



Afslag på at godkende understøttelsesordning til det ikke pensionssikrede telefonist-personale ved KTAS

FOB nr. 83.78

Udtalt, at der kunne rejses spørgsmål om, hvorvidt finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementet, havde haft hjemmel til at afslå at godkende 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. Ifølge de gældende forhandlingsregler, der havde hjemmel i koncessionen, var bl.a. pensionsmæssige forhold genstand for aftaleindgåelse mellem parterne.

Henstillet til finansministeriet at overveje sagen på ny og i den forbindelse tage stilling til hjemmelsspørgsmålet.

(J. nr. 1982-1100-50).

Centralorganisationen for Telefonstanden i Danmark klagede over følgende:

1) at finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementet, ved skrivelse af 11. november 1981 til De samvirkende Telefonselskaber meddelte, at ministeriet kunne godkende, at der blev indført en understøttelsesordning for det ved telefonselskaberne ansatte ikke-pensionssikrede telefonistpersonale, men at godkendelsen var betinget af, at ordningen ikke indgik som et led i en kollektiv overenskomst, men blev fastsat ensidigt i et af selskaberne udfærdiget regulativ eller lignende, og at eventuelle ændringer i eller muligt bortfald af statens understøttelsesordning fik tilsvarende virkning inden for telefonselskabernes område,

2) at ministeren for offentlige arbejder ved skrivelse af 3. september 1982 meddelte centralorganisationen, at han ikke kunne efterprøve det skøn, der var udøvet af finansministeren i forbindelse med fastsættelsen af den under pkt. 1 nævnte betingelse for at godkende understøttelsesordningen.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at De samvirkende Telefonselskaber ved skrivelse af 29. september 1980 anmodede finansministeriet om samtykke til gennemførelse af en aftale, der var indgået mellem De samvirkende Telefonselskaber og telefonistpersonalets repræsentantskab om indførelse af en understøttelsesordning for det ved telefonselskaberne ansatte ikke-pensionssikrede telefonistpersonale efter regler, der svarer til finansministeriets cirkulære nr. 25 af 26. januar 1972 (med senere ændringer) om ydelse af understøttelse til ikke-pensionssikret personale i statens tjeneste samt cirkulære nr. 84 af 27. april 1979 om opsat understøttelse.

Finansministeriet meddelte i skrivelse af 11. november 1981 De samvirkende Telefonselskaber, at finansministeriet kunne godkende, at der blev gennemført en understøttelsesordning som den aftalte.

Under henvisning til, at den tilsvarende understøttelsesordning for statens personale hviler på et selvstændigt bevillingsmæssigt grundlag og ikke indgår som et led i nogen kollektiv overenskomst eller aftale, betingede finansministeriet sin godkendelse af, at understøttelsesreglerne inden for telefonselskaberne blev fastsat ensidigt i et af selskaberne udfærdiget regulativ eller lignende. Det var endvidere en forudsætning for godkendelsen, at eventuelle ændringer i eller mulige bortfald af statens understøttelsesordning fik tilsvarende virkning inden for telefonselskabernes område. Finansministeriet tilføjede, at det endelig var en forudsætning for godkendelsen, at Centralorganisationen for Telefonstanden i Danmark skriftligt over for telefonselskaberne erklærede sig indforstået med de af finansministeriet stillede betingelser.

I en skrivelse af 12. marts 1982 til Centralorganisationen for Telefonstanden i Danmark fastholdt finansministeren indholdet i skrivelsen af 11. november 1981 og således også betingelserne for at gennemføre en understøttelsesordning som den beskrevne.

I skrivelse af 19. april 1982 rettede centralorganisationen henvendelse til ministeren for offentlige arbejder. Organisationen bad bl.a. ministeren om at oplyse, hvorledes posterne 11 og 14 i telefonkoncessionerne skulle forstås.

Ifølge post 11 i telefonkoncessionerne er koncessionshaver 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.

Ifølge post 14 skal koncessionshaverens selskabsvedtægter være godkendt af ministeren for offentlige arbejder og må ikke ændres uden dennes samtykke.

Centralorganisationen henviste endvidere til § 2, 4. afsnit, i de aftalte forhandlingsregler, der var blevet stadfæstet af ministeriet for offentlige arbejder den 10. august 1973, og ifølge hvilke aftaler om pension samt overenskomst om forhandlinger forhandles af et fælles forhandlingsudvalg for de 3 repræsentanter for liniestyrken, mekanikerstyrken og centraltjenesten.

På denne baggrund anmodede centralorganisationen ministeriet for offentlige arbejder om at tage stilling til, om de af finansministeriet stillede betingelser var i overensstemmelse med de nævnte bestemmelser i koncessionerne og forhandlingsreglerne.

Centralorganisationen henviste endvidere til, at der i mange år havde været indgået overenskomst mellem centralorganisationens telefonistforening og de enkelte telefonselskaber om gratiale til visse fratrådte personalegrupper. Det var denne gratialeoverenskomst, nyordningen skulle erstatte. På denne baggrund fandt organisationen det ukorrekt af finansministeriet at stille som betingelse for godkendelse af nyordningen, at området ikke længere skulle henregnes til de spørgsmål, der betragtes som aftalestof i forbindelse med de overenskomstmæssige forhandlinger.

Ministeren for offentlige arbejder svarede i skrivelse af 3. september 1982. For så vidt angik spørgsmålet om indholdet af de betingelser, finansministeriet havde stillet for at godkende understøttelsesordningen, henviste ministeren til en udtalelse af 12. juli 1982 fra finansministeriet, som fremhævede, at der havde været spørgsmål om godkendelse af en nyordning, hvorefter der i form af overenskomst indførtes understøttelsesregler svarende til understøttelsesordningen for ikke-pensionssikret personale i statens tjeneste, med den følge, at spørgsmål om ændring af disse regler inden for telefonselskabernes område kunne gøres til genstand for forhandling mellem overenskomstens parter og i givet fald føre til iværksættelse af overenskomstmæssigt varslet arbejdsstandsning.

I betragtning af de konsekvenser, dette ville kunne få for statens understøttelsesordning, der som tidligere omtalt hviler på et selvstændigt bevillingsmæssigt grundlag, havde finansministeriet ikke kunnet godkende den forelagte overenskomst, men måttet stille som betingelse for indførelse af understøttelsesregler med det foreslåede indhold, at ordningen fremtrådte som løsrevet fra overenskomster.

For så vidt angik spørgsmålet om, hvorvidt det henhørte under finansministeriet eller ministeriet for offentlige arbejder at godkende en sådan ordning, bemærkede ministeren for offentlige arbejder i skrivelsen af 3. september 1982, at kompetencen til at godkende eller nægte at godkende understøttelsesordninger som den foreliggende i henhold til den nu fastlagte arbejdsfordeling mellem ministerierne var placeret hos finansministeriet. Ministeren fandt det utvivlsomt, at kompetencen statsretligt med bindende virkning for borgerne kunne overføres fra en minister til en anden. Under disse omstændigheder fandt ministeren for offentlige arbejder ikke, at han kunne efterprøve det skøn, som finansministeren havde udøvet ved anvendelsen af reglerne i telefonkoncessionerne.

I klageskrivelsen til mig anførte centralorganisationen i alt væsentligt det samme som det, centralorganisationen tidligere havde gjort gældende over for ministeriet for offentlige arbejder. Centralorganisationen fandt således fortsat, at finansministeriet ikke var berettiget til at stille som betingelse for godkendelse af understøttelsesordningen, at området ikke indgik som aftalestof i overenskomstforhandlingerne, samt at det måtte påhvile ministeriet for offentlige arbejder at tage stilling til rækkevidden af de omhandlede bestemmelser i koncessionerne.

Finansministeriet anførte i udtalelsen af 11. februar 1983 for så vidt angik spørgsmålet om de stillede betingelser i skrivelsen af 11. november 1981 det samme, som ministeriet havde gjort gældende i udtalelsen af 12. juli 1982 til ministeriet for offentlige arbejder.

Ministeriet fremhævede desuden, at finansministeriet, som i medfør af bekendtgørelse nr. 21 af 11. januar 1983 om ændring af ministeriernes forretningsområder, har beføjelsen med hensyn til godkendelse af løn- og ansættelsesvilkår for ansatte ved telefonselskaberne, ud fra koordineringshensyn må kunne stille som betingelse for indførelse af understøttelsesregler med det foreslåede indhold, at bestemmelserne herom fremtræder som fuldstændigt løsrevet fra overenskomster.

Ministeriet for offentlige arbejder henviste i udtalelsen af 11. marts 1983 til det, ministeriet havde anført i skrivelsen af 3. september 1982 til centralorganisationen om baggrunden for, at ministeriet for offentlige arbejder ikke fandt at kunne efterprøve finansministeriets skøn over, hvorledes understøttelsesordningen burde gennemføres.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til Centralorganisationen for Telefonstanden i Danmark:

»Ifølge bekendtgørelse nr. 239 af 28. juni 1961 af den for Københavns Telefon Aktieselskab udfærdigede koncession post 14 skal koncessionshaverens selskabsvedtægter være godkendt af ministeren for offentlige arbejder og må ikke ændres uden dennes samtykke. Ministeren for offentlige arbejders samtykke udkræves ligeledes bl.a. til »ændring af gældende bestemmelser om personalets normering, lønning, pensionering og arbejdstid«.

Ved kongelig resolution af 2. januar 1973 skete der fra 1. januar 1973 at regne overførsel til økonomi- og budgetministeriet af »alle under andre ministeriers forretningsområde hørende sager vedrørende aftale om samt fastsættelse eller godkendelse af løn- og andre ansættelsesvilkår for personalegrupper, uanset om ansættelsesvilkårene m.v. fastsættes ved lov, bekendtgørelse, aftale, kollektiv overenskomst, regulativ, reglement, cirkulære eller lignende ...«

Ved kongelig resolution af 19. december 1973 blev de under budgetministeriet hørende sagsområder overført til finansministeriet.

På denne baggrund er der efter min opfattelse ikke tvivl om, at kompetencen til på statens vegne at udøve beføjelserne i henhold til koncessionens post 14 for så vidt angår godkendelse af ansættelsesvilkår - herunder pensionsvilkår - tilkommer finansministeriet.

Det kan for så vidt ikke give mig grundlag for kritik, at ministeriet for offentlige arbejder i skrivelsen af 3. september 1982 meddelte centralorganisationen, at ministeriet ikke kunne efterprøve det skøn, der var udøvet af finansministeriet med hensyn til fastsættelsen af betingelserne for godkendelse af understøttelsesordningen.

Spørgsmålet om berettigelsen af at stille de omhandlede betingelser er i realiteten et spørgsmål om, hvorvidt finansministeriet ville være beføjet til at afslå at godkende en mellem de umiddelbare parter indgået aftale om en understøttelsesordning alene med den begrundelse, at ministeriet ikke ønsker forholdet reguleret ved aftale. Jeg bemærker herved, at fi-

nansministeriet ikke har haft indvendinger mod indholdet af den foreliggende understøttelsesordning.

Udgangspunktet for bedømmelsen af dette spørgsmål er bestemmelsen i koncessionens post 11, hvorefter »Koncessionshaveren er 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.« Jeg må forstå, at kompetencen efter koncessionens post 11 fortsat beror hos ministeriet for offentlige arbejder.

De gældende forhandlingsregler, der er stadfæstet af ministeriet for offentlige arbejder den 10. august 1973, bestemmer, at forhandlingsretten (mellem de forhandlingsberettigede personaleforeninger og telefonselskaberne) omfatter bl.a. »pensionsmæssige forhold«, ligesom disse forhold er genstand for aftaleindgåelse mellem parterne.

Ifølge bestemmelsen i koncessionens post 14, litra g, udkræves (nu) finansministeriets godkendelse til ændring af gældende bestemmelser om bl.a. personalets pensionering. Bestemmelsen indeholder ikke nogen angivelse af, hvilke kriterier ministeriet kan tillægge betydning ved udøvelsen af godkendelsesbeføjelsen, men efter vestre landsrets dom af 13. februar 1981 (gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 1981, s. 849) må jeg lægge til grund, at formålet med bestemmelsen har været dels at sikre statens indseende med de økonomiske forpligtelser, som vil blive overført til staten ved en fuldstændig overtagelse af telefonselskaberne, dels at sikre, at ansættelses-, lønnings- og pensionsforholdene inden for telefonselskaberne i et vist omfang koordineres med de tilsvarende forhold inden for staten.

På den baggrund kan det spørgsmål rejses, om koncessionens post 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 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 post 11. Det bemærkes herved, at der ikke på dette område gælder bestemmelser, der på tilsvarende måde som tjenestemandslovens § 45, stk. 3, undtager bl.a. pensionsspørgsmål fra aftaleområdet.

Finansministeriet ses ikke i brevvekslingen med centralorganisationen eller i udtalelsen til mig at have taget stilling til det omhandlede hjemmelsspørgsmål.

Jeg har på denne baggrund henstillet til finansministeriet at overveje sagen på ny og i den forbindelse over for centralorganisationen at tage stilling til hjemmelsspørgsmålet.

...«

Supplerende oplysninger om sagen

I skrivelse af 29. juni 1984 underrettede finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementet, mig om, at ministeriet i en skrivelse af samme dato havde meddelt Centralorganisationen for Telefonstanden i Danmark følgende:

»Ved skrivelse af 11. november 1981 til De samvirkende Telefonselskaber gjorde finansministeriet godkendelsen i henhold til punkt 14 g i koncessionsbestemmelserne for telefonselskaberne af en understøttelsesordning for telefonselskabernes ikke-pensionssikrede telefonistpersonale med et indhold, der svarer til understøttelsesreglerne for ikke-pensionssikret personale i statens tjeneste, betinget af, at ordningen fastlægges ensidigt i et af selskaberne udfærdiget regulativ eller lignende, og at eventuelle ændringer i eller muligt bortfald af statens understøttelsesordning får tilsvarende virkning inden for telefonselskabernes område. Det var desuden en forudsætning for godkendelsen, at centralorganisationen skriftligt over for telefonselskaberne erklærer sig indforstået med de nævnte betingelser.

Centralorganisationen har herefter i skrivelse af 19. april 1982 til ministeriet for offentlige arbejder med henvisning til telefonkoncessionernes punkt 11 og 14 og bestemmelserne om udøvelse af forhandlingsretten med hensyn til aftaler om bl.a. pension under § 2 i overenskomst af 1973 om forhandlingsregler gjort gældende, at finansministeriet, som ifølge bekendtgørelse nr. 21 af 11. januar 1973 har fået overdraget godkendelseskompetencen med hensyn til løn- og ansættelsesvilkår for ansatte personalegrupper i telefonselskaberne, i medfør heraf kan godkende - eller undlade at godkende - en kollektiv aftale om nye overenskomster, der er indgået mellem telefonselskaberne og personaleorganisationen under iagttagelse af reglerne i koncessioner og forhandlingsregler m.m.

Centralorganisationen kan derimod ikke acceptere, at godkendelse gøres betinget af, at aftale om en ny overenskomst ændres til bestemmelser, der fremtræder i et af telefonselskaberne ensidigt udfærdiget regulativ, og af, at centralorganisationen fraskriver sig retten til at forhandle en ændring af efterlønsvilkårene for ikke-pensionssikret personale.

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.«

I skrivelse af 6. august 1984 klagede centralorganisationen (nu Teleforbundet i Danmark) over finansministeriets stillingtagen. Jeg anmodede herefter finansministeriet om en udtalelse, herunder om en nærmere begrundelse for ministeriets standpunkt.