

Den sociale dialog:

Forvirring hersker på jord

af cand.scient.pol. **Hans Jørgen Nielsen**, Finanssektorens Arbejdsgiverforening

Arbejdsmarkedets parter var fulde af begejstring, fordi de med vedtagelsen af Maastrichttraktaten fik indskrevet deres centrale rolle i EU's nye grundlov. Nu — et godt halvt år efter at traktaten blev sat i værk og EF blev til EU — overskygger forvirringen begejstringen. Et er jura, noget andet er praksis.

Hans Jørgen Nielsen

Begejstringen var ellers logisk nok. De centrale artikler i Maastrichtprotokolatet om den sociale dimension (protokollen) var et resultat af et glimrende stykke lobbyarbejde udført af de tre europæiske hovedorganisationer. Protokollens tekst er meget klar. Arbejdsmarkedets parter kan selv lave en aftale, eller de kan føre pennen for politikerne når direktivet skal skrives.

”Der er ikke problemer med at forstå teksten i Maastrichttraktaten,” siger Nils Trampe, direktør for UNICE's sociale og arbejdsmarkedspolitiske afdeling, ”Men anvendelsen af den er meget vanskelig”.

Protokollen — med de to høringer

Artikel 3 og 4 i protokollen er stort set en afskrift af en aftale som ETUC (lønmodtager-siden), UNICE (private arbejdsgivere) og CEEP (offentlige arbejdsgivere) indgik i 1991. Protokollen, der også kaldes 11-aftalen, gælder kun for de 11 af 12 EU-lande.

I forbindelse med ratificeringen af Maastrichttraktaten var netop det sociale spørgsmål ved at koste den konservative britiske regering livet. Så Storbritannien har valgt at stå helt uden for dette område. Det betyder, at forslag som vedtages under protokollen i princippet ikke gælder for Storbritannien.

Artikel 3 giver Kommissionen til opgave at fremme høring af parterne. Parterne skal høres i to omgange. Første høring kunne man kalde ”Vil det være en god idé?-høringen”. Når Kommissionen får den tanke, at et eller andet skal reguleres på europæisk niveau, skal parterne spørges, om de er enige i, at det bør reguleres. Spørgsmålet er altså: ”Skal der være nogle regler på området?”. Arbejdsgivernes reaktion er typisk et ”Nej”, mens lønmodtagerne gør opmærksom på, at ”Det var på tide”. Men uanset, hvad de svarer, kan Kommissionen beslutte sig til at føre tanken ud i livet.

Gør den dét, følger det, man kunne kalde "Hvad skal indholdet være?-høringen". Kommissionen giver udtryk for, at dette eller hint område skal reguleres. Parterne bliver spurgt om det nærmere indhold. Samtidig med at de overvejer, hvad indholdet skal være, skal de også tage stilling til en anden ting. Nemlig om de kunne forestille sig, at lave en kollektiv aftale om emnet. De skal tage stilling til spørgsmålet "Vil I selv forhandle?"

Hvis de vil forhandle, og hvis de kan blive enige om en aftale, kan den — ifølge artikel 4 — træde i stedet for EU-lovgivning. Eller, den kan danne basis for lovgivningen.

Andenviolin

Men protokollen er meget svær at håndtere. Først og fremmest fordi den spiller andenviolin i forhold til Romtraktaten.

Social- og arbejdsmarkedspolitikken kan nemlig stadig gennemføres efter to forskellige hjemler/instrumenter.

Uanset, hvilket forslag der lægges på bordet — gamle som nye, vigtige som mindre vigtige — så kan Kommissionen helt suverænt vælge, om den skal gennemføres efter Romtraktaten eller Protokollen. Og Kommis-

sionen har meldt klart ud, at den foretrækker Romtraktaten. Dvs. de "gamle" regler, hvor parternes rolle er langt mindre.

At Kommissionen foretrækker Romtraktaten er naturligt nok. Den gælder for alle 12 medlemslande — det vil sige også Storbritannien — og ikke kun for de 11 som har underskrevet Protokollen. Først når enhver mulighed er udtømt, først når det står lysende klart, at Storbritannien ikke er til at røkke, vil Protokollen blive anvendt.

"For os er retten til at blive hørt to gange meget vigtig. Men i forhold til forhandlinger er netop det, at Romtraktaten bliver gennemprøvet først et stort problem," siger Nils Trampe, "Når et forslag først efterfølgende bliver lagt ud til os, ved vi ret præcis, hvilket resultat vi skal nå ved forhandlingsbordet. Forhandlingsresultatet er, med andre ord, skrevet ind på forhånd".

Fagbevægelse afviste forhandlinger

Problemet illustreres glimrende af den skæbne, som forslaget om europæiske virksomhedsråd har lidt. Det er indtil nu det eneste, der er løftet over i Protokollen.

Fakta om de europæiske hovedorganisationer

UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations in Europe). Blev stiftet i 1958. Paraplyorganisation for 31 hovedorganisationer for arbejdsgivere og industri i 22 vesteuropæiske lande, herunder Dansk Arbejdsgiverforening og Dansk Industri. UNICE er officielt talerør for de europæiske arbejdsgivere.

CEEP (The European Centre of Public Enterprises). Den europæiske arbejdsgiverrepræsentant for offentligt ejede virksomheder.

Kommunernes Landsforening har været medlem siden 1992, Amtsrådsforeningen og DSB siden 1993.

ETUC (European Trade Union Confederation), på dansk EFS (Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation). Stiftet i 1973. Paraplyorganisation for 45 nationale hovedorganisationer i 22 vesteuropæiske lande, herunder LO, FTF og AC. ETUC er talerør for flere end 44 mio. lønmodtagere.

Forslaget — der går ud på, at multinationale virksomheder skal have et samarbejdsudvalg på koncernniveau — blev i slutningen af 1993 lagt ud til parterne. Det stod hurtigt klart, at den europæiske fagbevægelse, ETUC, krævede en række betingelser opfyldt, før man ville indlede forhandlinger. Betingelser, som inden forhandlingen ville kræve arbejdsgivernes accept af ETUC's hovedkrav.

Nogen vil anklage ETUC for urent trav i den forbindelse. Argumentet er det naturlige — at man ikke kan forlange omfattende betingelser opfyldt, før man går igang med en

forhandling. Det må være under forhandlingen, at det viser sig, hvad man kan blive enige om.

Andre vil betragte ETUC's holdning som helt naturlig: Der er ingen grund til at indgå i en forhandling, hvis arbejdsgiverne ikke vil sikre et resultat på det niveau ETUC ved, vil kunne vedtages i ministerrådet.

”Når nu arbejdsgiverne ikke ville give sig på de centrale punkter, så var der ingen grund til at forsinke processen med forhandlinger” siger konsulent i LO, Preben Folberg, ”Men det var nu også et ualmindelig dårlig forslag at

Fakta om den sociale dimension

I takt med skabelsen af det indre marked opstod der et behov for nogle fælles spilleregler på det europæiske arbejdsmarked. Ikke mindst som værn mod social dumping.

Handler om arbejdsmarkedet

Den sociale dimension handler altså i virkeligheden om arbejdsmarkedsforhold og de sociale forhold, der knytter sig til arbejdsmarkedet. Vigtige bestanddele er arbejdsmiljø, arbejdsvilkår, ligestilling mellem mænd og kvinder, informations-, hørings og medbestemmelsesret til lønmodtagerne, social sikring og social beskyttelse, beskyttelse mod urimelige afskedigelser samt beskyttelse af børn og unge, ældre og handicappede. EF blander sig helt uden om organisationsforhold, lønforhold samt strejke og lockout.

Historien

I det sociale charter fra 1989 blev det gennem Den sociale Dialog forsøgt at garantere lønmodtagerne nogle minimumsrettigheder, som skulle følges op med en række konkrete direktiver.

På grund af Storbritanniens konservative regerings massive modstand gik samarbejdet i begyndelse af 90'erne helt i stå.

Det forhindrede dog ikke arbejdsmarkedets parter i at tale sammen. I 1991 indgik ETUC (lønmodtagersiden) og UNICE (private arbejdsgivere)/ CEEP (offentlige arbejdsgivere) en historisk aftale, som stort set blev skrevet uændret ind som artikel 3 og 4 i Maastricht-protokolatet om den sociale dimension.

Protokolat for 11 lande

Den sociale dimension tiltrædes kun af 11 EF-lande. Storbritannien har valgt at stå helt uden for dette område. I forbindelse med ratificeringen af Maastricht-traktaten var netop dette forhold ved at koste den konservative britiske regering livet. Aftalen indeholder nogle nye regler for beslutninger i Rådet. Den udvider det område hvor beslutninger kan træffes med kvalificeret flertal. Netop dette gav anledning til en af Storbritanniens hovedanker mod aftalen, hvilket ikke var så overraskende eftersom netop Storbritannien hidtil havde vetoet så at sige ethvert initiativ.

afprøve 11-aftalen med. Det har været på banen for længe, og parterne stod for langt fra hinanden.”

Nogle vil mene, at det er præcis dét, der er problemet. Når et forslag bliver afprøvet under 11-aftalen, taler alt for, at det har en lang historie bag sig under Romtraktaten. Det er blevet fremsat, behandlet, ændret, diskuteret og raffineret igennem år. Forhandlingsoplægget er så stramt, at enhver — ca. på komma — ved, hvilket resultat man skal nå frem til. Der er, med andre ord, ikke så meget at forhandle om.

”Parterne” — er mange

Et andet, men ikke mindre væsentligt problem er: Hvem er parterne? Kommissionen har selvsagt ikke været i tvivl om, at UNICE, ETUC og CEEP er europæiske parter.

Efter vedtagelsen af Maastrichttraktaten har mange andre organisationer bedt Kommissionen om at deltage. Kommissionen har tilkendegivet, at den vil forholde sig meget åbent til hvem der ud over hovedorganisationerne er parter.

Hvis man spillede djævlens advokat, kunne man betragte Kommissionens holdning som helt fornuftig ud fra en del-og-hersk-strategi.

Jo flere der deltager, jo mere blandede hørings-svar og dermed større frihed til Kommissionen.

Men derudover er der nu også al mulig grund til at indrage andre. Det er nemlig ikke helt så enkelt at fastlægge, hvem parterne er.

På lønmodtagersiden er tvivlen ikke så stor: ETUC repræsenterer langt hovedparten af alle organiserede lønmodtagere i Europa. ETUC har så det problem, at en stor del af Europas lønmodtagere slet ikke er organiseret. Men når spørgsmålet falder på, hvem der er lønmodtagerpart, er svaret rimeligt enkelt: Det er ETUC.

Det er straks sværere på arbejdsgiversiden. UNICE repræsenterer bl.a. storindustrien og EU-landenes hovedarbejdsgiverorganisationer. Ved siden af UNICE eksisterer der en mængde — større eller mindre — europæiske brancheorganisationer. Mange af disse har hidtil beskæftiget sig med spørgsmål, der relaterer til ’erhvervet’. De har i langt mindre grad været involveret i spørgsmål vedrørende deres arbejdsgiverrolle. Et eksempel på en af de større er EuroCommerce, der — ifølge egne oplysninger — repræsenterer rundt regnet 1/3 af de (fortrinsvis mindre) private europæiske arbejdsgivere. Organisationen er ikke repræsenteret gennem UNICE.

Fakta om lovgivning og aftaler

I størstedelen af EU reguleres arbejdsmarkedsforhold gennem lovgivning, som gælder for alle landets borgere.

I Danmark er der lange traditioner for, at det er arbejdsmarkedets parter, der gennem overenskomster regulerer forholdene. Derfor gælder overenskomsterne i princippet kun for de ca. 90 pct. af arbejdspladserne, hvor lønmodtagerne er medlem af en fagforening og arbejdsgiveren af en arbejdsgiverforening.

Vi kender dog også lovgivning omkring arbejdsmarkedsspørgsmål, bl.a. ferieloven, funktionærloven og hele lovkomplekset omkring uddannelse og efteruddannelse.

I nogle tilfælde har EUs lovbaserede direktiver haft direkte indflydelse på danske lønmodtagere. Det gælder bl.a. direktiverne om masseafskedigelse, ligebehandling og ligeløn samt beskyttelse af gravide lønmodtagere.

På nationalt plan er der mange arbejdsgiverorganisationer, som ikke er medlem af hovedorganisationerne. I Danmark er hverken Finanssektorens Arbejdsgiverforening eller Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgivere med i DA. En stor del af de europæiske arbejdsgivere, er altså ikke repræsenteret gennem UNICE.

For at det nu ikke skal blive for enkelt, så er der også mange organisationer, hvis forhold til UNICE er et "både-og". Fx er Dansk Handel og Service medlem af EuroCommerce. Men da de samtidig er medlem af DA, er de – i modsætning til EuroCommerce – repræsenteret gennem UNICE.

Kort sagt: Et organisationsdiagram over de europæiske arbejdsgiveres sammenhæng ville i kompleksitet overstige et oversigtskort over ledningsføringen over el, gas og vand i Storkøbenhavn. Forslaget om europæiske virksomhedsråd blev da også sendt til høring hos langt over 100 organisationer. Som et forsøg på at skabe en form for koordination i denne organisatoriske mangfoldighed har man oprettet et samtaleforum kaldet European Employers Network. Men der er tale om et helt uformelt og ikke-bindende samarbejde.

Ingen erfaring

At organisationerne melder sig som eventuelle parter for fremtidige aftaler, er fornuftigt nok. Hvis der fremover bliver tale om fælles-europæiske aftaler, vil der være behov for, at de enkelte brancher er repræsenteret.

Men mange af de organisationer har det ene tilfælde, at de er skabt med nogle helt andre formål for øje. Hovedaktiviteten har måske været at virke som lobbyorganisation eller samtaleforum. Langt de fleste er hverken skabt til, eller har erfaring med at forhandle arbejds-markedspolitik.

Organisationerne mangler ganske enkelt gearingen og strukturen til, at kunne gennemføre en forhandling.

Selv organisationer som UNICE, CEEP og ETUC synes at have problemer med gearingen.

"For at kunne udnytte mulighederne i Maastricht-protokollen, herunder forhandlingsvejen, har UNICE i 1993 måttet lave en vedtægtsændring," siger Nils Trampe. "Hver gang vi skal forhandle kræver det grundige interne drøftelser. Vi skal fx have en enstemmig godkendelse fra alle medlemsorganisationernes formænd tre gange. For det første om vi vil forhandle. For det andet om mandatatet. For det tredje om resultatet. Hver gang kan enhver formand fra en af de berørte medlemsorganisationer nedlægge veto.

Det er naturligvis en meget tidskrævende proces med mange møder, mange frustrationer og en evindelig balancegang. Til gengæld er det en helt afgørende styrke at bygge på konsensusprincippet, så vi sikrer fuld opbakning, også når en aftale skal føres ud i livet. Men ud over denne interne proces har vi også en modpart at skulle tage hensyn til."

I modsætning til UNICE har mange andre organisationer ikke sadlet organisatorisk om. Der er ikke skabt regler for, hvordan en eventuel forhandling skal køre i praksis. Ingen regler for mandater, koordinering, forhandlingsdelegationer, godkendelse, procedurer, sekretariatsstøtte etc.

På trods af disse mangler i strukturen, tager de selvsamme organisationer stilling til, om de vil forhandle.

Hvis de små vil forhandle

Det fremgår af Protokollen, at hvis parterne vil forhandle, så har de 9 måneder. I den periode vil det være naturligt at Kommissionen indstiller yderligere lovgivningsaktivitet på området og afventer resultatet. Men spørgsmålet rejser sig: Hvad nu, hvis det er en lille organisation, der melder ud, at den er blevet enig med modparten om forhandlinger? Så skal Kommissionen tage stilling til, om den

vil indstille sin lovgivningsaktivitet i op til 9 måneder. Men vil det være acceptabelt over for den resterende store del af arbejdsmarkedet?

I virkelighedens verden er det ikke sandsynligt, at Kommissionen kan tåle at afvente en lille forhandling. På den anden side kan den heller ikke udelukke branchevise aftaler. Så Kommissionen har valgt en særdeles rund udmelding. "Det kan vi ikke tage stilling til på forhånd," siger Kommissionen. Det kommer an på den konkrete situation, forslagets art, rækkevidde og den mulige virkning af en aftale. Man kunne også formulere det mere enkelt: "Lad os nu se"

To forskellige resultater...

Der er også stor usikkerhed, hvordan en eventuel aftale på europæisk niveau får retskraft. Og hvem den får retskraft for. Hvis parterne indgår en aftale, er der lagt op til, at aftalen 'står for sig selv'. Eller, at den bruges som et input til Rådet, der via en beslutning laver aftalen om til "lov".

Den første løsning, at aftalen står for sig selv, har den naturlige svaghed, at en aftale kun kan gælde for de parter, der har indgået den. Det er en udbredt opfattelse, at hvis fx UNICE og ETUC var blevet enige om europæiske virksomhedsråd, ville aftalen på ingen måde gælde for arbejdstagere og -givere, der ikke er med i UNICE og ETUC. Reglerne vil altså ikke gælde for hele det europæiske arbejdsmarked. Og det var sandsynligvis hele arbejdsmarkedet, der var den oprindelige idé.

For at udbrede reglerne til hele arbejdsmarkedet kunne man tænke sig, at Rådet laver en 'lovgivning for resten'. At Rådet, med udgangspunkt i den indgåede aftale beslutter, at det også gælder for det øvrige arbejdsmarked.

Men modellen er ikke synderlig sandsynlig, da arbejdsgiversiden er imod. "Jeg kan vanskeligt forestille mig den løsning," siger Nils Trampe, "UNICE ønsker ikke at lave

aftaler, som vi så lader gennemføre nationalt. Vi vil ikke lave den slags bindende aftaler med fagbevægelsen".

Det mest sandsynlige er den anden model. Det vil sige, at en aftale bruges som et input til Rådet, der via en beslutning laver aftalen om til "lov".

Nils Trampe understøtter, at det er dét, der er UNICE's mål: "Vi vil forsøge at forhandle os frem til en fælles indstilling, som Kommissionen så kan anmode rådet om at vedtage. Forhandlingen slutter under alle omstændigheder med en retsakt, vedtaget af Rådet. Der er altså ikke tale om 'forhandlinger' i gængs forstand, men om et stykke lobbyarbejde på højt niveau."

"Men vi er også bedre til at skrive loven, fordi vi har den direkte kontakt til virksomhederne og medarbejderne. Desuden er der den fordel, at arbejdsmarkedets parter, hvis de selv har udført benarbejdet, er taget i ed på forhånd. Ud over deciderede forslag til tekster kan parterne derudover komme med joint opinions, eventuelt på delelementer, som input."

Kilder i ETUC understreger, at organisationen på ingen måde forestiller sig at begrænse sig til at være 'input til politikerne'. ETUC vil holde alle muligheder åbne.

...giver samme problem

Uanset om der bliver tale om den ene eller anden fremgangsmåde, uanset om aftalen står alene, eller om den er input til politikerne, skal der altså sandsynligvis lovgives 'for de andre'. Og det er ikke uproblematisk.

"Hvis denne lovgivning er anderledes, end forhandlingsresultatet, vil det nok være det sidste resultat, man har fået aftale om" siger Nils Trampe. Årsagen er den enkle, at en organisation kun svært kan tåle et dårligere resultat, end dét resten af arbejdsmarkedet får gennem lovgivning.

Hvis derimod følgelovgivningen ligger meget tæt op af aftalen, kan man derimod forvente en voldsom modstand fra de, der ikke har været involveret i forarbejdet. Spørgsmålet ”Hvorfor skal vi være omfattet af en lovgivning, som vi hverken har lod eller del i?”, vil blive stillet. Der har på det seneste svirret rygter om, at domstolen eventuelt vil kunne blive bedt om at tage stilling til det spørgsmål.

National gennemførelse

Også med hensyn til gennemførelse på nationalt niveau hersker der tvivl om fremgangsmåden.

Principielt ville forordningsformen være naturlig, fordi det ikke er meningen, at der nationalt skal ske ændringer i aftalen. Men et direktiv er også en mulighed. Her får medlemsstaterne en vis mulighed for at indpasse teksterne i deres forskellige retssystemer.

Men ingen ved om en afgørelse, der gennemfører parternes aftale, vil blive en forordning, et direktiv eller eventuelt noget tredje.

Fodbold med flere bolde

Der er altså mange grunde til, at forvirringen — et godt halvt år efter traktatens iværksættelse — overskygger begejstringen. Der rejser sig stadig flere uafklarede spørgsmål om både juraen, aktørerne og processen. Man kunne næsten forledes til den konklusion, at organisationerne med Protokolen kun har vundet retten til at blive hørt. På trods af at organisationerne på papiret er tildelt en større rolle, har Kommissionen bevaret retten til suverænt at styre. Også den sociale dialog.

Der tegner sig alt i alt et billede af en fælleseuropæisk fodboldbane med et varierende antal mål, med flere bolde, med et frit indtag af spillere og hold og med dommere, der skaber spillereglerne undervejs samtidig med, at de søger at styre kampen, så resultatet bliver 3—0 ... til dommerne.