

REDEGØRELSE HVORI UDVALGET ANMODER OM AT BLIVE HOLDT UNDERRETTET OM UDVIKLINGEN

Klage over den danske regering forelagt af
Danmarks Lærerforening (DLF)
støttet af
Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF),

Påstande: Den klagende organisation hævder, at regeringen tilsidesatte princippet om at forhandle i god tro under overenskomstforhandlingsprocessen samt forlængede og fornyede de kollektive overenskomster og aftaler via lovgivning uden at konsultere de berørte medarbejderorganisationer.

230. Klagen udgøres af meddelelser fra Danmarks Lærerforening (DLF) støttet af Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF) dateret d. 29. august og 15. oktober 2013.

231. Regeringen fremsendte sine svar på påstandene i meddelelser dateret d. 15. oktober og 25. november 2013.

232. Danmark har ratificeret konventionen angående foreningsfrihed og beskyttelse for organisationsretten, 1948 (nr. 87), konventionen om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger, 1949 (nr. 98) samt konventionen om beskyttelse af organisationsretten og metoder til fastsættelse af arbejdsvilkår i den offentlige sektor, 1978 (nr. 151).

A. Den klagendes påstande:

233. I meddelelser dateret d. 29. august og 15. oktober 2014 hævder DLF, at regeringen har tilsidesat konventionerne nr. 87, 98 og 151, alle ratificeret af Danmark.

234. Klageren oplyser, at DLF forhandler lærernes kollektive overenskomster og aftaler hvert andet eller tredje år med to arbejdsgiverorganisationer: Kommunernes Landsforening (KL) samt Finansministeriet. KL er den organisation, der repræsenterer kommunerne, dvs. folkeskolelærernes arbejdsgivere; i denne henseende har regeringen den lovgivende magt med hensyn til læseplaner, pensum etc. samt spørgsmål, der relaterer til indholdet af undervisningen. I forhold til andre uddannelsesinstitutioner såsom gymnasier, universiteter, erhvervsuddannelser og statsfinansierede privatskoler har regeringen både lovgivningsmæssige samt arbejdsgivermæssige opgaver; funktionen som arbejdsgiver bliver varetaget af Moderniseringsstyrelsen, der er en afdeling i Finansministeriet.

235. Klagen vedrører to anliggender, der opstod ved overenskomstforhandlingerne i 2012-13 mellem Danmarks Lærerforening på den ene side og KL og Moderniseringsstyrelsen på den anden side: (i) opstarten og de første forberedelser til de fælles forhandlinger 2012-13; og (ii) udarbejdelsen og forberedelsen af regeringens lovindgreb i foråret 2013 (lov nr. 409).

236. Ifølge klagerens opfattelse er forhandlingerne med DLF blevet udført af Moderniseringsstyrelsen og KL i et meget nært samarbejde og med inddragelse af regeringen. Omend det er absolut nødvendigt at holde balancen mellem lovgiveren og arbejdsgiveren, er rollen som arbejdsgiver og rollen som lovgiver ikke blevet holdt strengt adskilte og er oven i købet blevet blandet sammen under forhandlingerne. KL kunne fra et meget tidligt tidspunkt i overenskomstforhandlingerne ikke udføre frie, frivillige og reelle forhandlinger.

237. Klageren oplyser, at forhandlingerne vedrørende fornyelsen af de kollektive overenskomster og aftaler med virkning fra 1. april 2013 begyndte i efteråret 2012. I finansaftalen for 2012 mellem KL og regeringen stod der følgende: ”Regeringen og KL er enige om et styrket fokus på at opnå mere undervisningstid for de nuværende ressourcer i folkeskolen og det almene gymnasium. Som led heri gennemføres et fælles arbejde, hvor der blandt andet med udgangspunkt i eksisterende analyser af lærernes arbejdstidsanvendelse foretages en vurdering af, om lovgivning og de gældende overenskomster sætter gode rammer for en effektiv anvendelse af lærerressourcerne.” I henhold til klageren blev DLF i efteråret 2012 opmærksom på et dokument fra d. 18. oktober 2012 skrevet af en arbejdsgruppe med repræsentanter fra både Moderniseringsstyrelsen og KL kaldet bilag 11 ”Indholdsreform som led

i et løft af den folkeskolen”, et dokument, som dybest set erklærede, at regeringens nye skolelovsforslag skulle finansieres af ændringer i aftalen om lærernes arbejdstid. Lærernes arbejdstidsaftale var blevet forhandlet i 2008 mellem KL og DLF, og Finansministeriet og Moderniseringsstyrelsen var ikke part i aftalen. Klageren nedlægger påstand om, at arbejdsgiverne og regeringen havde afgjort, hvilket resultat de ville acceptere, inden forhandlingerne overhovedet begyndte, og at regeringen havde en klar interesse i udfaldet af forhandlingerne med DLF med henblik på at sikre betingelserne for og finansieringen af deres nye skolelovsforslag, som nævnt i dokumentet d. 18. oktober. I henhold til Offentlighedsloven søgte DLF aktindsigt i arbejdsdokumenterne, deriblandt dokumentet fra d. 18. oktober 2012, men blev nægtet aktindsigt; dette blev for nylig kritiseret af den danske ombudsmand, men det ændrede ikke afgørelsen.

238. Ifølge klageren fandt der parallelle, identiske forhandlingsforløb sted, hvor de samme overenskomstforhandlingskrav blev fremsat af de to arbejdsgiverparter for henholdsvis statslige uddannelsesinstitutioner og kommunale folkeskoler, uden at der i nogen af forhandlingsforløbene var tale om reelle forhandlinger. Under forhandlingerne fremsatte DLF adskillige forslag, der imødekom nogle af både KL's og Moderniseringsstyrelsens krav. Klagerens opfattelse var dog, at ingen af arbejdsgiverparterne var interesserede i egentlige forhandlinger, og fagforeningens ændringsforslag eller tilføjelser til arbejdsgivernes krav blev ikke forhandlet reelt. Arbejdsgiverne præsenterede udelukkende det forslag, som de havde præsenteret på det første møde i december 2012, ved alle forhandlingsmøder. Klageren kritiserer, at arbejdsgiveren stillede krav om at fjerne alle regler om arbejdstid (inklusive særlige regler for ældre medarbejdere) og i stedet ønskede, at fremtidige regler udelukkende skulle regulere de overordnede rammer for arbejdstid, mens de samtidig ikke var villige til at uddybe, hvordan de ønskede, at de nye regler om arbejdstid skulle udformes og gentagne gange nægtede at fremlægge et udkast til en aftale eller andet skriftligt materiale, der kunne beskrive, hvordan arbejdstiden kunne organiseres. Klageren er derfor af den mening, at regeringen og KL klart underminerede et mangeårigt, velfungerende system for frie forhandlinger, som anført i ILO-konventionerne, ved ensidigt at afgøre udfaldet af overenskomstforhandlingerne på forhånd.

239. Desuden oplyser klageren, at der blev indgået en aftale på ungdomsuddannelsesområdet mellem relevante organisationer og Moderniseringsstyrelsen i midten af februar 2013, og denne aftale overholdt Moderniseringsstyrelsens krav. En afstemning blandt gymnasielærerne viste, at 85 % var imod aftalen, men aftalen blev vedtaget pga. de særlige sammenkædningsregler. Ifølge klageren præsenterede KL et udkast til en aftale for DLF med præcis det samme indhold som i aftalen med gymnasielærerne. Det var første gang under forhandlingerne, at KL præsenterede en skriftlig beskrivelse af eller et eksempel på deres krav.

240. Klageren oplyser, at KL i slutningen af februar 2013 under en pause i et møde, hvor parterne hver for sig arbejdede på dokumenter, overraskende via telefon oplyste, at forhandlingerne var brudt sammen. Derefter udsendte de i henhold til reglerne en meddelelse om lockout af alle lærerne, der skulle starte d. 1. april 2013. DLF stod i nøjagtig samme situation, da Moderniseringsstyrelsen blot tre dage senere annoncerede, at forhandlingerne var brudt sammen og udsendte den samme meddelelse om lockout af alle lærerne, som var ansat inden for det statslige område.

241. Klageren tilføjer, at de fortsatte forhandlinger i marts blev ledet af Forligsinstitutionen, efter at lockoutmeddelelsen var blevet udsendt. På trods af det var der overhovedet ingen bevægelse fra arbejdsgivernes side, ikke en gang i dette forum og med forligsmandens magt og autoritet, og det var umuligt selv under disse omstændigheder at nå til enighed. Efterfølgende blev 55.000 lærere lockoutet d. 1. april 2013. Ca. 800.000 elever fra folkeskoler, statsfinansierede privatskoler og erhvervsuddannelser samt visse andre uddannelsesinstitutioner blev påvirket.

242. Det er klagerens opfattelse, at lockouten var et meget drastisk skridt at tage. Lockouts og strejker er lovlige virkemidler, men en lockout af dette omfang fra to offentlige arbejdsgiverorganisationer er aldrig set før. Det er første gang nogensinde, at en offentlig arbejdsgiver har udnyttet muligheden for lockout, uden at fagforeningerne først har varslet strejke.

243. Klageren oplyser, at lockouten varede indtil d. 27. april 2013, da den blev stoppet af en ny lov. D. 25. april 2013 annoncerede statsministeren, at regeringen ville fremsætte et lovforslag, og loven

blev vedtaget d. 26. april 2013 og trådte i kraft d. 27. april 2013. Lov nr. 409 forlænger og fornyer kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område, inkl. medlemmer af DLF (kopi vedlagt klagen).

244. Loven blev præsenteret som et ”afbalanceret indgreb, der tilfredsstillede begge parter”, men klageren er fuldstændigt uenig i dette synspunkt og forklarer, at ændringerne og betingelserne i hele loven udelukkende svarer til de krav, som blev fremsat af KL og Moderniseringsstyrelsen under forhandlingerne. Klageren hævder specifikt, at: (i) de tekniske beregninger, der ligger til grund for interventionen, udelukkende blev foretaget i samråd med arbejdsgiverne; (ii) beregningerne tager ikke hensyn til de store pengebeløb, der blev afsat i forbindelse med de tidligere overenskomstforhandlinger til at mindske lønstigninger for at sikre mere arbejdstid til specifikke opgaver (f.eks. forberedelse og pligter som klasselærer) eller yderligere tid for lærere til elever med særlige behov; klageren mener, at regeringen eksproprierede midler, der beløb sig til flere hundrede millioner danske kroner, fra kollektive overenskomster og aftaler; (iii) for første gang i forbindelse med et lovindgreb i kollektive overenskomster og aftaler er det kun arbejdsgivere, der har assisteret Beskæftigelsesministeriet i det omfattende arbejde med at lave et udkast til et lovforslag; (iv) loven imødekom arbejdsgivernes krav om større fleksibilitet og fjernede tidligere arbejdstidsaftaler med fagforeningen vedrørende planlægning og udførelse af arbejdstid; og (v) loven introducerede også en ændring i forholdene for lærere over 60 år, der siden 1910 har været berettiget til en reduktion i antal arbejdstimer (til at begynde med blot en reduktion i antallet af årlige undervisningstimer, det udviklede sig efter mange års forhandlinger til en generel reduktion i det årlige timetal); retten, som intet har at gøre med aftalen om arbejdstid, er blevet trukket tilbage af regeringens indgreb med en treårig udfasning og en kompensation til lærere med et årligt tillæg, som klageren ikke finder svarer til aldersreduktionens værdi.

245. Klageren nedlægger påstand om, at til trods for, at DLF havde forsøgt at få indflydelse på resultatet op til vedtagelsen af loven, var fagforeningen ikke involveret i arbejdet med lovforslaget, og dens forslag blev ikke hørt eller taget i betragtning, i skarp kontrast til KL, der faktisk hjalp regeringen med at udarbejde hovedindholdet i lovforslaget. Da finansministeren og beskæftigelsesministeren præsenterede lovforslaget, udtalte de, at regeringen havde konsulteret både KL og Moderniseringsstyrelsen under udarbejdelsen af lovforslaget, og at de relevante ministerier ikke havde konsulteret og heller ikke havde planer om at konsultere DLF. Ifølge klageren ophæver denne lov regler om lærernes arbejdstid, hvilket gør Danmark til en undtagelse i den vestlige verden, uden regulering af lærernes undervisningstimetal hverken kontrakt- eller lovmæssigt. Ingen andre offentligt ansatte har regler om arbejdstid og ferie som dem, lærerne bliver underlagt. Reglerne om arbejdstid (for lærere) tager udgangspunkt i reglerne om arbejdstid for øvrige offentligt ansatte, men afvigelser fra disse regler er i arbejdsgiverens favør. Klageren forklarer, at arbejdsgivere ofte fremlægger kravet om øget fleksibilitet f.eks. i forbindelse med arbejdstid under overenskomstforhandlinger, og ansatte ofte imødekommer disse krav til gengæld for indrømmelser eller imødekommelse på andre områder. Ifølge klageren begunstiger den vedtagne lov udelukkende arbejdsgiveren, da den giver fuld fleksibilitet uden nogen indrømmelser til gengæld.

246. Afslutningsvis føler klageren, at der har været en både uhensigtsmæssig og farlig udviskning af regeringens rolle som både lovgiver og arbejdsgiver, og at de offentlige arbejdsgivere, både KL og Moderniseringsstyrelsen, har brugt alle de midler, de har haft til rådighed, til at gennemtvinge deres egne krav i strid med både den demokratiske proces, der er normal procedure, og retten til frie og lige forhandlinger.

247. For det første indgik regeringen ikke i åbne diskussioner og overtog i stedet for kontrollen med forhandlingsforløbet med det ene formål at sikre, at aftalen om arbejdstid blev ophævet i sin helhed og erstattet af nye regler for læreres arbejdstid, der gjorde det muligt at finansiere regeringens nye skolelovforslag. I henhold til klageren har det været klart helt fra begyndelsen, at forhandlingerne har været ensidigt styret af KL, Moderniseringsstyrelsen og regeringen, og at der overhovedet ikke var planer om at afholde kollektive diskussioner eller forhandlinger. Ikke en gang forhandlingerne, der foregik i Forligsinstitutionen, indebar reelle overenskomstforhandlinger og diskussioner. Regeringens opførsel har de facto forhindret frie overenskomstforhandlinger. Regeringen har derfor tilsidesat forpligtelsen til at tilskynde og fremme udviklingen af overenskomstforhandlinger mellem offentlige myndigheder

og arbejdsgiver- og medarbejderorganisationer. Det er også klagerens holdning, at den faglige aktion, som regeringen og KL valgte, ikke stod i forhold til målet; fire ugers lockout var overdreven.

248. For det andet hævder klageren, at det er første gang i dansk historie, at regeringen i en sådan grad kun har lyttet til én part under hele processen med udarbejdelse af et lovforslag, der skal sætte en stopper for en faglig aktion. Når regeringen tidligere har stoppet en faglig aktion ved at indføre en ny lov, har de altid søgt at imødekomme begge parter og at afstemme lovforslaget i overensstemmelse med parternes forskellige krav. Klagerens opfattelse er dog, at lov nr. 409 udelukkende tager hensyn til regeringens og KL's krav, og de har brugt alle midler som offentlige arbejdsgivere til at gennemtvinge deres krav og har ignoreret den normale demokratiske forhandlingsproces.

249. Klageren opfordrer udvalget til at forholde sig yderst kritisk til forhandlingerne; at fordømme den ensidige udarbejdelse af det vedtagne lovindgreb; at lave anbefalinger om passende garantier til beskyttelse af de ansattes interesser, der reelt er blevet fjernet under overenskomstforhandlingerne; og at bede regeringen om at fremlægge en redegørelse inden for en rimelig tidsfrist med angivelse af, hvilke korrigerende foranstaltninger der måtte blive truffet.

B. Regeringens svar

250. Regeringen fremkommer i deres meddelelse dateret 15. oktober 2013 først med nogle generelle oplysninger om overenskomstforhandlingssystemet i den offentlige sektor i Danmark. Den offentlige sektor består af kommuner, regioner og staten. Kommunerne repræsenteres af KL, og staten repræsenteres af Finansministeriets Moderniseringsstyrelse ved overenskomstforhandlinger. Mens KL er en privat organisation, der er etableret med henblik på at varetage kommunernes interesser, er Moderniseringsstyrelsen en statslig institution. Når overenskomsterne i en offentlig sektor udløber, normalt hvert andet eller tredje år, forhandler KL og Moderniseringsstyrelsen med deres modparter for at sikre en fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler.

251. Regeringen oplyser, at strukturen af disse forhandlinger ikke er anderledes end strukturen inden for den private sektor. I Danmark er der ingen lovgivning om, hvordan arbejdsmarkedsparterne gennemfører deres forhandlinger, hverken inden for den private eller den offentlige sektor. Forhandlingssystemet er baseret på frivillighed og frie forhandlinger mellem de to sider. Folketinget har, for at understøtte overenskomstforhandlingssystemet, omdrejningspunktet for frivillige forhandlinger mellem arbejdsgiverne og arbejderne, indført en lov om mægling i arbejdskonflikter, som sigter mod at forlige parterne især i forbindelse med fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler. Hvis forhandlingsparterne ikke kan blive enige om en fornyelse af de kollektive overenskomster og aftaler og forbereder en faglig aktion i overensstemmelse med reglerne, fortsætter forhandlingerne derfor under Forligsinstitutionens ledelse. Forligsmandens arbejdsopgaver og beføjelser er anført i loven om mægling i arbejdsstridigheder. Regeringen har ingen indflydelse på forligsmandens handlinger i forbindelse med fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler. Forligsmanden er bl.a. bemyndiget til at udsætte den faglige aktion og fremsætte et mæglingsforslag.

252. I de sjældne og ekstraordinære situationer, hvor regeringen fremsætter et lovforslag for lovmæssigt at gribe ind i lovlige strejker eller lockouts, bliver det indgribende lovforslag ifølge regeringen normalt udarbejdet i overensstemmelse med det mæglingsforslag, der er blevet fremsat af forligsmanden. Det er helt naturligt, da formålet med lovindgrebet i disse ekstraordinære situationer ikke er lovmæssigt at regulere løn og arbejdsforhold men at stoppe konflikten i tilfælde, hvor det ville være uansvarligt at lade konflikten fortsætte. Endvidere er mæglingsforslaget sædvanligvis udarbejdet teknisk godt og er derfor et godt underliggende grundlag for udarbejdelsen af lovgivningen.

253. Hvad angår Beskæftigelsesministeriets rolle oplyser regeringen, at Beskæftigelsesministeriet på ingen måde deltager i overenskomstforhandlinger. Beskæftigelsesministeriets rolle består udelukkende i at overvåge overenskomstforhandlingerne og i særdeleshed hændelser ved den efterfølgende arbejdskonflikt, og med hensyn til arbejdskonflikten at holde regeringen underrettet om konsekvenserne af konflikten for befolkningen og samfundet generelt. Hvis regeringen beslutter, at konsekvenserne af en arbejdskonflikt er yderst alvorlige for befolkningen og samfundet generelt, og at konflikten bør bringes til ophør gennem et lovindgreb, er det Beskæftigelsesministeriet, der laver et udkast til

lovindgrebet i overensstemmelse med regeringens beslutning. Det er Beskæftigelsesministerens opgave at fremsætte lovforslaget til Folketinget i disse sjældne og ekstraordinære situationer. Det er Folketinget, der kan bringe en arbejdskonflikt til ophør ved at acceptere lovforslaget. Regeringen understreger, at det er instrumentalt og fundamentalt, at Beskæftigelsesministeriet ikke overskrider sin neutrale rolle med at overvåge og informere, så længe overenskomstforhandlingerne finder sted, eller den efterfølgende arbejdskonflikt foregår uden nogen regeringsbeslutning om at gribe ind. Yderligere involvering fra Beskæftigelsesministeriet kan, uanset om forhandlingerne eller konflikten er i gang i den private eller offentlige sektor, betragtes som indblanding i en proces, der helt sikkert hører under arbejdsmarkedsparternes domæne.

254. Ifølge regeringen har Beskæftigelsesministeriet ikke: (i) deltaget i forberedelserne af overenskomstforhandlingsprocessen; (ii) på nogen måde været informeret eller indkaldt med hensyn til det samarbejde eller den koordinering, der måske har fundet sted på arbejdsgiverens side; og (iii) været involveret i f.eks. beslutningen om at lockoute lærerne. Beskæftigelsesministeriet har været meget bevidst om, at der skal være en mur imellem regeringens rolle som arbejdsgiver og regeringens pligt til at overvåge og eventuelt gribe ind i arbejdskonflikten, hvis konsekvenserne af denne konflikt er uacceptabelt skadelige for befolkningen og samfundet generelt.

255. Regeringen mener, at Beskæftigelsesministeriets rolle ændrede sig, da regeringen besluttede sig for at gribe ind i arbejdskonflikten ved at fremsætte et lovforslag til Folketinget. Beskæftigelsesministeriet skulle udarbejde lovforslaget på meget kort tid for så hurtigt som muligt at bringe arbejdskonflikten til ophør. Det var teknisk kompliceret at udarbejde lovforslaget, og i mangel på et mæglingforslag fra en forligsmand var det nødvendigt at få teknisk assistance fra relevante eksperter uden for ministeriet. Det skal dog understreges, at det var regeringen, der fastsatte indholdet af det lovforslag, der fremsattes for Folketinget. Beskæftigelsesministeriets rolle samt eksperterne, der assisterede med de oplysninger, der var nødvendige for at udarbejde lovforslaget i overensstemmelse med regeringens beslutning, var udelukkende af teknisk, ikke politisk, karakter.

256. Regeringen bemærker, at klagen dybest set vedrører spørgsmålet om regeringens indgreb og overordnede ledelse primært i forhandlingernes indledende fase og undervejs samt spørgsmålet om udarbejdelsen og forberedelsen af lovindgrebet, der anses for at være til fordel for arbejdsgiverens side.

257. Vedrørende det første spørgsmål bør ”armslængdeprincippet”, der er beskrevet ovenfor, og som er overholdt i denne sag, tages i betragtning. Regeringen har ikke grebet ind i forhandlingerne, og den overordnede ledelse af forhandlingerne på arbejdsgiverens side har udelukkende været en opgave for Moderniseringsstyrelsen og KL. Moderniseringsstyrelsen er en regeringsstyrelse, og som sådan implementerer styrelsen naturligvis regeringens politik, men det kan ikke ses som et indgreb. Det er normal praksis, at der er et samarbejde mellem arbejdsgiverorganisationerne på den ene side og medarbejderorganisationerne på den anden side. Regeringen ser det derfor som forståeligt og fordømmer bestemt ikke, hvis der har været et tæt samarbejde mellem KL og Moderniseringsstyrelsen før og under forhandlingerne, men i det omfang at et sådant samarbejde har fundet sted, er det klart, at det ikke er regeringen som sådan, der har forhandlet. Det er ikke muligt for regeringen som sådan yderligere at kommentere på klagerens påstande om, at forhandlingerne ikke var ”sande” eller ”reelle”, når man tager ”armslængdeprincippet” i betragtning og den kendsgerning, at ovennævnte arbejdsgivere udførte forhandlingerne for arbejdsgiverens side. Hvis Beskæftigelsesministeriet eller regeringen som sådan skulle gå ind i en slags tilsynsførende rolle i forbindelse med disse forhandlinger, kunne det bane vej for en farlig indblanding.

258. Vedrørende det andet spørgsmål påpeger regeringen, at indholdet i denne form for lovindgreb udelukkende er et politisk spørgsmål, og at det er en parlamentarisk beslutning faktisk at fremsætte og vedtage sådan et lovforslag. Regeringen erkender, at det i mangel på et mæglingforslag fra forligsmanden var nødvendigt at søge teknisk støtte fra Moderniseringsstyrelsen. Folketinget vidste, at Moderniseringsstyrelsen havde støttet udarbejdelsen af lovforslaget, og det havde ikke været muligt for lovindgrebet at tjene sit formål, havde det ikke været for denne støtte. Lovforslaget blev vedtaget i Folketinget med stort flertal. Regeringen er enig med klageren i, at forhandlingsprocessen samt udarbejdelsen og forberedelsen af lovindgrebet på nogle måder har været usædvanlig. I de sjældne og eks-

traordinære situationer, hvor regeringen fremsætter et lovforslag for at lave et lovindgreb, er indholdet af det lovforslag generelt baseret på et mæglingsforslag fra en forligsmand, men i dette særlige tilfælde var der ikke et sådant mæglingsforslag at bygge videre på. Regeringen finder det fuldt ud forståeligt, da den har noteret sig, at klageren ikke er enig i regeringens holdning til, at lovforslaget var ”et afbalanceret indgreb, der tilfredsstillende begge parter”, at ingen af de to arbejdsmarkedsparter anser et lovindgreb som tilfredsstillende, og finder det absolut legitimt, at lovgivningen derfor kritiseres. Man bør dog huske, at grundlaget for en sådan kritik er politisk snarere end juridisk.

259. Afslutningsvis oplyser regeringen, at den ikke uden at gribe ind i arbejdsmarkedsparternes frie forhandlingsret kan udtale sig om, hvorvidt nogen af parterne har haft viljen til reelle forhandlinger. Regeringen kan dog understrege, at den ikke greb ind i forhandlingerne og arbejdskonflikten, før det blev besluttet, at der skulle indsendes et lovforslag til Folketinget for at sætte en stopper for konflikten. Regeringen anerkender endvidere, at den har fået teknisk støtte fra Moderniseringsstyrelsen til at udarbejde og forberede lovindgrebet, hvilket åbent blev indrømmet og kommunikeret til Folketinget, da lovforslaget blev vedtaget. Regeringen mener dog, at den pga. omstændighederne ikke havde noget valg hvad angår brugen af denne tekniske assistance, hvis målet med lovforslaget skulle opnås. Da det ifølge regeringen udelukkende var teknisk assistance, overtræder eller negligerer det ikke nogle af de ILO-konventioner, som klageren nævner. Regeringen finder det beklageligt, at der skulle vedtages et lovindgreb, og at arbejdsmarkedsparterne ikke kunne nå til enighed vedrørende en fornyelse af de kollektive overenskomster og aftaler, men regeringen mener, at den under disse omstændigheder var nødt til at reagere og gøre det på en måde, der var politisk ansvarlig og som kunne opnå støtte fra Folketinget.

C. Udvalgets konklusioner

260. Udvalget bemærker, at klageren i den foreliggende sag hævder, at regeringen tilsidesatte princippet om reelle forhandlinger under overenskomstforhandlingerne samt forlængede og fornyede den kollektive overenskomst og aftale via lovgivning uden at drøfte det med de berørte medarbejderorganisationer. Udvalget bemærker, at klagen relaterer til anliggender, der opstod i forbindelse med overenskomstforhandlinger i 2012-13 mellem DLF på de ansattes side og KL (organisation, der repræsenterer kommunerne, dvs. folkeskolelærernes arbejdsgivere) på arbejdsgivernes side og Moderniseringsstyrelsen (afdeling i Finansministeriet, der varetager funktionen som arbejdsgiver for lærere i andre uddannelsesinstitutioner såsom gymnasier, universiteter, erhvervsuddannelser, praktikinstitutioner og statsfinansierede privatskoler).

261. Udvalget har i særdeleshed bemærket klagerens påstand om, at:

(a) forhandlingerne blev udført af Moderniseringsstyrelsen og KL i et meget tæt samarbejde med og med inddragelse af regeringen (lovgiver). De to roller har ikke været adskilt under forhandlingerne, og dermed har det ikke været muligt at have frie, frivillige og reelle forhandlinger. Arbejdsgiverne og regeringen, der havde en klar interesse i at ændre på 2008-aftalen mellem KL og fagforeningen om læreres arbejdstid for at sikre finansiering af deres nye skolelovforslag, havde allerede ensidigt afgjort resultatet (i et dokument fra d. 18. oktober 2012), inden forhandlingerne begyndte i efteråret 2012. Ovenstående illustreres af det faktum, at forhandlingerne med de to arbejdsgivere parallelt fandt sted i identisk rækkefølge:

(i) de samme overenskomstforhandlingskrav blev fremstillet af de to arbejdsgiverparter for både statslige uddannelsesinstitutioner og kommunale skoler (kun ét forslag, det forslag, der blev fremlagt på det første møde om at fjerne alle eksisterende regler om læreres arbejdstid, blev præsenteret gentagne gange);

(ii) den samme mangel på reelle og fair forhandlinger (helt fra begyndelsen var der hverken interesse for, intentioner om eller forsøg på at imødekomme nogen af de ansattes krav, som fagforeningen fremlagde, eller ændringer af og tilføjelser til de ansattes krav, som fagforeningen foreslog; der var en uvilje mod yderligere at udbyde de ønskede nye regler om arbejdstid);

(iii) det første skriftlige forslag, som KL præsenterede i slutningen af februar, og som var identisk med den aftale, der blev indgået for gymnasielærere mellem en anden fagforening og Moderniseringsstyrelsen i midten af februar 2013;

(iv) den overraskende bekendtgørelse fra KL efterfulgt af Moderniseringsstyrelsen i slutningen af februar om, at forhandlingerne var brudt sammen, og udsendelsen af en meddelelse om lockout af alle lærere fra og med d. 1. april 2013;

(v) ingen bevægelse fra arbejdsgiverne selv under forhandlingerne, der blev ledet af Forligsinstitutionen; og

(vi) lockouten, der varede i fire uger og påvirkede 55.000 lærere og 800.000 elever fra folkeskoler og statsfinansierede privatskoler samt erhvervsuddannelser og visse andre uddannelsesinstitutioner, stod ikke i forhold til målet, den var overdreven, og det var første gang nogensinde, at en offentlig arbejdsgiver havde udnyttet denne mulighed, uden fagforeningerne først havde varslet strejke; og

(b) lockouten blev stoppet af en ny lov (nr. 409), der blev annonceret af statsministeren d. 25. april 2013, vedtaget af Folketinget den efterfølgende dag og trådte i kraft d. 27. april 2013, som forlænger og fornyer kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte inden for det offentlige område, inkl. medlemmer af DLF. Loven er ikke et ”afbalanceret indgreb, der tilfredsstillede begge parter”, som den blev præsenteret af regeringen, da dens bestemmelser udelukkende tager hensyn til kravene om større fleksibilitet, som blev fremsat af KL og Moderniseringsstyrelsen, og fjernede tidligere arbejdstidsaftaler med fagforeningen uden nogen indrømmelser til gengæld. Regeringen blev for første gang i forbindelse med et lovindgreb i kollektive overenskomster og aftaler kun assisteret af arbejdsgivere i det omfattende arbejde med at forberede og udarbejde et lovforslag, og de tekniske beregninger, der lå til grund for indgrebet, blev udelukkende foretaget i samråd med KL og Moderniseringsstyrelsen. Fagforeningen var ikke involveret i arbejdet med lovforslaget, og dens forslag blev ikke hørt eller taget i betragtning, i skarp kontrast til arbejdsgivernes.

262. Udvalget har endvidere bemærket regeringens tilkendegivelse om, at

(i) Beskæftigelsesministeriet ikke har deltaget i forberedelserne af overenskomstforhandlingsprocessen, ikke på nogen måde har været informeret eller indkaldt med hensyn til det samarbejde eller den koordinering, der måske har fundet sted på arbejdsgiverens side, og ikke været involveret i f.eks. beslutningen om at lockoute lærerne;

(ii) ”armslængdeprincippet” derfor er overholdt i denne sag, og regeringen ikke har grebet ind i forhandlingerne, og den overordnede ledelse af forhandlingerne på arbejdsgivernes side udelukkende har været en opgave for Moderniseringsstyrelsen og KL;

(iii) Moderniseringsstyrelsen som en regeringsstyrelse naturligvis implementerer regeringens politik, hvilket ikke kan ses som et indgreb, og, siden det er normal praksis, at der er et samarbejde mellem arbejdsgiverorganisationerne på den ene side og medarbejderorganisationerne på den anden side, er det forståeligt og bestemt ikke noget, der kan fordømmes, hvis der har været et tæt samarbejde mellem KL og Moderniseringsstyrelsen før og under forhandlingerne, hvilket, i det omfang at et sådant samarbejde har fundet sted, ikke er ensbetydende med, at regeringen som sådan har forhandlet;

(iv) når man tager ”armslængdeprincippet” i betragtning og den kendsgerning, at forhandlingerne på arbejdsgivernes side blev udført af ovennævnte arbejdsgivere, er det ikke muligt for regeringen som sådan uden at gribe ind i arbejdsmarkedsparternes frie forhandlingsret at udtale sig om, hvorvidt arbejdsmarkedsparterne har haft viljen til reelle forhandlinger.

(v) regeringen først greb ind i forhandlingerne og arbejdskonflikten, da den besluttede, at der skulle fremsættes et lovforslag til Folketinget for at sætte en stopper for konflikten;

(vi) Beskæftigelsesministeriets rolle så ændrede sig, da det på meget kort tid skulle udarbejde lovforslaget, der var teknisk kompliceret;

(vi) det er regeringen, der fastsætter indholdet af denne slags lovforslag, der skal fremlægges for Folketinget (politisk spørgsmål), det er en parlamentarisk beslutning faktisk at vedtage sådan et lovforslag, og Beskæftigelsesministeriets rolle samt eksperterne, der kan assistere med de oplysninger, der er nødvendige for at udarbejde et lovforslag i overensstemmelse med regeringens beslutning, er udelukkende af teknisk karakter;

(vii) indholdet af et lovforslag er baseret på et teknisk korrekt udarbejdet mæglingsforslag fra en forligsmand i de sjældne og ekstraordinære situationer, hvor regeringen indsender et lovforslag for at lave et lovmæssigt indgreb, men i dette særlige tilfælde var der ikke et sådant mæglingsforslag at bygge videre på;

(viii) selvom det var usædvanligt, var det nødvendigt at søge teknisk assistance fra eksperter, dvs. Moderniseringsstyrelsen, til at udarbejde og forberede lovindgrebet, hvis lovindgrebet skulle tjene sit formål;

(ix) da det udelukkende var teknisk assistance, overtræder eller negligerer det ikke nogle af de ILO-konventioner, som klageren nævner;

(x) mens det er beklageligt, at arbejdsmarkedsparterne ikke kunne nå til enighed vedrørende en fornyelse af den kollektive overenskomst og aftale, var regeringen nødt til under disse omstændigheder at reagere med et lovindgreb, og gøre det på en måde, der var politisk ansvarlig og som kunne opnå støtte fra Folketinget (lovforslaget blev vedtaget i Folketinget med stort flertal); og

(xi) at det er forståeligt, at ingen af arbejdsmarkedsparterne finder en indgribende lovgivning tilfredsstillende, og at det er absolut legitimt at kritisere den, men at grundlaget for en sådan kritik er politisk snarere end juridisk.

263. Udvalget bemærker afvigelserne med hensyn til de spørgsmål, der blev rejst i klagen vedrørende forhandlingernes indledende fase mellem klagerens og regeringens synspunkter, hvad angår inddragelsen af sidstnævnte i forhandlingerne. Mens klageren mener, at regeringen har grebet ind og styret forhandlingerne på en sådan måde, at rollen som arbejdsgiver og lovgiver er blevet udvisket, og det ønskede resultat derfor forudbestemt og frie og reelle forhandlinger forhindret, hævder regeringen, at "armslængdeprincippet" er respekteret hele vejen igennem (hvilket er grunden til, at den ikke kan kommentere på parternes reelle forhandlingsvilje), mens den anerkender, at der har været et samarbejde, som ikke kan fordømmes, mellem de to arbejdsgivere, hvoraf en af dem var en regeringsstyrelse, der implementerede regeringens politik. I denne henseende understreger udvalget, at det altid har fastslået vigtigheden af, at både arbejdsgivere og fagforeninger forhandler ærligt og bestræber sig på at nå til enighed; desuden er reelle og konstruktive forhandlinger en nødvendighed for at etablere og opretholde et tillidsforhold mellem parterne. Udvalget minder endvidere om, at de offentlige myndigheder bør tilskynde frie overenskomstforhandlinger og ikke hindre anvendelsen af frit indgåede kollektive overenskomster og aftaler, i særdeleshed når disse myndigheder handler som arbejdsgivere eller har påtaget sig ansvaret for indgåelsen af aftalerne ved at medunderskrive dem. Især statslige organer bør afholde sig fra at gribe ind og ændre indholdet af frit indgåede kollektive overenskomster og aftaler [se Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, Fifth (revised) edition (udvalget for foreningsfriheds sammendrag af beslutninger og principper femte (reviderede) udgave), 2006, paragraf 935, 1001 og 1011]. Udvalget forventer, idet de har bemærket, at de kollektive overenskomster og aftaler er forlænget indtil d. 31. marts 2015, at regeringen, i overensstemmelse med de principper, der er formuleret ovenfor, vil bestræbe sig på at fremme og prioritere frie og frivillige overenskomstforhandlinger som et middel til at fastsætte ansættelsesvilkår inden for uddannelsessektoren inkl. arbejdstid under 2014-15 overenskomstforhandlingsrunderne mellem parterne. Udvalget anmoder om at blive holdt underrettet om udviklingen.

264. Udvalget bemærker med hensyn til de spørgsmål, der blev rejst i klagen i forbindelse med udarbejdelse og forberedelse af lovindgrebet, at regeringen erkender, at den konsulterede Moderniseringsstyrelsen (arbejdsgiver) under udarbejdelsen af lovindgrebet, hvilket den begrundede med fraværet af et mæglingsforslag som underliggende grundlag for udarbejdelsen af lovforslaget samt manglen på den nødvendige ekspertise til hurtigt at kunne udarbejde et. Udvalget finder det beklageligt, at regeringen

ikke giver nogen yderligere forklaring på, hvorfor den ikke konsulterede DLF og minder om, at det er vigtigt, at man forud for indførelsen af et lovforslag, som påvirker overenskomstforhandlinger eller ansættelsesforhold, udførligt drøfter enkelthederne med de behørigt medarbejder- og arbejdsgiverorganisationer. Udvalget har tidligere fundet det hensigtsmæssigt at henvise til Consultation (Industrial and National Levels) Recommendation (Henstilling om samråd og samarbejde (på fagligt og nationalt plan), 1960 (nr. 113), § 1, der foreskriver, at der bør træffes foranstaltninger for at fremme effektive drøftelser og samarbejde mellem offentlige myndigheder og arbejdsgiver- og medarbejderorganisationer uden nogen form for forskelsbehandling mellem disse organisationer. I overensstemmelse med denne henstillings § 5 bør et sådant samarbejde sikre, at de offentlige myndigheder indhenter synspunkter, rådgivning og bistand fra disse organisationer, i særdeleshed ved udarbejdelse og implementering af love og regulativer, der påvirker deres interesser. Indskrænkninger i overenskomstforhandlinger fra myndighedernes side bør under alle omstændigheder indledningsvis drøftes med medarbejder- og arbejdsgiverorganisationer i et forsøg på at opnå deres samtykke [se Digest, op.cit., § 999, 1068 og 1075]. Udvalget mener, at de ovenstående principper er desto mere gyldige, når en regering i ekstraordinære omstændigheder vælger at stoppe en konflikt med et lovindgreb; og med henblik på at undgå at give udtryk for favorisering. Set i lyset af overstående forventer udvalget, at de ovennævnte principper bliver fuldt ud respekteret i overenskomstforhandlingsrunderne mellem parterne i 2014-15. Udvalget anmoder om at blive holdt underrettet om udviklingen.

Udvalgets anbefalinger

265. Udvalget opfordrer regeringen til i lyset af de foregående konklusioner at godkende de følgende anbefalinger:

(a) Udvalget forventer, at regeringen i overensstemmelse med de principper, der er formuleret i udvalgets konklusioner, vil bestræbe sig på at fremme og prioritere frie og frivillige overenskomstforhandlinger som et middel til at fastsætte ansættelsesvilkår inden for uddannelsessektoren inkl. arbejdstid under 2014-15 overenskomstforhandlingsrunderne mellem parterne. Udvalget anmoder om at blive holdt underrettet om udviklingen.

(b) Udvalget forventer, at principperne om samråd med medarbejder- og arbejdsgiverorganisationer, der er formuleret i udvalgets konklusioner, bliver fuldt ud respekteret i overenskomstforhandlingsrunderne 2014-15. Udvalget anmoder om at blive holdt underrettet om udviklingen.