

Sagsnr. 3039 (Danmark)

27. Komiteen så sidst nærmere på denne sag, hvor klagerne fremsatte påstande om, at regeringen tilsidesatte princippet om at forhandle i god tro under overenskomstforhandlingsprocessen samt forlængede og fornyede de kollektive overenskomster via lovgivning uden at konsultere de berørte medarbejderorganisationer, ved dets møde i oktober 2014 [se ILO-rapport ”373rd Report”, § 230–265]. På det tidspunkt udtrykte Komiteen en forventning om følgende i 2014-2015 overenskomstforhandlingsrunderne mellem Danmarks Lærerforening (DLF), Kommunernes Landsforening (KL) og Moderniseringsstyrelsen: (a) at regeringen ville bestræbe sig på at tilskynde frie og frivillige overenskomstforhandlinger i god tro og på den måde fastsætte ansættelsesvilkår i uddannelsessektoren, herunder arbejdstid; og (b) at principperne om høring af arbejdsmarkedsparter i forbindelse med udarbejdelse af lovgivning, som vedrører frit indgåede kollektive overenskomster eller ansættelsesvilkår, ville blive fuldt ud respekteret.

28. I deres meddelelse fra d. 27. maj 2015 fremlægger klagerne yderligere oplysninger. For det første fremsætter de påstande om, at i en periode på to år har regeringen ikke tilladt DLF at bidrage til beregningerne af lovindgrebs økonomiske konsekvens for lærerne. Klagerne forklarer, at overenskomstforhandlingerne typisk indeholder en beregning af omkostningerne ved mulige forbedringer af ansættelsesvilkår, løn og arbejdstid. Ifølge klagerne har Beskæftigelsesministeriet og de offentlige arbejdsgivere oplyst, at det er de normale og almindelige regneregler, der er anvendt, hvilket betyder, at lovindgrebet har medført et tab svarende til flere hundrede millioner kroner for lærerne. Et beløb som ellers var blevet afsat gennem flere års overenskomstforhandlinger til at forbedre lærernes arbejdstid og ret til aldersreduktion fra de fylder 60 år. Klagerne peger på, at siden vedtagelsen af lov nr. 409 har DLF gentagende gange anmodet om et møde med Beskæftigelsesministeriet med henblik på at drøfte sagen, men deres anmodning er konsekvent blevet afvist. Som følge af Komiteens anbefalinger fandt dette møde endelig sted i januar 2015. På trods af at formålet med mødet var klart formuleret, afviste Beskæftigelsesministeren at drøfte de omstændigheder, som førte til lovindgrebet i form af lov nr. 409, og den anvendte regnemetode, idet han udtalte, at han allerede havde tilkendegivet, at arbejdstagerorganisationerne var blevet udelukket fra udarbejdelsen af lovforslaget, samt at han havde beklaget denne fremgangsmetode. Da dette var det eneste formål med mødet, blev mødet afsluttet.

29. For det andet hævder klagerne, at regeringen igen har blandet sig i de kollektive overenskomstforhandlinger, samt at regeringen ikke har tilladt reelle og frie forhandlinger om arbejdstid i undervisningssektoren i 2015. Klagerne fremhæver særligt, at selvom DLF havde fremsat krav om, at overenskomstforhandlingerne skulle munde ud i en ny aftale om arbejdstid, der skulle erstatte lov nr. 409, gjorde begge arbejdsgiversrepræsentanter det klart allerede i begyndelsen af forhandlingsrunden, at de ikke kunne ændre indholdet af lovindgrebet. For ikke at udsætte skolerne for endnu en konfliktrunde, lockout eller strejke, besluttede DLF at deltage i forhandlingerne. Derudover anfører klagerne, at forhandlingerne med KL bar præg af den politiske interesse i lærernes arbejdstid. De fremhæver især, at præcis samtidig med at et aftaleudkast udformet af arbejdsgivernes og DLFs forhandlere lå klar, blev KL kontakttet af Finansministeriet og blev stærkt opfordret til at ændre aftaleudkastet. På den måde blev forhandlingerne trukket i langdrag (selvom der ikke ligger skriftlige beviser for dette, var DLF-forhandlerne førstehåndsvidne til denne indblanding). Det var ikke muligt at nå frem til en ny aftale om arbejdstid; der blev i stedet formuleret initiativer om at implementere loven lokalt. Ifølge klagerne har regeringen ikke blot undladt at overholde »armslængdeprincippet«, den har også påvirket og begrænset anvendelsen af reelle og frie overenskomstforhandlinger i undervisningssektoren. Som konsekvens heraf er lærere i folkeskolen, privatskoler samt visse voksenuddannelser stadig underlagt rigide arbejdstidsregler. Klagerne anfører, at offentlige myndigheder bør tilskynde frie overenskomstforhandlinger, når disse myndigheder handler som arbejdsgivere og har påtaget sig ansvaret for indgåelse af aftaler ved at medunderskrive dem.

30. For det tredje, peger klagerne på, at selvom lov nr. 409 fastsætter, at arbejdstidsaftaler kan aftales lokalt, har Ministeriet igen anbefalet, at man ikke indgår sådanne aftaler. Denne indblanding har gjort det sværere for organisationerne at have medindflydelse på aftalerne lokalt, samt har undermineret hele den danske overenskomstforhandlingsmodel. Ifølge klagerne illustrerer dette regeringens ønske om at fastholde reguleringen af lærernes arbejdstid, som er fremsat i loven, for derved at sikre, at lovændringer om flere undervisningstimer stadig kan implementeres med det samme antal lærere.

31. For det fjerde peger klagerne på, at regeringen nedsatte et implementeringsudvalg, der havde til formål at sikre gennemførelsen af regeringens reformer, herunder om arbejdstid. Dette udvalg var sammensat af repræsentanter fra KL, Moderniseringsstyrelsen, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Socialministeriet samt Undervisningsministeriet. Klagerne påpeger yderligere, at det er tydeligt formuleret, at formålet med implementeringsudvalget er at sikre at lov nr. 409 gennemføres, og at dette viser, at regeringen havde et klart

politisk mål med lovindgrebet i 2013, samt at dette mål ikke blot var at stoppe konflikten ud fra samfundshensyn. Klagerne finder det også betænkeligt, at arbejdsgiverorganisationerne er repræsenteret i implementeringsudvalgets sekretariat, hvorimod ingen arbejdstagerorganisation er repræsenteret; dette viser, at regeringen stadig inddrager arbejdsgivere, men undlader at inddrage arbejdstagerorganisationer. Ifølge klagerne har regeringen tilsidesat den danske model og saboteret enhver mulighed for at opnå kollektive overenskomster i store dele af den offentlige sektor.

32. I en meddelelse fra den 24. september 2015 besvarer regeringen klagerens yderligere påstande og angiver, at i forhold til det første punkt anerkender regeringen, at DLF er utilfreds med størrelsen på den økonomiske kompensation, der ydes som konsekvens af lovindgrebet, men at lovindgrebet ikke greb ind i den gældende ret til overenskomstforhandling. Derudover påpeger regeringen, at på grund af den forudgående strejke var parterne ikke længere bundet af de kollektive aftaler, og at den gængse model blev brugt til at beregne værdien af ændringerne i overenskomstaftalerne. Angående det andet punkt, som er fremsat af klagerne, angiver regeringen, at 2014-15 overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor foregik indenfor den normale ramme, og at det endelige resultat af overenskomstforhandlingerne (herunder fornyelse af overenskomstaftalerne), der indeholdt en fælles ikke-retslig erklæring om arbejdstid, blev godkendt af arbejdstagerorganisationen den 10. april 2015. Med hensyn til det tredje punkt, som blev rejst af klagerne, angiver regeringen, at overenskomstaftalerne i staten rummer mulighed for lokale aftaler, som supplerer eller afviger fra centrale aftaler om arbejdstid. Dog har Moderniseringsstyrelsen, i kraft af sin rolle som arbejdsgiverorganisation for staten, rådgivet lokale arbejdsgivere om, at det hverken i uddannelsessektoren eller i resten af den offentlige sektor er hensigten, at denne mulighed bruges til at indgå lokale aftaler, der indskrænker arbejdsgiverens ret til at planlægge medarbejderes arbejde. Med hensyn til det fjerde punkt, påpeger regeringen, at implementeringsudvalget blev nedsat med henblik på at sikre, at implementeringens praktiske virkninger af de omfattende reformer af folkeskolen og erhvervsuddannelserne samt de nye arbejdstidsregler opfylder formålet som defineret af regeringen og Folketinget, men at implementeringsudvalget ikke er en del af overenskomstforhandlingsprocessen.

33. Med hensyn til anbefaling (a) har regeringen fremlagt nogle generelle oplysninger om 2014-2015 overenskomstforhandlingerne i staten, kommunerne og regionerne. Heraf fremgår det, at mht. staten har Moderniseringsstyrelsen oplyst, at overenskomstforhandlingerne foregik indenfor den gængse ramme, som er aftalt mellem Moderniseringsstyrelsen og CFU - Centralorganisationernes Fællesudvalg forud for hver enkelt forhandlingsrunde, samt at forhandlingerne var tilrettelagt på stort set identisk vis. Den overordnede aftale fastsætter reglerne for ophævelse af overenskomstaftaler samt reglerne for arbejdsnedlæggelse. Med hensyn til 2014-2015 overenskomstforhandlingerne i staten fremsætter regeringen følgende: alle parter fremsatte krav og var involveret i forhandlingerne; generelle forhold vedrørende løn- og ansættelsesvilkår blev aftalt; den overordnede aftale omfattede projekter af gensidig interesse samt fornyelse af løn og ansættelsesvilkår for gymnasielærere på de statslige uddannelsesinstitutioner; sekundære aftaler vedrørende løn- og ansættelsesvilkår blev aftalt mellem Moderniseringsstyrelsen og de enkelte arbejdstagerorganisationer inden den 9. marts 2015; en sekundær aftale mellem Moderniseringsstyrelsen og arbejdstagerorganisationer, der repræsenterer grundskolelærere i den statslige uddannelsessektor, indeholdt nye løn- og ansættelsesvilkår, mindre tekniske ændringer samt en fælles ikke-retslig erklæring om arbejdstid; og det endelige resultat af de kollektive forhandlinger blev godkendt af arbejdstagerorganisationerne den 10. april 2015. Med hensyn til kommunerne peger regeringen på, at Beskæftigelsesministeriet ikke deltager i overenskomstforhandlingerne, og da KL er en selvejende organisation, har ministeriet ikke adgang til indgående detaljer om forhandlingerne, som bliver tæt fulgt af medierne. Med hensyn til regionerne påpeger regeringen, at Danske Regioner også er en selvejende organisation, og at Beskæftigelsesministeriet derfor ikke har adgang til indgående detaljer om forhandlingerne. Med hensyn til 2014-15 overenskomstforhandlingerne for disse to sektorer påpeger regeringen, at alle parter fremsatte krav og var involveret i forhandlingerne; generelle forhold vedrørende løn- og ansættelsesvilkår blev aftalt; spørgsmål vedrørende løn- og ansættelsesvilkår blev aftalt mellem KL og DLF, og mellem Danske Regioner og DLF; parterne nåede ikke til enighed om en ny arbejdstidsaftale, men blev enige om en erklæring om vilkårene for arbejdstid; og det endelige resultat af de kollektive forhandlinger blev godkendt for både kommunerne og regionerne den 16. marts 2015.

34. I en meddelelse dateret den 10. november 2015 fremlægger klagerne yderligere oplysninger, og fremsætter påstand om, at regeringens svar som opfølgning på deres meddelelse dateret den 27. maj 2015 kun er en generel beskrivelse af den danske models udfyldning på det offentlige arbejdsmarked suppleret af en beskrivelse af de formalia om forhandlingsforløb og aftaleresultatets godkendelse, som parterne er enige om. Indholdet af forhandlingerne bliver ikke behandlet. Med hensyn til deres første punkt peger klagerne på, at regeringens svar blot er en gentagelse af tidligere fremsatte kommentarer, at regeringen ikke forholder sig til de konkrete anklager, samt at regeringen afviser at gøre rede for de økonomiske aspekter i forhold til lovindgrebet. Med hensyn til regeringens svar til punkt 2, anklager klagerne regeringen for ikke at have forholdt sig til de centrale problemstillinger, fremsat af klagerne angående 2015 overenskomstforhandlingerne. Der peges endvidere på, at regeringen kun omtalte de formelle forhandlinger samt kun beskrev den opnåede aftale i meget overordnede vendinger. Derudover fremfører klagerne, at regeringen på forhånd havde besluttet, at fordi lov nr. 409 om arbejdstid i uddannelsessektoren var blevet vedtaget, var der ingen intention om at lade den næste overenskomstforhandlingsrunde (2014-2015) føre til ændringer. Ifølge klagerne førte dette til, at KL ikke havde mandat til at forhandle uden at have fået tilsagn fra Finansministeriet, hvilket udgør en klar forhindring for frie og reelle forhandlinger. Med hensyn til det tredje punkt fremhæver klagerne, at når lovgivningen reelt bemyndiger parterne i en aftale til at indgå lokale aftaler vedrørende arbejdstid, bør det være op til de lokale parter at afgøre, hvordan denne mulighed skal anvendes. Derfor peger klagerne på, at ved fornyelsen af overenskomstaftalen i 2015 gav regeringen ikke forhandlerne mulighed for at forhandle frit, samt at regeringen fastholdt, at lov 409 blev vedtaget med et bestemt formål for øje, som stadig gør sig gældende, og som er tydeligt i implementeringsudvalget. Ifølge klagerne overvåger regeringen stadig implementeringen af lov nr. 409 gennem implementeringsudvalget og viser ingen tegn på at ville overlade forhandlingerne om lærernes arbejdstid til forhandlingsparterne, samt at med dets udtalelser har regeringen bekræftet, at implementeringen af lov nr. 409 ikke er blevet og ikke vil blive overgivet til de involverede parter, men vil fortsat styres af regeringen i samarbejde med repræsentanter for arbejdsgiverne. Endelig peger klagerne på, at fordi der er et ønske om at sikre, at arbejdstidsreglerne opfylder de mål, som regeringen har opstillet i lov nr. 409, er det tydeligt, at forhandlingerne om arbejdstid i uddannelsessektoren ikke længere varetages af overenskomstparterne.

35. I en meddelelse modtaget den 2. marts 2016 peger regeringen på, at den ikke mener, at klagerens meddelelse dateret den 10. november 2015 foranlediger flere kommentarer fra regeringen. Derfor erklærer regeringen, at den ikke har yderligere bemærkninger til de kommentarer, der blev fremsat den 24. september 2015.

36. *Komiteen noterer sig de detaljerede oplysninger, som er fremlagt af klagerne, samt regeringens opfølgende oplysninger og regeringens svar på klagerens meddelelse. Med hensyn til Komiteens anbefaling om at fremme frie og frivillige forhandlinger i uddannelsessektoren i 2014-15, bemærker Komiteen, at der er uoverensstemmelse mellem klagerens fremlægning af forhandlingerne og regeringens fremlægning. Hvor klagerne fremfører, at regeringen blandede sig i forhandlingerne med KL og anbefalede arbejdsgiverne om ikke at indgå lokale aftaler om arbejdstid, fremfører regeringen, at 2014-15 overenskomstforhandlingerne fulgte den sædvanlige ramme, og forklarer endvidere, at Moderniseringsstyrelsen kan, i sin kapacitet som arbejdsgiverorganisation for staten, rådgive lokale arbejdsgivere om ikke at indgå lokale aftaler. Idet vi erindrer, at lov nr. 409 fastsætter muligheden for at indgå lokale aftaler om arbejdstid, opfordrer Komiteen regeringen til at tage de nødvendige foranstaltninger til at sikre lokale overenskomstforhandlinger, inklusiv forhandlinger om arbejdstid. Komiteen beklager, at regeringen undlader at svare på de alvorlige påstande om regeringens indgreb ind i KLs forhandlinger, og at regeringen afviser at overlade forhandlingerne om lærernes arbejdstid til forhandlingsparterne i henhold til lovbestemt ret. Komiteen har tillid til, at i alle fremtidige overenskomstforhandlinger mellem parterne vil regeringen bestræbe sig på at fremme frie og frivillige overenskomstforhandlinger i god tro ved fastsættelse af ansættelsesvilkår i uddannelsessektoren, herunder arbejdstid, samt vil sikre, at myndighederne afholder sig fra enhver form for større indgreb i sådanne overenskomstforhandlinger.*

37. *Med hensyn til Komiteens anbefaling om at rådføre sig med arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer i forbindelse med indførelsen af ny lovgivning, der berører overenskomstforhandlinger eller ansættelsesvilkår, noterer Komiteen sig, at selvom der ikke er blevet fremsat yderligere lovgivning på dette område, er Komiteen bekymret over, at Implementeringsudvalget, der blev nedsat af regeringen med henblik på implementering af lov nr. 409, udelukkende består af KL, Moderniseringsstyrelsen samt repræsentanter for regeringen, hvorimod arbejdstagerrepræsentanter er blevet udelukket. Komiteen bemærker, at regeringen forsikrer, at implementeringsudvalget ikke har en rolle i forhandlingsprocessen, men blev nedsat med henblik på at sikre, at*

den praktiske udmøntning af implementeringen af de omfattende reformer opfylder regeringens og Folketingets mål. Dog forklarer regeringens udtalelse på ingen måde, hvorfor implementeringsudvalget kun består af repræsentanter fra arbejdsgiverorganisationer, og hvorfor arbejdstagerorganisationer er udelukket fra at deltage i udvalget. Med hensyn til dette henviser Komiteen 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 arbejdstagerorganisationer 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 [se "**Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, fifth (revised) edition**", 2006, § 1068]. I lyset af overstående forventer Komiteen, at regeringen vil bestræbe sig på at sikre, at arbejdstagerorganisationer tages i samråd i forbindelse med implementering af lov nr. 409 og i forbindelse med andre forhold, som har indflydelse på deres interesser. Udvalget anmoder om at blive holdt underrettet af regeringen om udviklingen i denne sag.