



Aftale om understøttelsesordning for ikke-pensionssikret telefonistpersonale

FOB nr. 85.57

Udtalt, at jeg måtte være af den opfattelse, at finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementet, ikke lovligt kunne tilbageholde sin godkendelse af en aftale, der var indgået mellem De samvirkende Telefonselskaber og telefonistpersonalets repræsentantskab om indførelse af en understøttelsesordning for det ikke-pensionssikrede telefonistpersonale, alene med den begrundelse, at ministeriet ikke ønskede understøttelsesordningen reguleret ved aftale, men kun ved bestemmelser, der ensidigt fastsættes af selskaberne.

(J. nr. 1984-866-50).

Teleforbundet i Danmark klagede over, at finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementet, i skrivelse af 29. juni 1984 havde meddelt, at ministeriet anså sig beføjet til ved udøvelsen af godkendelsesbeføjelsen efter punkt 14 g i koncessionen for Københavns Telefon Aktieselskab at stille betingelse om, at en understøttelsesordning for telefonselskabernes ikke-pensionssikrede personale fastsættes ensidigt i et regulativ og ikke som led i en aftale eller kollektiv overenskomst.

Sagens nærmere omstændigheder er refereret i min skrivelse af 5. marts 1984 til teleforbundet. (Beretningen for 1983, s. 78 f.f., og beretningen for 1984, s. 251 f.).

I skrivelserne af 5. marts 1984 tog jeg stilling til en klage fra forbundet (bl.a.) over, at finansministeriet kun kunne godkende en aftale om en understøttelsesordning for det ved telefonselskaberne ansatte ikke-pensionssikrede telefonistpersonale, på betingelse af, at ordningen ikke indgik som led i en kollektiv overenskomst, men blev fastsat ensidigt i et af selskaberne fastsat regulativ eller lignende. På baggrund af min gennemgang af sagen rejste jeg over for finansministeriet spørgsmålet, om telefonkoncessionens punkt 14 indeholder hjemmel til, at finansministeriet kan afslå at godkende en aftale som den foreliggende alene med den begrundelse, at ministeriet ikke ønsker understøttelsesordningen reguleret ved aftale, men kun ved bestemmelser, der ensidigt fastsættes af selskaberne. En bekræftende besvarelse af dette spørgsmål ville efter min opfattelse indebære en adgang for finansministeriet til ensidigt at fravige de gældende forhandlingsregler, og for så vidt et indgreb i reguleringen af disse forhold i bestemmelsen i koncessionens punkt 11. Jeg bemærkede herved, at der ikke på dette område gælder bestemmelser, der på tilsvarende måde som tjenestemandslovens § 45, stk. 3, undtager bl.a. pensionsspørgsmål fra aftaleområdet.

Da finansministeriet ikke i brevvekslingen med forbundet eller i sin udtalelse til mig havde taget stilling til det omhandlede hjemmelsspørgsmål, henstillede jeg til finansministeriet at tage stilling til hjemmelsspørgsmålet.

I skrivelse af 29. juni 1984 til forbundet anførte finansministeriet følgende om det omhandlede hjemmelsspørgsmål:

» ...

Det bemærkes hertil, at finansministeriet anser sig beføjet til ved udøvelsen af godkendelsesbeføjelsen efter punkt 14 g i koncessionsbestemmelserne at stille betingelser som de anførte, der er begrundet i hensynet til koordination med understøttelsessystemet for ikke-pensionssikret personale inden for statens område.

Ensidig fastlæggelse fra telefonselskabernes side af understøttelsesregler antaster ikke centralorganisationens ret i medfør af punkt 11 i koncessionsbestemmelserne til med selskaberne at forhandle ændringer af efterlønsvilkårene også for selskabernes ikke-pensionssikrede personale, men indebærer alene, at understøttelsesordningen ikke hører til de ansættelsesvilkår, som fastsættes ved aftale. Det forhold, at understøttelsesreglerne herved kommer til at fremstå gennem afvigelse fra princippet efter forhandlingsreglerne om aftalemæssigt fastlagt pension, er efter finansministeriets opfattelse ikke udtryk for ensidig fravigelse af forhandlingsreglerne, eftersom der i godkendelsesbetingelserne udtrykkeligt indgår forbehold om centralorganisationens skriftligt erklærede indforståelse.«

Teleforbundet klagede til mig over finansministeriets stillingtagen til hjemmelsspørgsmålet i skrivelsen af 29. juni 1984. Forbundet anførte i det væsentligste de samme synspunkter til støtte for klagen, som forbundet havde anført i sin tidligere klage til mig.

I den anledning anmodede jeg finansministeriet om en udtalelse, herunder en nærmere begrundelse for det af ministeriet tilkendegivne standpunkt i skrivelsen af 29. juni 1984, hvorefter ministeriet »anser sig beføjet til« ved udøvelsen af godkendelsesbeføjelsen at stille betingelse om, at understøttelsesordningen fastsættes ensidigt i et regulativ og ikke som led i en aftale eller kollektiv overenskomst. Jeg anmodede i den forbindelse særskilt finansministeriet om at uddybe den ovenfor citerede afsluttende bemærkning i skrivelsen om betydningen af forbeholdet om centralorganisationens indforståelse med den stillede betingelse for godkendelse af understøttelsesordningen. Jeg bemærkede herved, at spørgsmålet i sagen netop er, om finansministeriet har hjemmel til at stille den omhandlede betingelse for godkendelsen af understøttelsesordningen for at tilvejebringe den ønskede ændring af forhandlingsreglerne.

I udtalelsen til mig anførte finansministeriet:

»... at overførelsen til finansministeriet ved bekendtgørelse nr. 21 af 11. januar 1973 om ændringer i ministeriets forretningsområder af godkendelsesbeføjelsen i henhold til koncessionens punkt 14 g) havde til formål at sikre koordinering af ansættelsesforholdene inden for telefonselskaberne med de tilsvarende forhold inden for staten.

Den for ikke-pensionssikret personale i statens tjeneste gældende understøttelsesordning er hjemlet i aktstykke godkendt af folketingets finansudvalg og gælder som ensidigt fastsat for ikke-pensionssikret personale i staten, uanset hvilke ansættelsesvilkår der i øvrigt måtte være fastsat. Det er for statens område blevet afvist at lade denne understøttelsesordning indgå som et aftalt ansættelsesvilkår i overenskomster og lignende, idet der over for fremsatte

ønsker herom er henvist til, at ordningen er etableret ved og kun kan ændres med bevillingsmyndighedernes godkendelse og derfor ikke kan indgå i overenskomster.

I det foreliggende tilfælde vil den nævnte koordinering kun opnås, såfremt understøttelsesordningen etableres som ensidigt fastsat.

Berettigelsen af at opstille de anførte betingelser for, at finansministeriet kan godkende anvendelsen af understøttelsesordningen for telefonistpersonale, følger af, at finansministeriet skal godkende løn- og ansættelsesvilkår, og finansministeriets svar i skrivelse af 11. november 1981 kan i stedet betragtes som manglende godkendelse med bemærkning om, under hvilke forudsætninger finansministeriet ville kunne godkende ordningens anvendelse, jfr. herved Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret, 5. udgave, s. 408 ff. Finansministeriet finder derfor at have hjemmel til at betinge godkendelsen som sket.

For så vidt angår spørgsmålet om betydningen af forbeholdet om forbundets indforståelse med denne betingelse skal man udtale, at der ikke herved er tale om en ensidig fravigelse af forhandlingsreglerne, idet den forelagte understøttelsesordning kun indføres ved telefonselskaberne, hvis Teleforbundet i Danmark skriftligt erklærer sig indforstået med de stillede betingelser, og såfremt dette ikke sker, må den hidtidige ordning fortsætte.

Finansministeriet må derfor fastholde, at man ved at kræve den skriftlige indforståelse ikke ensidigt fraviger forhandlingsreglerne. Situationen er den, at man har forhandlet, men organisationerne har ikke kunnet acceptere de af telefonselskaberne (og finansministeriet) opstillede betingelser for anvendelsen af understøttelsesordningen.«

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til Teleforbundet i Danmark:

»I overensstemmelse med det, jeg har anført i konklusionen i min skrivelse af 5. marts 1984, må jeg fortsat være af den opfattelse, at udgangspunktet for besvarelsen af det omhandlede hjemmelsspørgsmål er bestemmelsen i koncessionens punkt 11. Efter denne bestemmelse er »koncessionshaveren ... pligtig til at give det af ham antagne personale adgang til at danne organisationer, der kan forhandle med koncessionshaveren om personalets løn-, pensions-, rets- og arbejdsforhold. Reglerne for sådanne forhandlinger mellem koncessionshaveren og disse organisationer fastsættes ved forhandling mellem parterne og i mangel af overenskomst mellem disse af ministeren for offentlige arbejder ... Forhandlingsreglerne og eventuelle ændringer i disse skal stadfæstes af ministeren for offentlige arbejder«. Kompetencen efter koncessionens punkt 11 beror fortsat hos ministeren for offentlige arbejder.

De på grundlag af bestemmelsen i koncessionens punkt 11 tilvejebragte gældende forhandlingsregler, der er stadfæstet af ministeriet for offentlige arbejder den 10. august 1973, bestemmer, at forhandlingsretten mellem parterne omfatter bl.a. »pensionsmæssige forhold«, ligesom disse forhold er genstand for aftaleindgåelse mellem parterne. De gældende bestemmelser om gratiale til visse ikke-tjenestemandsansatte personale-

grupper ved telefonselskaberne er da også fastsat ved overenskomst mellem de respektive selskaber og centralorganisationen.

Som begrundelse for, at finansministeriet skulle være berettiget til ved udøvelsen af sin (skønsmæssige) godkendelsesbeføjelse i henhold til koncessionens punkt 14 g at betinge sin godkendelse af *indholdet* af den foreliggende aftale mellem parterne af, at ordningen fastsættes ensidigt af selskaberne (eller til at afslå godkendelse, hvis betingelsen ikke accepteres), har ministeriet alene henvist til, at formålet med overførelsen af godkendelsesbeføjelsen til finansministeriet var at sikre koordinering af ansættelsesforholdene inden for telefonselskaberne med de tilsvarende inden for staten.

Jeg må naturligvis være enig med finansministeriet i, at en formålsbetragtning som den anførte kan tillægges betydning for vurderingen af, om en betingelse som den omhandlede kan anses for saglig i den givne sammenhæng. Derimod er formålsbetragtningen uden betydning i det omfang, andre bestemmelser er til hinder for, at betingelsen lovligt kan stilles.

Efter min opfattelse er den af finansministeriet stillede betingelse netop udtryk for et indgreb i den retsposition, der på grundlag af koncessionens punkt 11 ved de gældende forhandlingsregler er sikret forbundet. Hertil kommer yderligere, at den offentlige retlige kompetence efter koncessionens punkt 11 tilkommer en anden myndighed end finansministeriet, nemlig ministeriet for offentlige arbejder. På denne baggrund kan finansministeriet efter min opfattelse ikke anses for at have hjemmel til, ved udøvelsen af sit skøn efter koncessionens punkt 14 g, at stille en betingelse som den foreliggende, uanset om betingelsen i og for sig er sagligt begrundet.

Efter min opfattelse ville opretholdelsen af den stillede betingelse (eller meddelelse af afslag på godkendelse, hvis betingelsen ikke accepteres) være udtryk for en ensidig fravigelse fra den retsposition, som koncessionens punkt 11 og de gældende forhandlingsregler hjemler forbundet. Jeg må i den forbindelse stille mig uforstående over for finansministeriets opfattelse, hvorefter »der ikke herved er tale om en ensidig fravigelse af forhandlingsreglerne, idet den forelagte understøttelsesordning kun indføres ved telefonselskaberne, hvis Teleforbundet i Danmark skriftligt erklærer sig indforstået med de stillede betingelser, og såfremt dette ikke sker, må den hidtidige ordning fortsætte«. Ministeriets betragtning forudsætter, at forbundet har givet afkald på retten til at indgå aftale om pensionsspørgsmål, men denne retstilstand kan naturligvis ikke tilvejebringes ved at stille en ulovlig betingelse for godkendelse af understøttelsesordningens indhold.

Jeg må således være af den opfattelse, at finansministeriet ikke lovligt har kunne betinge sin godkendelse af den omhandlede understøttelsesordning af, at ordningen fastsættes ensidigt af selskaberne og ikke som led i en aftale eller kollektiv overenskomst.

Jeg har gjort finansministeriet bekendt med min opfattelse.
Det tilføjes, at den endelige afgørelse af det omhandlede hjemmels-
spørgsmål henhører under domstolene.
...“