



Begrundelse af forligsmændens sammenkædningsbeslutning

Udtalt, at en beslutning af en af statens forligsmænd om sammenkædning af et mæglingsforslag var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

FOB nr. 87.36

Fundet, at en overenskomstpart, der var udeholdt af sammenkædningsbeslutningen, måtte betragtes som part i relation til afgørelsen. Den udeholdte overenskomstpart havde herefter krav på en begrundelse for beslutningen efter forvaltningslovens §§ 22 og 24.

(J. nr. 1987-488-01).

Advokat A klagede for samlecentralerne på Hanstholm Havn over statens forligsmænds afslag på hans anmodning om oplysning om baggrunden for, at Hanstholmområdet ikke blev inddraget i forligsmændens samlede mæglingsforslag, der blev fremsat den 11. februar 1987.

Af sagens akter fremgik det, at forhandlinger i Forligsinstitutionen om marts-overenskomsterne blev afsluttet den 9. februar 1987 med udarbejdelse af et samlet mæglingsforslag. Efter en drøftelse af mæglingsforslagets bestemmelser med repræsentanter for Dansk Arbejdsgiverforening og Landsorganisationen i Danmark traf forligsmænden endelig beslutning om mæglingsforslagets rækkevidde. Han fandt, at overenskomsterne for Hanstholmområdet ikke burde medtages i det samlede mæglingsforslag, idet han efter det oplyste fandt, at det var rigtigere, at parterne - hvis de ikke selv blev enige om overenskomstfornyelse forinden - blev indkaldt til en forhandling hos forligsmænden inden udgangen af februar 1987 til opfølgning af den forhandling, der tidligere var foregået under en mæglingsmands medvirken. En forhandling hos forligsmænden inden fremsættelsen af det samlede mæglingsforslag var efter det oplyste ikke tidsmæssig mulig.

Den 11. februar 1987 fremsatte forligsmænden det samlede mæglingsforslag, jf. forligsmændslovens § 4, stk. 3, og § 12, omfattende en række overenskomstforhold, herunder samtlige indtil den 31. marts 1987 bestående overenskomstforhold mellem organisationer og enkeltvirksomheder

under Dansk Arbejdsgiverforening på den ene side og organisationer under Landsorganisationen i Danmark og afdelinger af disse organisationer på den anden side. Af indledningen til mæglingsforslaget fremgik det, at overenskomsterne mellem SiD Hanstholm og samlecentralerne på Hanstholm Havn ikke var omfattet.

Konsekvensen af forligsmandens beslutning om sammenkædning af ovennævnte mæglingsforslag var, at afgørelsen af, om de sammenkædede mæglingsforslag blev vedtaget eller forkastet af de pågældende organisationer, blev truffet ved sammenlægning af resultaterne for de forskellige fag, jf. forligsmandslovens § 12, stk. 3.

Advokat A rettede for samlecentralerne på Hanstholm Havn henvendelse til statens forligsmand i anledning af, at Hanstholmområdet ikke var medtaget i det samlede mæglingsforslag af 11. februar 1987. Da hans klienter fandt, at de dermed var sat i en særdeles uheldig forhandlingssituation, anmodede han af hensyn til fremtidige overenskomstforhandlinger om oplysning om baggrunden for, at forligsmanden ikke havde medtaget Hanstholmområdet i det samlede mæglingsforslag.

I en skrivelse meddelte statens forligsmand A, at han af principielle grunde ikke så sig i stand til at oplyse begrundelsen for medtagelse eller ikke medtagelse af et overenskomstforhold i et mæglingsforslag til en samlet løsning af en konfliktsituation, jf. § 12 i forligsmandsloven. Forligsmanden anførte, at det formentlig var A bekendt, at det mæglingsforslag, som han fremsatte den 24. februar 1987 vedrørende Hanstholmområdet, adskilte sig væsentligt fra det, der fremgik af de almindelige bestemmelser i det samlede mæglingsforslag, der var fremsat den 11. februar 1987.

I klagen til mig anførte A, at han fandt forligsmandens svar klart utilfredsstillende, og at samlecentralerne på Hanstholm Havn af hensyn til fremtiden fandt det rimeligt at få oplyst baggrunden for, at Hanstholmområdet ikke blev sammenkædet med de øvrige områder.

Det spørgsmål, der forelå til min vurdering, var, om forligsmanden er forpligtet til efter forvaltningslovens §§ 22 og 24 at meddele en begrundelse for sin beslutning om udeladelse af Hanstholmområdet i det samlede mæglingsforslag. Besvarelsen heraf forudsætter en stillingtagen til følgende spørgsmål:

1) Er forligsmandens beslutning i februar 1987 om sammenkædning af mæglingsforslag, jf. forligsmandslovens § 12, herunder beslutningen om

ikke at medtage Hanstholmområdet i sammenkædningen, en *afgørelse* i forvaltningslovens forstand.

2) Må samlecentralerne på Hanstholm Havn i givet fald betragtes som *part* i relation til afgørelsen.

3) Har samlecentralerne på Hanstholm Havn i bekræftende fald krav på meddelelse af *begrundelse* for afgørelsen.

ad 1:

Spørgsmålet om, hvorvidt beslutningen i februar 1987 efter forligsmandslovens § 12 kan karakteriseres som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Under sagen anførte forligsmanden om dette spørgsmål, at forligsmandens bestemmelse om sammenkædning i henhold til forligsmandslovens § 12 ikke kan anses for en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 2, hvorefter loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Forligsmanden henviste til, at det er forligsmandens opgave at yde overenskomstparterne service i forbindelse med deres forhandlinger, men at forligsmanden ikke afgør forhandlingernes udfald, der træffes af parterne - enten ved indgåelse af en ny overenskomst på grundlag af forligsforhandlingerne i Forligsinstitutionen, eller ved afstemning om et mæglingsforslag.

Forligsmanden anførte endvidere, at den mest nærliggende forståelse af bestemmelsen i forvaltningslovens § 2 er, at den omfatter sager, der finder deres (afsluttende) realitetsafgørelse hos en forvaltningsmyndighed, modsat sager hvor der i sagsforløbet forekommer processuelt orienterede administrative afgørelser, men hvor sagen fortsætter hos andre, der træffer den afsluttende afgørelse. Det er derfor efter forligsmandens opfattelse ikke nærliggende at betragte det forhold, at forligsmanden under sagsforløbet kan træffe »den processuelt orienterede afgørelse« vedrørende afstemningen, som mæglingsforslagets fremsættelse indebærer, som et forhold, der gør overenskomstfornyelsessager til sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Forligsmanden afviste ikke, at det omhandlede spørgsmål var diskutabelt, og han nævnte i den forbindelse spørgsmålet om, hvilken »formodningsregel« der bør arbejdes med, hvis der er tvivl om forvaltningslovens rækkevidde. Det var forligsmandens opfattelse - i betragtning af at Forligsinstitutionens »rolle« ligger i et grænseområde i forhold til den forvaltningsvirksomhed, som forvaltningsloven er udformet med henblik på - at der i det

foreliggende tilfælde burde udvises forsigtighed med hensyn til en vid fortolkning af forvaltningslovens § 2. Forligsmanden henviste i den forbindelse til, at der ikke til Forligsinstitutionens virksomhed ved overenskomstfornyelse er knyttet retssikkerhedsproblemer svarende til dem, der er centrale inden for forvaltningslovens kerneområde, og som denne lov er egnet til at løse. Navnlig forekom det forligsmanden klart, at forvaltningslovens regler om aktindsigt og partshøring er uegnede til indpasning i Forligsinstitutionens arbejdsproces.

Endelig fandt forligsmanden grund til at fremhæve, at hans beslutning om fremsættelse af mæglingsforslag, herunder beslutningen om en sammenkædning, efter praksis og lovgivningsforudsætninger ikke har den selvstændighed, som forligsmandslovens tekst kan synes at give udtryk for. Fremsættelsen af mæglingsforslag forudsætter efter ganske fast praksis, at parterne er indforstået med fremsættelsen; og med hensyn til sammenkædning er hovedorganisationernes holdning af afgørende betydning.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende om dette spørgsmål:

»Forvaltningslovens § 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.«

Lov om mægling i arbejdsstridigheder (forligsmandsloven), lovbekendtgørelse nr. 559 af 21. december 1971, § 12, stk. 1 og 3, har følgende ordlyd:

Stk. 1:

»Forligsmanden kan i de af ham stillede mæglingsforslag til en samlet løsning af en konfliktsituation bestemme, at disse mæglingsforslag delvis eller fuldt ud skal betragtes som en helhed, uanset hvorledes de fag, der er inddraget i konflikten, er organiseret (som selvstændige fagforeninger, fagforbund eller arbejdsgiverorganisationer eller indordnede som medlemmer af en sammenslutning af fagforeninger, fagforbund eller arbejdsgiverorganisationer).

...«

Stk. 3:

»Såfremt forligsmanden har bestemt, at flere mæglingforslag skal betragtes som en helhed, skal der til afgørelse af, om de således sammenkædede mæglingforslag er vedtaget eller forkastet af vedkommende organisationer foretages en sammenlægning af resultaterne for de forskellige inddragne fag.«

Efter de gængsne bestemmelser i forligsmandsloven kan forligsmanden således på bindende måde i forhold til parterne bestemme, hvorledes afstemningen om mæglingforslag skal gennemføres, med den virkning at et fag m.v., der isoleret set forkaster et samlet mæglingforslag, bliver bundet af resultatet af den samlede afstemning, ligesom et fag, der vedtager forslaget, må tåle, at forslaget samlet forkastes.

Som påpeget af forligsmanden, afgøres overenskomstforhandlingernes udfald ikke af forligsmanden. Dette medfører imidlertid ikke i sig selv, at forligsmandens beslutning i henhold til § 12 om sammenkædning af mæglingforslag falder uden for forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Bestemmende for vurderingen af, om en beslutning falder ind under forvaltningslovens afgørelsesbegreb, må navnlig være, hvor væsentlig betydning beslutningen har for den endelige fastlæggelse af en parts retsposition - og dermed hvor stort behov en part i almindelighed måtte have for at kunne udøve de i forvaltningsloven fastsatte partsbeføjelser.

Forligsmandens beslutning om sammenkædning af mæglingforslag - og i den forbindelse beslutning om at udeholde enkelte områder, der efter deres karakter naturligt kunne have henhørt under mæglingforslaget - må forekomme i høj grad bestemmende for de pågældende områders retsposition. Beslutning i henhold til § 12 går således væsentligt ud over de blotte procesledende beslutninger eller det, der af forligsmanden betegnes som en »processuelt orienteret afgørelse«.

Jeg må på baggrund heraf være af den opfattelse, at forligsmandens beslutning i februar 1987 om i henhold til lovens § 12 at foretage sammenkædning af mæglingforslag som sket må anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.«

ad 2:

Spørgsmålet om, hvorvidt samlecentralerne på Hanstholm Havn kan anses for at være part i forhold til afgørelsen.

Forligsmanden anførte om dette spørgsmål, at en antagelse af, at overenskomstparter, der ikke er omfattet af et mæglingforslag - herunder et sammenkædende mæglingforslag - kan betragtes som parter i forhold til afgørelsen af mæglingforslagets fremsættelse/sammenkædningsafgørelsen, vil være overordentlig vanskelig at praktisere, ikke alene i relation til forvaltningslovens begrundelsesregel, men også i relation til andre bestemmelser i forvaltningsloven (herunder bestemmelserne om aktindsigt og partshøring). Vedrørende spørgsmålet om afgrænsning af kredsen af parter i relation til en sammenkædningsafgørelse erklærede forligsmanden sig enig i, at en emnemæssig/områdemæssig lighed mellem et område uden for og områder inden for det samlede mæglingforslag »ikke (er) irrelevant«, men pegede samtidig på, at også »overvejelser vedrørende områdernes indbyrdes afhængighed (f.eks. i produktionsprocesser), sympatikonfliktrisici samt overenskomstparters og hovedorganisationers holdning« må inddrages i en mulig afgrænsningsafgørelse.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende om dette spørgsmål:

»I overensstemmelse med almindelig forvaltningsretlig opfattelse omfatter forvaltningslovens partsbegreb ansøgere, klagere og andre, der har en væsentlig, direkte, retlig og individuel interesse i sagens afgørelse.

Partsbegrebet omfatter således typisk afgørelsens adressat, men også andre fysiske eller juridiske personer kan have stilling som part i sagen.

Det forhold, at det er forbundet med vanskeligheder at foretage en sondring mellem udeholdte overenskomstforhold, der har en så nær relation til det sammenkædede mæglingforslag, at det skulle kunne begrunde partsstatus, og andre udeholdte overenskomstforhold, kan efter min opfattelse ikke i sig selv fritage forligsmanden for - i givet fald - at træffe afgørelse om partsspørgsmålet på grundlag af en konkret vurdering. Jeg har under min behandling af sagen tilkendegivet, at jeg ikke kan være uenig i, at andre forhold end en emnemæssig/områdemæssig lighed må inddrages i en mulig afgrænsningsafgørelse; samtidig har jeg anmodet om, at forligsmanden - såfremt han måtte fastholde, at samlecentralerne på Hanstholm Havn ikke kan anses for at have status som part i relation til mæglingforslaget af 11. februar 1987 - nærmere redegjorde for, hvilke blandt de af ham påpegede yderligere forhold der herved har været lagt vægt på. Forligsmanden har ikke givet en sådan redegørelse.

Således som sagen foreligger oplyst, må jeg herefter fastholde den opfattelse, at SiD Hanstholm og samlecentralerne på Hanstholm Havn, der ikke var medtaget i mæglingforslaget af 11. februar 1987 og dermed i beslutningen om sammenkædning efter forligsmandslovens § 12, må anses for parter i forvaltningslovens forstand i relation til den trufne afgørelse.«

ad 3:

Spørgsmålet om begrundelsespligten.

For det tilfælde, at det antages, at overenskomstområder, der ikke er omfattet af et mæglingforslag, er part i relation til beslutningen om sammenkædning, gjorde forligsmanden gældende, at forvaltningslovens begrundelsespligt ikke rent er knyttet til partsbegrebet, men at pligten kun gælder i forhold til »en part, der efter forvaltningsrettens almindelige regler har krav på at få underretning om afgørelsen«. Forligsmanden henviste i den forbindelse til affattelsen af forvaltningslovens § 22 og det anførte i den kommenterede forvaltningslov (1986), s. 213. Samtidig bemærkede forligsmanden, at bl.a. forligsmandslovens § 4, stk. 3 (om offentliggørelse af mæglingforslag), kan betragtes som et fortolkningsbidrag til støtte for den antagelse, at forligsmanden ikke har pligt til at give andre end de overenskomstparter, der er omfattet af et mæglingforslag, meddelelse om dette.

Endvidere gjorde forligsmanden gældende, at en nærmere begrundelse af beslutningen om sammenkædning er udelukket efter forvaltningslovens § 24, stk. 3, sammenholdt med forligsmandslovens § 13 (om tavshedspligt under forhandlinger ledet af forligsmanden) og de til grund herfor liggende vidererækkende synspunkter, der bl.a. er illustreret i den kommenterede offentlighedslov (1986), s. 175.

Forligsmanden gjorde i tilknytning hertil tillige gældende, at partens (samlecentralerne på Hanstholm Havn) interesse i en begrundelse for sammenkædningsbeslutningen måtte vige for afgørende hensyn til offentlige interesser. Forligsmanden henviste herved til afvejningsreglen i forvaltningslovens § 24, stk. 3, og anførte, at »praktisk set kan vedkommende overenskomstpart i en sag som den foreliggende stort set kun have en relevant interesse i at kende begrundelsen for, at overenskomstparten ikke er kommet med i mæglingforslaget, nemlig at kunne benytte de i begrundelsen indeholdte oplysninger som en del af sit grundlag for sine fortsatte senere forhandlinger med modparten - uden for eller i Forligsinstitutionen«. Efter forligsmandens opfattelse burde Forligsinstitutionen netop

ikke være forpligtet til på denne måde at »påvirke/bidrage til det fortsatte forhandlingsforløb parterne imellem«.

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende om dette spørgsmål:

»Forvaltningslovens § 22, § 24, stk. 3, og § 15 har følgende indhold:

§ 22.

»En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.«

§ 24, stk. 3.

»Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.«

§ 15.

»Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder ...«

Forligsmandslovens § 4, stk. 3, og § 13 har følgende indhold:

§ 4, stk. 3.

»Når forligsmanden finder det formålstjenligt, kan han fremsætte et mæglingforslag, som dog ikke uden hans samtykke må offentliggøres, så længe ikke begge parter svar på mæglingforslaget foreligger. Inden forligsmanden fremsætter sit mæglingforslag, skal han med hensyn til forslaget formelle og tekniske side rådføre sig med repræsentanter for hver af parterne, og hvis parterne tilhører en hovedorganisation, tillige med en repræsentant for hver af hovedorganisationerne.«

§ 13.

»Det er forbudt at udstede erklæringer eller føre vidner om, hvad der af parterne oplyses eller foreslås under de af en forligsmand eller en mæglingssmand ledede forhandlinger, medmindre dette vedtages af begge parter, og det drejer sig om bestanddele af forliget, eller mæglingssmandens erklæring afgives i henhold til § 8, stk. 5.«

Hvis en udeholdt overenskomstpart antages at have partsstatus i relation til en afgørelse i forvaltningslovens forstand, er det dette forhold, der er grundlaget for forpligtelsen efter forvaltningslovens kapitel 6 til at meddele en begrundelse for afgørelsen til den pågældende part. Om der efter forligsmandsloven eller på andet grundlag gælder en snævrere eller videre pligt til at give underretning (eller rådføre sig) om mæglingssforslag eller andet, er uden betydning for dette spørgsmål. Den mulige modifikation, der er omtalt i den kommenterede forvaltningslov, s. 213, finder efter min opfattelse ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde. (Modifikationen angår tilfælde, hvor en afgørelse retter sig imod en af flere parter, og hvor bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, kan finde anvendelse i forhold til de andre parter).

Jeg bemærker endvidere, at tavshedspligtbestemmelsen i forligsmandslovens § 13 ikke medfører, at meddelelse af en begrundelse til en part kan undlades, jf. bestemmelsen i forvaltningsloven § 9, stk. 2, hvorefter bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, ikke begrænser pligten til at give parter aktindsigt.

Spørgsmålet om samlecentralerne på Hanstholm Havns krav på meddelelse af begrundelse for forligsmandens beslutning om sammenkædning, herunder bestemmelsen om ikke at medtage Hanstholmområdet, skal herefter afgøres på baggrund af en konkret vurdering efter forvaltningslovens § 22 og § 24, jf. § 15. Samlecentralerne har således krav på en begrundelse for afgørelsen, medmindre § 24, stk. 3, findes at kunne anvendes.

Som nævnt ovenfor har forligsmanden - ved afvejningen efter § 24, stk. 3 - over for samlecentralerne på Hanstholm Havns interesse i kendskab til begrundelsen for sammenkædningsafgørelsen fremhævet den offentlige interesse i, at Forligsinstitutionen forbliver neutral i forhold til parternes senere forhandlinger og derfor ikke bør være forpligtet til at meddele begrundelse for sin beslutning om sammenkædning af mæglingssforslag. Om interesseafvejningen har forligsmanden anført, at selv om udtrykket »afgørende hensyn til ... offentlige interesser« må fortolkes væsentligt snævrere end § 13, stk. 1, herunder nr. 6, i offentlighedsloven, er der dog efter for-

ligsmandens opfattelse ingen tvivl om, at forligsmandslovens § 13 er et fortolkningsmoment i retning af tilbageholdenhed med hensyn til en begrundelse, der afdækker forhandlinger i Forligsinstitutionen, herunder f.eks. eventuelle forhandlinger med hovedorganisationerne, om et sammenkædende mæglingsforslags rækkevidde. Forligsmanden har i den forbindelse henvist til den kommenterede offentlighedslov (1986), s. 174 ff, og ombudsmandens beretning for 1982, s. 36 (om bl.a. den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 4).

De har - i Deres henvendelser til Forligsinstitutionen og i Deres klage til mig - redegjort for samlecentralerne på Hanstholm Havns interesse i at få oplyst baggrunden for, at Hanstholmområdet ikke blev medinddraget i det samlede mæglingsforslag af 11. februar 1987. De har i den forbindelse anført, at Deres klienter fandt, at deres forhandlingssituation på grund af det passerede blev væsentligt forringet, og at Deres klienter derfor - af hensyn til fremtidige overenskomstforhandlinger - fandt det væsentligt at få oplyst baggrunden for forligsmandens beslutning.

Jeg kan ikke afvise, at de af forligsmanden fremhævede momenter, herunder tavshedspligtsbestemmelsen i forligsmandslovens § 13, bør tillægges betydning ved afvejningen efter forvaltningslovens § 24, stk. 3, jf. § 15. Således som sagen foreligger oplyst, finder jeg det imidlertid ikke tilstrækkeligt godtgjort, at samlecentralernes interesse i kendskab til begrundelsen for afgørelsen bør vige for afgørende hensyn til de nævnte offentlige interesser.

Specielt om betydningen af tavshedspligtbestemmelsen i forligsmandslovens § 13 bemærker jeg følgende:

Bestemmelsen blev indsat i loven i 1917 (som § 6). I bemærkningerne til lovforslaget var det anført, at den formentlig ville »være formålstjenlig, idet den maa antages at ville medføre, at Parterne med større Aabenhjertelighed fremkommer med Forslag, der kan fremme Forligsforhandlingerne«. Der foreligger imidlertid ikke i sagen oplysning om, at baggrunden for forligsmandens beslutning om ikke at medtage samlecentralerne på Hanstholm Havn i mæglingsforslaget skulle søges i tilkendegivelser, der er fremkommet fra parterne under forhandlingerne.

Sammenfattende er det herefter min opfattelse,

at forligsmændens beslutning i februar 1987 om sammenkædning af mæglingforslag efter forligsmændslovens § 12 er en afgørelse i forvaltningslovens forstand,

at samlecentralerne på Hanstholm Havn, således som sagen foreligger oplyst, må betragtes som part i relation til afgørelsen, og

at samlecentralerne på Hanstholm Havn må antages at have krav på at modtage en begrundelse for forligsmændens beslutning om ikke at medtage Hanstholmområdet i det samlede mæglingforslag.

Jeg har gjort Statens Forligsmænd bekendt med min opfattelse.

Forligsmænden har under sagen - om begrundelsen for hans beslutning om ikke at medtage Hanstholmområdet i det samlede mæglingforslag - i skrivelsen af 9. april 1987 henvist til den mellem SiD Hanstholm og samlecentralerne på Hanstholm Havn bestående overenskomst for 1985-87 og anført følgende:

»Som det ses, indeholder denne overenskomst ikke - som ellers sædvanligt - regler om overtidsbetaling eller om arbejdstidens lægning/forskudt arbejdstid bortset fra en bestemmelse om betaling for arbejde i weekend'en og på sønehelligdage.«

Under hensyn til, at forligsmænden således - under sagen - er fremkommet med en begrundelse for sin beslutning om ikke at medtage Hanstholmområdet i det samlede mæglingforslag, har jeg ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at afgive en henstilling til Statens Forligsmænd om nu at meddele Dem en begrundelse.

Jeg foretager herefter ikke videre i sagen.

...«