

Sammenkædning af mæglingsforslag i forligsinstitutionen

FAKTA

Sammenkædningen og afstemningsregler

Forligsmandens primære mål er, at sikre fred på arbejdsmarkedet. Sammenkædningsreglen er en af forligsmandens vigtigste beføjelser og bruges rutinemæssigt ved de private overenskomstforhandlinger. På det private område skriver parterne i alle de indgåede forlig, at disse forudsætter, at de indgår i et samlet mæglingsforlag. Sammenkædningen er med andre ord forventet og i udgangspunktet ønsket af overenskomsternes parter.

I forligsinstitutionen er det endvidere praksis, at forligsmanden kun fremsætter mæglingsforslag, hvis ingen af parterne direkte modsætter sig dette. Hvis en af parterne modsætter sig sammenkædning, kan forligsmanden formelt sammenkæde alligevel, men det har forligsmanden traditionelt valgt ikke at gøre. Hermed understreges det, at Forligsinstitutionen i høj grad er parternes eget instrument, udover at være det politiske systems redskab til at sikre arbejdsfreden. Forligsmanden skal endvidere sikre, at alle forligsmuligheder er udtømte før sammenkædning kan ske.

Sammenkædningsreglen understøttes af afstemningsreglerne om mæglingsforslag, der indeholder et krav om *kvalificeret majoritet*. 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.

Ved at sammenkæde flere overenskomstområder således, at det er den samlede stemmemajoritet, der accepterer eller forkaster mæglingsforslaget, gør det vanskeligt for enkeltstående utilfredse grupper at stemme aftaleresultatet ned. Ræsonnementet er, at et nej-mindretal ikke skal kunne presse et ja-flertal ud i konflikt.

Hovedorganisationernes koordinering

I de ordinære forhandlinger er det de enkelte fagforbund og forhandlingskarteller, der forhandler med arbejdsgiverne om deres egne overenskomster i den decentrale forhandlingsmodel. Hovedorganisationerne DA og FH spiller her tilbagetrukne, men dog vigtige og meget forskellige roller. Ifølge DA's vedtægter skal indgåelse af kollektiv overenskomst altid ske med forbehold for

DA's godkendelse. Arbejdsgiverne vil undgå, at enkelte medlemsorganisationer spilles ud mod hinanden og risikerer at fordyre overenskomsterne. Der foregår også en intern koordinering i FH, men her er ingen godkendelsesprocedure.

DA og FH indgår i en tæt dialog med forligsmanden i overgangsfasen fra de ordinære forhandlinger til mægling i forligsinstitutionen. I forligsinstitutionen er det fortsat de enkelte organisationer og forhandlingskarteller, der er de direkte overenskomstparter, og som forhandler selvstændigt, men med bistand fra forligsmanden, hvis det bliver nødvendigt. Undervejs er forligsmanden i tæt dialog med DA og FH.

I slutfasen er DA og FH de afgørende aktører, der skal sikre, at det retningsgivende forlig på industriområdet bliver overført til de øvrige områder, og at alle overenskomster på DA/FH-området kommer i mål. Hvis forligsmanden finder, at der er begrundelse for at fremsætte et mæglingsforslag, skal denne rådføre sig med repræsentanter fra FH og DA. Man gennemfører da en såkaldt 'teknisk gennemgang' af mæglingsforslaget. Dette er en forhandling, hvor DA sikrer sig, at ingen opnår mere end det i industriforliget aftalte, mens FH sikrer sig, at ingen opnår mindre, end det industriforliget tilsigter.

Et sammenkædet mæglingsforslag på DA/FH området indeholder 1) aftaler indgået uden for forligsinstitutionen, som parterne ønsker skal indgå i mæglingsforslaget, 2) aftaler indgået i forligsinstitutionen, 3) overenskomster, der ikke er opnået enighed om og som derved bliver '*samlet op*'.

Sammenkædningen og konfliktrisikoen

Sammenkædningen reducerer risikoen for konflikt. Skulle det vise sig umuligt for forligsmanden at fremsætte et sammenkædet mæglingsforslag eller bliver et sammenkædet mæglingsforslag nedstemt med det nødvendige kvalificerede flertal, vil de varslede konflikter blive en realitet. Der vil i så fald være storkonflikt på det danske arbejdsmarked.

Forligsprocenter ¹	
OK 2000	97%
OK 2004	94%
OK 2007	99%
OK 2010	84%
OK 2012	95%
OK 2014	92%
OK 2017	92%
OK2020	93%

Fagforbund og arbejdsgiverorganisationer, som er medlem af FH og DA, og som indgår i de koordinerede forhandlinger på det private arbejdsmarked, er som udgangspunkt del af sammenkædningen. Det sker også jævnligt, at grupper, der ikke er medlem af FH, er blevet omfattet af sammenkædningen.

Traditionelt har det kun været en mindre del af DA/FH aftaleområdet (mindre end 10 % af lønmodtagerne), der 'samles op' – dvs. indgår i det sammenkædede mæglingsforslag uden forlig. Denne praksis er funderet i behovet for, at det samlede mæglingsforslag skal kunne stemmes hjem blandt fagforeningernes medlemmer.

I boksen er angivet forligsprocenterne ved de seneste overenskomstrunder. Det er et skøn over, hvor stor en andel lønmodtagere, der er dækket af de opnåede forlig, når parterne drøfter mæglingsforslaget.

¹ Forligsprocenterne er venligt opgjort af FH på baggrund af bl.a. LO's årsberetninger. Forligsprocenterne kan være højere, da forlig kan indgås op til og samtidig med drøftelserne om mæglingsforslaget

Problemet opstår, hvis større lønmodtagergrupper har svært ved at indgå forlig og faktisk ønsker konflikten. For lønmodtagerne er det alene FH, der i sin egenskab af hovedorganisation vil kunne modsætte sig sammenkædningen, og dette ville i så fald medføre storkonflikt. Er majoriteten indenfor FH således tilfredse med det samlede resultat og ønsker at indgå forlig, vil der blive arbejdet hårdt for at få alle grupper med, og dem, der ikke indgår forlig, vil blive samlet op i sammenkædningen. I 2010 samlede man fx et større område op. HK Privat ønskede at afskaffe den såkaldte 50%-regel og kunne ikke indgå forlig. De blev samlet op i mæglingsforslaget på trods af, at funktionærstemmerne ofte har været udslagsgivende for den samlede godkendelse. I den afsluttende afstemning, var der et nej-flertal blandt HK'erne, men flertallet af lønmodtagerne stemte samlet set ja til overenskomstresultatet.

Fordele og ulemper for både arbejdsgivere og lønmodtagere

Helt overordnet har sammenkædningen tre væsentlige fordele. For det første reducerer sammenkædningen risikoen for konflikt og stabiliserer hermed det danske aftalesystem. For det andet gør forligsinstitutionens fremsættelse af mæglingsforslag og sammenkædning det muligt at løfte byrden om forlig fra skuldrene af de decentrale forhandlere på områder, hvor interesseforskellene er store og forlig svære. For det tredje sikrer sammenkædningen, at uanset om man i forligsfasen opnår forlig eller ej, så opnår arbejdsgiver og fagforbund hverken mere eller mindre end de ændringer i løn og vilkår, der er blevet fastsat i gennembrudsforliget på industriens område. Sammenkædningen kan derved også være med til at beskytte lønmodtagere i sektorer, hvor fagbevægelsen er mindre godt organiseret og derfor ville stå svagere i en mulig konflikt. Der er med andre ord en indbygget solidaritet mellem sektorerne i sammenkædningen.

Der er dog også ulemper forbundet med sammenkædningen, og derfor har den været omdiskuteret internt på både arbejdsgiver- og lønmodtagerside.

Internt blandt arbejdsgiverne pågår en fortløbende diskussion om, hvorvidt arbejdsgiverne i de decentrale forhandlinger formår at udnytte de muligheder, der er for at tilpasse gennembrudsforligenes resultater til egne aftaleområder. Der opstår fra tid til anden situationer, hvor arbejdsgiverorganisationer ikke kommer igennem med deres ønsker pga. sammenkædningen. Fx har slagterierne i flere omgange forsøgt at bremse eller ligefrem opnå en lønnedgang i forhandlingerne, begrundet i konkurrencen fra især Tyskland. Senest i 2014 nægtede NNF at indgå sådanne aftaler. Efter 62 timers forhandlinger i Forligsinstitutionen kom et endeligt sammenbrud, og slagteriområdet blev samlet op i mæglingsforslaget, hvorved slagterne fik samme lønstigninger som i gennembrudsforliget.

Blandt lønmodtagerne har sammenkædningsreglen været kritiseret for at være 'udemokratisk', da enkeltområder kan stemme nej og alligevel blive påtvunget mæglingsforslaget ved et samlet ja. Ligeledes har nogle forhandlere kritiseret arbejdsgiverne for reelt ikke at ville forhandle, da man "alligevel bare kunne blive samlet op i sammenkædningen". Dette har for eksempel været et problem for fagforeninger udenfor FH, når DA-organisationerne gør sammenkædningen til en betingelse for overhovedet at forhandle med dem.

Kritikpunkterne har igennem tiden fået flere fagforeninger til at klage over sammenkædningen til ILO, som har udtalt kritik af bestemmelsen flere gange. I

1996 førte kritikken til en revision af Forligsmandsloven, så forligsmulighederne mellem parterne skal være udtømte, før sammenkædning af et område finder sted.

I nyere tid har modstanden været særligt udtalt i 3F's byggegruppe, som mener, at sammenkædningen har gjort det svært at få arbejdsgiverne til at flytte sig mht. værn mod social dumping. Også Blik & Rørs medlemmer har været utilfredse med sammenkædningen, fordi det samlede mæglingforslag igennem flere runder ikke indeholdt opjustering af prislisterne. Prislisterne angiver mindstebetalingen for forskellige typer af opgaver og aftales mellem parterne. Som en del af mindstebetalingsområdet opnår man ved manglende indgåelse af forlig samme løft på mindstebetalingssatsen som aftalt i industriforliget. Men da løndannelsen på mindstebetalingsområdet derefter sker decentralt er logikken, at man ikke opnår stigningerne på prislisterne, da dette efterfølgende kan løftes ved de årlige decentrale forhandlinger, fx når man aftaler akkord for konkrete opgaver. På normallønsområdet ville man få reguleret sine prislister ved sammenkædningen, også selvom man ikke kan opnå forlig.

Sammenkædningens historiske baggrund

I 1934 indskrev man i Forligsmandsloven beføjelsen til, at forligsmanden kan sammenkæde mæglingforslag vedrørende flere fag og fagområder. Historisk var det arbejdsgiverne, der pressede på for at få indført sammenkædningsreglerne, men over tid har fagbevægelsen fået stor interesse i at bibeholde reglen, da den sikrer, at de løn og arbejdsvilkår den velorganiserede industri forhandler hjem, også kommer lønmodtagerene i andre mindre velorganiserede brancher til gode.

Baggrunden for den nye beføjelse var bekymringen for enkelte faggruppers brug af konfliktvåbnet til at presse enkelte arbejdsgivere via strejker og sympatikonflikter. Det danske organisationssystem havde derudover udviklet sig således, at flere fagforeninger med egne overenskomster ofte dækkede samme brancher. Mange virksomheder og offentlige arbejdspladser var (og er) dækket af flere overenskomster. Dette forhold øgede risikoen for, at konflikt med en enkelt gruppe kunne påvirke flere arbejdsgivere, og via sympatikonflikter sprede sig til andre fag og fagområder.

I begyndelsen af det 20. århundrede var arbejdsgivernes primære mål et centraliseret aftalesystem med samlede landsdækkende overenskomstforhandlinger. Dette blev ikke en realitet med Septemberforliget, men krævede gennemførelsen af en række lockouter i de første årtier af overenskomstsistemets historie. Det sikrede for det første, at alle overenskomster fik samme udløbstid, og for det andet at alle forbund i de tilbagevendende overenskomstrunder accepterede det samme resultat.

Med ændringen af forligsmandsloven i 1934 fik forligsmanden udvidet kompetence til at fremsætte fælles mæglingforslag og gennemføre en sammenkædet afstemning om disse forslag. Derved fik man med fredelige midler sikret et samlet centraliseret forløb. DA behøvede ikke længere at anvende lockoutvåbnet offensivt. Sammenkædningsreglen sikrede således, at enkelte faggrupper ikke kunne kaste hele eller større dele af arbejdsmarkedet ud i konflikt.

Kilder:

- Forligsmannsloven (2. udgave 2019) Jurist og Økonomforbundet forlag
- Kristiansen, J. (3. udgave 2014) Den kollektive arbejdsret. Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Ibsen, C. L. (2016). The role of mediation institutions in Sweden and Denmark after centralized bargaining. *British Journal of Industrial Relations*, 54 (2), 285–310
- Due, J og Madsen, J.S. (2010) OK2010: Ny magtfordeling i overenskomstspillet. FAOS forskningsnotat 109, Københavns Universitet
- Due, J og Madsen, J.S. (2013) Lærerkonflikten: Med lockouter skal land bygges. FAOS forskningsnotat 133, Københavns Universitet

FAOS

9.12.22