en række kollektive deltidsaftaler (lov nr. 443 af 7/6/2001). Her skal arbejdsgivere og lønmodtagere uden overenskomst følge en række af reglerne i DA's og LO's deltidsaftale. Arbejdsgivere og lønmodtagere på det offentlige område skal dog følge deres egne overenskomster.

Problemer ved almengyldiggørelsesmodellen

Med hensyn til overholdelsesproblematikken ved en (ren) almengyldiggørelsesmodel uden supplerende lovtekst, rejser sig et problem, hvad angår koncipering og klarhed af en aftaletekst, der også skal fungere som en lovtekst. Organi-

⁴² Kristiansen, 2002, s. 405. Andersen m.fl., 2003, s. 41 ff.

⁴³ Læs om forhandlingsforløbet i Andersen m.fl., 2003, kap. 3; om Danmarks vej mod en erga omnes model, s. 41 ff,

⁴⁴ Nielsen, 2002, s. 467.

⁴⁵ Kristiansen, 2002, s. 413.

sationerne har her et særligt ansvar for at sikre alle parter en omhyggelig og redelig implementering, mens det offentlige har et særligt ansvar med hensyn til kontrol med indholdet af aftalerne.⁴⁶

Beskæftigelsesministeriets Implementeringsråd

Jens Kristiansen peger desuden på muligheden for at anvende Beskæftigelsesministeriets nu permanente Implementeringsudvalg til en systematisk kontrol og fastlæggelse af implementeringsretningslinier for de forskellige sektorer. Her deltager alle de største arbejds- og lønmodtagerorganisationer. Dette forum kan ligeledes forhandle og indgå fælles aftaler om implementering af EU arbejdsretlige direktiver.⁴⁷

Litteratur

Ahlberg, Kerstin og Bruun, Niklas: Kollektivavtal i EU. Om almengiltige aftaler og social dumping. Stockholm, Juristförlaget, 1996.

Andersen, Søren Kaj m.fl: EU og det Nordiske Spil om lov og aftale. Stockholm FAOS/FAFO, 2003.

Kristiansen, Jens: Gennemførelse af EU's arbejdsret – kollektive aftaler eller lovgivning? Helsinki: Lokalstyrelsen för Finland. Det 36. nordiske juristmötet i Helsingfors 15-17 augusti 2002.

Lyon-Caen, Antoine: The Regulation of Working Conditions in the Member States of the European Union. The legal systems of the Member States, France. Vol. 2. European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Luxembourg, 1998.

Nielsen, Ruth: Implementation of EC Directives in Denmark. The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Winter 2002.

Suviranta, Antti Johannes: Labour Law in Finland. The Hague, Kluwer Law international, 2000.

The European Commission, Brussels, 2002: Industrial Relations in Europe.

Weiss, Manfred and Schmidt, Marlene: Labour Law and Industrial Relations in Germany. The Hague, Kluwer Law International, 2000.

Ylhäinen, Marjo: Implementing EU labour law in Finland. Helsinki, 2003.

⁴⁶ Ibid. og Nielsen, 2003, s. 466.

⁴⁷ Kristiansen, 2003, s. 414.

Forkortelser.

MEDEF: *Mouvement des Entreprises de France.*

CGPME: *Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises.*

FO: *Confédération Générale du Travail – Force Ouvrière.*

CGT: *Confédération Générale du Travail*

TGV: *Tarifvertragsgesetz, den tyske lov om kollektive overenskomster.*

BDA: *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitsgeberverbände.*

DGB, *Deutsche Gewerkschaftsbund.*