

Udskriftsdato: onsdag den 10. juni 2026

FOU nr 1995.359 (Gældende)

Hjemmelsmangler ved fastsættelse af regler om tjenestefrihed uden løn for efterskolelærere

Ministerium: Folketinget

Hjemmelsmangler ved fastsættelse af regler om tjenestefrihed uden løn for efterskolelærere

Resumé

En advokat klagede på vegne af en forening af efterskoler over at Kulturministeriet havde gjort udbetaling af lønpuljemidler til den enkelte efterskole betinget af forhandling med den forhandlingsberettigede organisation om midlernes fordeling. Ministeriet havde fastsat betingelsen i et cirkulære, men advokaten mente ikke at ministeriet heri havde hjemmel til at give pålæg om forhandlingsvilkår. Advokaten rejste endvidere spørgsmål om hvorvidt ministeriet havde hjemmel til at lade et cirkulære om tjenestefrihed uden løn gælde for lærere ved efterskoler.

Ombudsmanden udtalte ikke kritik i forbindelse med lønpuljespørgsmålet.

Ombudsmanden mente derimod at det var tvivlsomt, om ministeriet havde hjemmel til at fastsætte regler om tjenestefrihed uden løn gældende for lærere på efterskoler.

Ombudsmanden henstillede til ministeriet at ministeriet tog initiativ til at løse hjemmelsproblemet. (J. nr. 1993-52-75).

En advokat (A) klagede på vegne af en forening af efterskoler over at Kulturministeriet gjorde det til en betingelse for udbetaling af lønpuljemidler at den enkelte efterskole forhandlede med den forhandlingsberettigede organisation om midlernes fordeling, samt at Kulturministeriet ikke fandt at kunne undtage efterskoler fra reglerne om ret til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål.

Det fremgik af sagen at Finansministeriet i 1989 udsendte en vejledning om ministeriepuljen der blev indført med virkning fra den 1. april 1989 efter aftale mellem ministeriet og centralorganisationerne. Det nye puljesystem indebar at en del af den aftalte lønsum skulle tildeles lokalt, eksempelvis som engangsvederlag eller som personlige tidsbegrænsede tillæg til personalet. Udmøntningen af de afsatte puljer på personer kunne ifølge vejledningen kun ske ved aftale, "og der forudsættes således enighed mellem de forhandlingsberettigede parter" (s. 29 i vejledningen).

Med skrivelse af 4. september 1989 sendte Kulturministeriet (nu Undervisningsministeriet) et oplæg til statsinstitutioner under ministeriet om Kulturministeriets ministeriepulje. Ministeriet udbad sig kommentarer til oplægget. Oplægget blev desuden forelagt foreningen med oplysning om at der også var afsat ministeriepuljer til tilsvarende brug for efterskoler og husholdningsskoler. Ministeriet bad om foreningens reaktion på oplægget. Med oplægget fulgte et udkast til cirkulære.

Foreningen svarede i skrivelse af 15. november 1989 og anførte bl.a.:

"...

Man er i det hele meget betænkelige ved systemet med individuelle lønforbedringer blandt det pædagogiske personale på skolerne. Siden lovændringerne i 1970 har man på skolerne sat megen pris på, at man var fri for diskussionerne om lønfastsættelse ved nyansættelse af lærere. Det arbejde, der udføres af lærere, vil aldrig under nogen form kunne omsættes i målbare resultater, og derfor kan kvaliteten af dette arbejde heller ikke gøres til genstand for objektiv udmåling.

Dertil kommer, at lærergerningen på vore skoler i høj grad bygger på et samvirke alle de ansatte imellem - ingen kan køre deres eget løb. Individuelle løntillæg vil derfor kun virke negativt på dette nødvendige samarbejde.

Man ønsker derfor primært disse midler afsat til generelle lønforbedringer, f.eks. tillagt midlerne til kostskoletillægget (ulempegodtgørelsen).

Kan dette ikke lade sig gøre, ønsker man midlerne administreret på de enkelte skoler. Vore skoler er private selvejende institutioner, hvor det økonomiske og pædagogiske ansvar er placeret på skolerne. Det er derfor op til disse skoler selv at finde frem til en løsning på administrationen af disse puljemidler. Et formynderi fra Kulturministeriet eller fra organisationer vil være forkert i denne sammenhæng. - Skal der drives lønpolitik på skolerne, er skolerne selv de eneste, der kan.

Vi foreslår derfor, at direktoratet meddeler skolerne, hvilke lønsummer, der kan disponeres over (i procent af rammetilskuddet til lærerløn). Samtidig kan man i kort form meddele skolerne, under hvilke betingelser, midlerne kan anvendes. ..."

I december 1989 sendte Kulturministeriet igen et udkast til cirkulære om de enkelte ministeriepuljer. Udkastet indeholdt i §§ 1 og 6 følgende beskrivelse:

"§ 1. Der afsættes en pulje til hver skole, så den enkelte skole kan yde individuelle lønforbedringer.

Stk. 2. Skolens pulje beregnes på grundlag af det årselevtal for 1989, som skolen har oplyst i forbindelse med fastsættelse af forskud på rammetilskud for 1990. Årselevtal på mindre end 20 forhøjes dog til 20.

Stk. 3. Puljen anvendes ved aftale mellem efterskolens bestyrelse og Efterskolernes Lærerforening og ved aftale mellem husholdnings- eller håndarbejdsskolens bestyrelse og Husholdningslærerforeningen."

...

"§ 6. Aftale om anvendelse af puljen indgås mellem skolens bestyrelse eller den, som bestyrelsen bemyndiger hertil, og vedkommende lærerforening, jf. § 1, stk. 3.

Stk. 2. Forslag om anvendelse af puljen kan fremsættes og forhandles af skolens bestyrelse eller den, som bestyrelsen har bemyndiget hertil og den på skolen valgte repræsentant (kontaktperson) for vedkommende lærerforening, jf. § 1, stk. 3, eller selve foreningen, hvis der ikke er valgt en repræsentant. Forslag fremsættes skriftligt.

..."

I en skrivelse af 12. december 1989 bemærkede foreningen bl.a. følgende:

"..."

ad § 6:

Foreningen finder som nævnt i indledningen, at skolerne (= bestyrelserne og medarbejderne) i fællesskab har de bedste forudsætninger for at vurdere, hvorledes puljen skal fordeles. Vi finder det f.eks. meget betænkeligt, at en lærerforening skal deltage i fordelingen på skoler, hvor medarbejderne af en eller anden grund ikke har ønsket at være medlem af en faglig organisation, og hvor lærerforeningen derfor af gode grunde ikke kender noget som helst til forholdene. Man kan endda befrygte, at disse skoler vil mene, at de på forhånd har en vis portion antipati hos foreningen.

I denne forbindelse kan vi erindre om, at Finansministeren tidligere har indskærpet, at medlemskab af en faglig organisation ikke må tages i betragtning ved fordeling af fleks-puljemidler.

Vi foreslår, at hver skoles lærerråd udpeger en eller flere repræsentanter til at drøfte spørgsmålet om løntillæg med bestyrelsens repræsentant."

I et svar af 14. december 1989 bemærkede Kulturministeriet:

"Det er LC, som har kompetencen på arbejdstager side. LC kan delegere den, og har gjort det til de respektive lærerforeninger/kontaktpersoner f.s.v. ang. fremsættelse af forslag og forhandling af forslag, men ikke indgåelse af aftale om dem.

Hverken direktoratet eller foreningen kan tvinge LC til at delegere på anden måde eller til at afgive kompetencen."

I forbindelse med udsendelse i december 1990 af cirkulæreudkastet, som indeholdt i alt væsentligt samme bestemmelser som i 1989-cirkulæret, gentog foreningen de ovenfor citerede indsigelser.

Bestyrelsen for en ungdomsskole henvendte sig i skrivelse af 5. februar 1991 til Kulturministeriet om fordelingen af lønpuljen for 1990. Bestyrelsen henviste bl.a. til følgende:

"...

Ifølge Kulturministeriets cirkulære af 10. januar 1990 indgås aftale om anvendelsen af puljen mellem skolens bestyrelse og Efterskolernes Lærerforening.

Bestyrelsen ønsker imidlertid ikke en sådan myndighed udlagt til Efterskolernes Lærerforening, idet det er et brud på de frie skolars grundidé.

Vi har et glimrende samarbejde mellem lærerstab og bestyrelse og betragter Lærerforeningens indblanding som et indgreb i skolens beslutningsområde.

Bestyrelsen ser det iøvrigt som en naturstridig opgave at afgøre hvem på skolen, der skal have betaling for særlig indsats, selv om vi nok i samarbejde med lærerne kunne komme med forslag til Direktoratet.

..."

Efterskolernes Lærerforening besvarede den 5. februar 1991 en skrivelse fra ungdomsskolen om lønpuljens fordeling. Foreningen anførte:

"Efterskolernes Lærerforening takker for skolens skrivelse af 31. januar 1991, idet vi dog undres over den uforsonlige og aggressive tone, som anvendes i skrивelsen.

Lærerforeningen agter at holde sig til cirkulærets ordlyd, hvoraf det fremgår, at skolen skal forhandle direkte med foreningen, såfremt skolen ikke har en kontaktperson, hvilket jo er tilfældet for (ungdomsskolen).

I konsekvens af ovenstående skal skolen fremsætte forslag til lærerforeningen, såfremt man ønsker at uddele puljen. I modsat fald skal puljemidlerne returneres til Direktoratet.

..."

Ministeriet fastholdt i en skrivelse af 14. februar 1991 til ungdomsskolen sin tidligere opfattelse.

Ungdomsskolen henvendte sig til foreningen som endnu en gang henvendte sig til Kulturministeriet om sagen. Foreningen gentog sine tidligere synspunkter.

Kulturministeriet svarede i skrivelse af 5. september 1991 og fastholdt sit tidligere standpunkt. Ministeriet tilføjede:

"...

Det kan iøvrigt bemærkes, at i forbindelse med anvendelsen af de nye lokallønpuljer overvejer direktoratet efter lærerforeningernes forslag at indføre en forhåndsaccept fra lærerforeningerne af visse nærmere bestemte anvendelsesmuligheder, således at der bliver mulighed for, at skolerne ikke i alle tilfælde behøver den efterfølgende godkendelse."

A afgav på anmodning fra foreningen den 3. marts 1992 en responderende udtalelse om fastsættelse af individuelle løntillæg for lærere på efterskoler. A anførte bl.a.:

"...

3.1. Hjemmel til pålæg af forhandlingsvilkår

Lov om folkehøjskoler m.v. giver hjemmel til fastsættelse af regler for aflønning af lærere. Ministeriepuljesystemet er som udgangspunkt klart omfattet af begrebet løn, idet der er tale om et løntillæg, blot individuelt og fastsat på baggrund af en konkret vurdering. Finansministeriets cirkulære og de tilsvarende regler fastsat af Kulturministeriet må forstås således, at Efterskolernes Lærerforening har en vetoret, idet puljen skal anvendes efter 'aftale' mellem skolens bestyrelse og foreningen.

Spørgsmålet er herefter, om der i bestemmelserne i lov om folkehøjskoler er hjemmel til at fastsætte en kompetencefordeling af denne art. På den ene side må lovens regel forstås som en generel bemyndigelse, der i et vist omfang må fortolkes under hensyn til den udvikling, det pågældende område er undergivet. På den anden side er cirkulærets forhandlingsklausul en regel, der er en følge af et forhandlingsresultat mellem to parter, og hvis formål er at sikre disse parter en bestemmende indflydelse på lønfastsættelsen.

Der består særlige forhold på efterskoleområdet, idet efterskolerne er selvejende institutioner og foreningen er ikke aftalepart, hverken i forhold til Finansministeriet, Kulturministeriet eller organisationerne. Hertil kommer, at der kun består en indirekte relation mellem overenskomsten og efterskolernes økonomi, idet efterskolerne modtager et statstilskud hjemlet i loven, mens ansættelsesrelationen består mellem skole og lærer.

Lov om folkehøjskoler m.v. og lønbekendtgørelsen fastsætter vilkårene for skolernes tilskud. Et af vilkårene er, at lærerne skal lønnes på den måde Kulturministeriet foreskriver. Mellem læreren og den enkelte skole er der herefter ingen råderum for lønfastsættelsen i aftalen mellem skolen og læreren. Imidlertid forudsætter loven og lønbekendtgørelsen klart, at der alene er to parter i aftaleforholdet: skolen og læreren.

Det er et betydeligt indgreb i skolens autonomi, at skolen for at opnå det yderligere løntilskud som lønpuljerne indeholder, skal pålægges at indgå en aftale med tredjemand, nemlig den forhandlingsberettigede organisation, Efterskolernes Lærerforening.

Selv om lov om folkehøjskoler m.v. § 11, stk. 1, nr. 3, synes vid i sin bemyndigelse forekommer det tvivlsomt, om hjemlen kan anvendes til andet end fastsættelse af selve lønvilkårene for læreren.

Der må ved vurderingen heraf lægges vægt på baggrunden for lovgivningen. Der er tale om en lovgivning, der fastsætter betingelserne for ydelse af tilskud. Statens væsentligste interesse i lønfastsættelsen består i at sikre en styring af statens udgifter, medens der i øvrigt er frie rammer for institutionerne til at ordne deres egne forhold, under hensyn til vedtægtsbestemmelser m.v. Det har formodningen imod sig, at Kulturministeriet i lov om folkehøjskoler m.v. har hjemmel til at overlade andre private end skolen kompetence i lønreguleringsspørgsmål.

Efter lov om folkehøjskoler m.v. med bemærkninger er det Kulturministeriets pligt at drage omsorg for, at tilskudsreglerne for efterskolelærere fastsættes, således at efterskolelærerne ligestilles med f.eks. tjenestemænd i folkeskolen. Hvis der for tjenestemænd indføres en ordning som f.eks. puljeordningen, må Kulturministeriet drage omsorg for, at efterskolelærerne i økonomisk henseende stilles på samme måde, men under hensyn til respekten for de særlige styringsregler, der gælder for efterskolerne som selvejende tilskudsberettigede institutioner.

I tillæg hertil kan jeg henvise til det ovenfor anførte i Personaleadministrativ Vejledning, hvor Finansministeriet oplyser, at administrations- og personaledepartementets kompetence til forhandling af løn og andre ansættelsesvilkår skal forstås med de begrænsninger, lovgivningen og hidtidig praksis sætter.

På baggrund heraf er det min opfattelse, at den nævnte kompetencefordeling kun vil kunne pålægges efterskolerne, såfremt der er klar hjemmel hertil. Bemærkningerne til lov om folkehøjskoler m.v. må forstås sådan, at man har villet sikre statens indflydelse på udgiftsniveauet under hensyn til, at staten skal bære størstedelen af udgifterne. Det har ikke været tanken at give Kulturministeriet en særlig kompetence til at pålægge efterskolerne forpligtelser overfor private organisationer. Spørgsmålet må anses for tvivlsomt, men det er min opfattelse, at der ikke foreligger den fornødne hjemmel.

3.2. Krav på del i puljemidler

Der melder sig herefter spørgsmål om, hvorvidt efterskolerne har krav på del i puljemidlerne selv om forhandlingsklausulen ikke kan pålægges. Kulturministeriet har anført, at pengene må tilbagebetales til statskassen, såfremt de ikke udmøntes i lønforhøjelser. Der er som ovenfor anført ingen tvivl om, at

baggrunden for lov om folkehøjskoler m.v. og de hertil knyttede bekendtgørelser har været, at lærernes vilkår i det væsentlige skal svare til tjenestemandsansættelser indenfor det offentlige område, f.eks. folkeskolen. Det vil derfor være i strid med disse intentioner, såfremt man gennem tilskudsreglerne fratager efterskolerne denne mulighed, endda under henvisning til, at skolerne ikke vil acceptere et vilkår, der ikke lovligt kan stilles.

Kulturministeriet må således drage omsorg for, at efterskolelærerne i økonomisk henseende stilles på samme måde som tjenestemænd i folkeskoler m.v., men under hensyn til respekten for de særlige styringsregler, der gælder for efterskolerne som selvejende tilskudsberettigede institutioner.

4. Konklusion

Det forekommer særdeles tvivlsomt, om Kulturministeriet har hjemmel til at betinge puljemidlernes udbetaling til efterskoleområdet af, at den enkelte skole forhandler sig til rette med Efterskolernes Lærerforening om puljemidlernes fordeling. Kulturministeriet må sikre skolerne et forøget tilskud til efterskolelærernes løn svarende til de beløb, andre områder får tildelt i puljemidler, men således at løntilskuddet til skolerne udbetales til disse på en sådan måde, at de særlige styringsforhold, der efter vedtægterne gælder for efterskoler, bliver respekteret.

..."

I skrivelse af 7. januar 1993 indbragte A på vegne af foreningen ovennævnte spørgsmål for mig. A henviste til det samme som det A havde anført i responsummet til foreningen.

Tjenestefrihed uden løn

I klagen til mig rejste A desuden spørgsmål om berettigelsen af cirkulære nr. 116 af 3. juli 1991 udsendt af Direktoratet for Folkeoplysning, Frie Grundskoler m.v. om ret til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål.

Det nævnte cirkulære indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

§ 1. I medfør af § 58a i lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken, jf. lovbekendtgørelse nr. 671 af 2. oktober 1986, kan finansministeren efter forud indhentet udtalelse fra Lønningsrådet fastsætte regler om, at tjenestemænd har ret til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål.

Stk. 2. Finansministeren har i bekendtgørelse nr. 518 af 3. juli 1991 fastsat de nærmere regler om, til hvilke formål tjenestemænd har et retligt krav på tjenestefrihed uden løn samt vilkårene herfor. ...

§ 2....

Stk. 2. Efter de nugældende bestemmelser har tjenestemænd retskrav på ubegrænset tjenestefrihed uden løn til de i bekendtgørelsens § 1 nævnte formål.

...

§ 6. Det er aftalt, at bekendtgørelsens bestemmelser finder tilsvarende anvendelse for ansatte på tjenestemandslignende vilkår og for overenskomstansatte i det omfang, det fremgår af den enkelte overenskomst.

..."

I et brev af 30. maj 1992 til A's klient gjorde Kulturministeriet nærmere rede for cirkulærets baggrund. Ministeriet bemærkede:

"...

Foreningen mener ikke, at Kulturministeriet har hjemmel til at lade ordningen gælde for forstandere og lærere ved efterskoler. Der henvises til, at højskolelovens § 11, stk. 1, nr. 3, indebærer, at ministeren alene fastsætter regler om lønforhold og tjenestetid - ikke om øvrige ansættelsesforhold.

Hertil kan direktoratet oplyse, at i henhold til Statsministeriets bekendtgørelse nr. 21 af 11. januar 1973 om ændringer i ministeriernes forretningsområder har Hendes Majestæt Dronningen bestemt, at

der til Økonomi- og Budgetministeriet (nu Finansministeriet) pr. 1. januar 1973 overføres alle under andre ministeriers forretningsområde henhørende sager vedrørende aftale om samt fastsættelse af løn- og andre ansættelsesvilkår for personalegrupper, uanset om ansættelsesvilkårene m.v. fastsættes ved lov, bekendtgørelse, aftale, overenskomst eller lignende.

Finansministeren kan bemyndige en anden minister til bl.a. at fastsætte løn- og andre ansættelsesvilkår for personalegrupper, efter at udkast har været forelagt Finansministeriet til godkendelse.

I Finansministeriets cirkulære af 3. juli 1991 om ret til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål er i § 6 anført, at bekendtgørelsen af 3. juli 1991 om ret for tjenestemænd til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål finder tilsvarende anvendelse for ansatte på bl.a. tjenestemandslignende vilkår.

Da forstandere og lærere ved efterskoler er ansat på tjenestemandslignende vilkår, er de direkte omfattet af den nye ordning om ret til ubegrænset tjenestefrihed uden løn til de i bekendtgørelsen nævnte formål.

Direktoratet har derfor ikke mulighed for at undtage efterskolerne fra ordningen.

..."

I klagen til mig havde A om dette spørgsmål gjort følgende gældende:

"...

Det er foreningens synspunkt, at lov om folkehøjskoler m.v. § 11, stk. 1, nr. 3, må forstås således, at Kulturministeriet ikke har hjemmel til at lade ordningen om ret til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål gælde for forstandere og lærere ved efterskoler. Ifølge bestemmelsen kan ministeren alene fastsætte regler om lønforhold og tjenestetid - ikke om øvrige ansættelsesforhold. Endvidere har foreningen anført, at der ikke er belæg for at fortolke Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 128 af 26. februar 1990 § 14, stk. 2, således, at efterskolerne i forhold til det ansatte personale underkastes en tvungen orlovsordning.

Direktoratet har ved skrivelse af 30. januar 1992 meddelt foreningen, at man ikke har mulighed for at undtage efterskolerne for ordningen.

2.1. Det retlige grundlag for de nye bestemmelser om tjenestefrihed uden løn.

Det retlige grundlag for bestemmelserne om tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål er Finansministeriets bekendtgørelse nr. 518 og cirkulære nr. 116 begge af 3. juli 1991.

I Finansministeriets cirkulære af 3. juli 1991 om ret til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål er i § 6 anført, at bekendtgørelsen af 3. juli 1991 om ret for tjenestemænd til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål finder tilsvarende anvendelse for ansatte på bl.a. tjenestemandslignende vilkår.

Kulturministeriet anfører i skrivelse af 30. januar 1992 til (foreningen), at forstandere og lærere ved efterskoler er direkte omfattet af den nye ordning om ret til ubegrænset tjenestefrihed uden løn til de i bekendtgørelsen nævnte formål, da disse forstandere og lærere er ansat på tjenestemandslignende vilkår. Kulturministeriet henviser til, at der ved Statsministeriets bekendtgørelse nr. 21 af 11. januar 1973 skete en overførsel af alle sager om fastsættelse af løn og andre ansættelsesvilkår under andre ministeriers forretningsområde til Finansministeriet. Det gjaldt uanset om ansættelsesvilkårene m.v. fastsættes ved lov, bekendtgørelse, aftaler, overenskomst eller lignende. Finansministeren kan bemyndige en anden minister til at fastsætte løn- og andre ansættelsesvilkår for personalegrupper, efter at udkast hertil har været forelagt Finansministeriet til godkendelse.

Bekendtgørelsen om ret for tjenestemænd til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål er udstedt med hjemmel i § 58 a i lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken. Bekendtgørelsen afløser bekendtgørelse nr. 851 af 28. november 1986 om ret for tjenestemænd til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål.

2.2. Lov om folkehøjskoler, landbrugsskoler, husholdningsskoler og efterskoler.

Som nævnt bestemmer § 11, stk. 1, nr. 3 i lov om folkehøjskoler, landbrugsskoler, husholdningsskoler og efterskoler, at skolens forstander og lærere skal være aflønnet efter regler, der fastsættes af Kulturministeren, samt at de øvrige ansættelsesvilkår skal være skriftligt aftalt. Bekendtgørelse nr. 128 af 26. februar 1990 udstedt af Kulturministeren om løn- og ansættelsesforhold for forstandere og lærere ved de frie kostskoler fastsætter i § 14, stk. 2, nr. 4, at de regler, der er fastsat for folkeskolens tjenestemænd, finder tilsvarende anvendelse for forstandere, heltidslærere og kvotelærere for så vidt angår tjenestefrihed og nedsat tjenestetid til forskellige formål, f.eks. borgerligt ombud og begivenheder i nærmeste familie.

Højskolelovens § 11, stk. 1, nr. 3, har i praksis betydet, at Kulturministeriet har haft kompetencen for så vidt angår lønforhold og tjenestetid, hvorimod den enkelte skole frit har kunnet bestemme de øvrige ansættelsesvilkår, f.eks. ansættelsestidspunkt, ansættelsens varighed, opsigelsesvarsel, betaling for kost og lønnens forud- eller bagudbetaling. Disse områder har aldrig været koblet sammen med reglerne i tjenestemandsløven.

Efterskolerne har i mange år behandlet læreres ansøgninger om orlov uden løn velvilligt, både i tilfælde hvor der f.eks. har været tale om ulandsarbejde eller om 'prøveansættelser' på anden skole eller i andet erhverv. Disse tilsagn om orlov uden løn har altid været baseret på frivillighed i forholdet mellem skolerne og de ansatte.

(Foreningen) forstår § 14, stk. 2, nr. 4 i Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 128 af 26. februar 1990 således, at der kan gives tjenestefrihed eller nedsat tjenestetid - med eller uden løn - i forbindelse med opgaver i samfundet (militærtjeneste, lokal- eller landspolitisk arbejde, organisationsarbejde) eller i den ansattes familie - herunder plejeorlov. Bestemmelsen må læses således, at den gælder samtlige kostskoleformer (folkehøjskoler, landbrugsskoler, husholdningsskoler og efterskoler). Den kan således ikke dække de forhold, der er nævnt i Finansministeriets bekendtgørelse og cirkulære af 3. juli 1991, idet disse bestemmelser alene er udsendt af Kulturministeriet ved følgeskrivelse af 1. oktober 1991 til efterskoler og husholdningsskoler.

2.3. Hjemmel til pålæg af tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål.

Som anført under punkt 3.1. vedrørende spørgsmålet om individuel lønfastsættelse giver loven om folkehøjskoler m.v. hjemmel til fastsættelse af regler for aflønning af lærere. Hjemlen kan som sagt næppe anvendes til andet end fastsættelse af selve lønvilkårene for læreren, og de er næppe hjemlede til at fastsætte regler af den i Finansministeriets bekendtgørelse angivne karakter.

Kulturministeriet skal efter lov om folkehøjskoler m.v. drage omsorg for, at efterskolelærere i økonomisk henseende stilles på samme måde som tjenestemænd i folkeskolerne m.v., men respektere de særlige styringsregler, der gælder for efterskolerne som selvejende tilskudsberettigede institutioner. Efterskolerne hidtidige praksis på området har hvilet på en sådan ligestilling, idet efterskolelærerne ikke er blevet stillet ringere end tjenestemænd i lignende stillinger, og skolernes selvbestemmelsesret er samtidig ikke blevet krænket.

Det må således konkluderes, at Kulturministeriet ikke har hjemmel til at lade ordningen gælde for forstandere og lærere ved efterskoler."

Kulturministeriet kommenterede A's klage i sin udtalelse af 9. juli 1993. Ministeriet bemærkede om lønpuljespørgsmålet følgende:

"...

Som ovenfor anført har direktoratet fordelt ministeriepuljen for efterskoleområdet ud fra skolernes årselevtal. Ministeriepuljen for efterskoleområdet var omfattet af Finansministeriets udmelding af 30. maj 1989 til Kulturministeriet om Kulturministeriets samlede ministeriepulje.

Efterskolerne er som ovenfor anført selvejende institutioner, der får mere end halvdelen af deres driftsudgifter dækket gennem statstilskud. Heraf følger bl.a., at løn- og ansættelsesforhold for institutio-

nerne personale skal forhandles af Administrations- og Personaledepartementet ligesom for statsansat personale. Dette fremgår senest af Finansministeriets Budgetvejledning 1992, afsnit 21.35.

Finansministeriet har i cirkulære af 22. maj 1989 om ministeriepuljer fastsat reglerne om brugen m.v. af ministeriepuljerne. Cirkulæret er udsendt sammen med en vejledning i juni 1989. Cirkulærets bestemmelser om procedure og aftale er uddybet i vejledningens kapitel 6 og 7. I kapitel 6 står der bl.a.: 'På arbejdstagersiden har vedkommende centralorganisation forhandlingskompetencen, som kan delegeres til medlemsorganisationerne og lokale organisationsrepræsentanter.' I dette tilfælde havde Lærernes Centralorganisation delegeret sin kompetence til Efterskolernes Lærerforening.

Undervisningsministeriet er af den opfattelse, at den aftale om ministeriepuljer, som blev indgået for aftaleperioden 1989-91, har som betingelse, at anvendelsen af ministeriepuljerne på efterskoleområdet kun kan ske efter aftale mellem skolens ledelse og den forhandlingsberettigede organisation.

Det er herefter Undervisningsministeriets opfattelse, at direktoratet i 1989 var forpligtet til at fastsætte et regelsæt for efterskolerne, der indeholdt bestemmelser om, at Efterskolernes Lærerforening var aftal-part. Ordningen med kontaktpersoner godkendt af lærerforeningen indebærer, at den enkelte skoles ledelse lokalt kunne forhandle om en aftale, hvorefter lærerforeningen skulle godkende lokalaftalen. Det anføres i Kulturministeriets cirkulære af 10. januar 1990, at alene i de tilfælde, hvor der ikke var en sådan kontaktperson, måtte skolens ledelse forhandle direkte med Efterskolernes Lærerforening."

I en skrivelse af 13. august 1993 fastholdt A sine tidligere fremsatte synspunkter.

I en skrivelse af 7. januar 1994 udtalte Kulturministeriet sig således om tjenestefrihedsspørgsmålet:
"..."

Da det daværende Direktoratet for folkeoplysning under Kulturministeriet udarbejdede bekendtgørelse nr. 128 af 26. februar 1990 om løn- og ansættelsesforhold for forstandere og lærere ved de frie kostskoler, skete det efter et indgående forarbejde i en arbejdsgruppe, hvori (foreningen) var repræsenteret. Bekendtgørelsesudkastet har endvidere været til høring i (foreningen), og foreningen havde i sit høringssvar af 31. januar 1990 ingen bemærkninger til formuleringen i § 14, stk. 2 og 3.

Det er Undervisningsministeriets opfattelse, at formuleringen af § 14, stk. 2, nr. 4, sammenholdt med stk. 3 indebærer, at en række regler om tjenestefrihed - herunder også de senere fastsatte regler i Finansministeriets cirkulære nr. 518 af 3. juli 1991 om tjenestemænds ret til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål - har kunnet fastsættes for forstandere og lærere ved efterskoler. Den ovennævnte formulering angiver alene eksempler på tjenestefrihed og giver således ikke en udtømmende beskrivelse af de tilfælde, hvor læreren har ret til tjenestefrihed. Det fremgår af formuleringen i stk. 3, at der vil kunne fastsættes udfyldende regler.

Som det fremgår af de øvrige stykker i § 14, er der i § 14 fastsat en række regler af forskellig karakter, som dog har det tilfælles, at der heri er fastsat regler, der nærmere regulerer lønvilkårene for forstandere og lærere i nogle konkrete forhold.

For så vidt angår klagen over ministeriets grundlag for at kunne fastsætte de påklagede tjenestefrihedsregler henvises endvidere til §§ 5 og 6, hvori der er fastsat regler angående tjenestefrihed med løn til efter- og videreuddannelse. Disse regler regulerer ligeledes lønvilkårene i nogle konkrete forhold.

Foreningen anfører endvidere den opfattelse, at Finansministeriets cirkulære alene er udsendt til efterskoler og husholdningsskoler og altså ikke til folkehøjskoler og landbrugsskoler. Foreningen bygger dette på, at følgebrevet ved udsendelse af dette cirkulære kun var adresseret til husholdningsskoler og efterskoler.

Men cirkulæret blev samme dag sendt til folkehøjskolerne og landbrugsskolerne. Udsendelsen skete blot med et andet følgebrev, fordi disse skoler ikke tillige skulle have cirkulæret om Gruppeliv, idet denne ordning ikke gælder for disse skoleformer.

Undervisningsministeriet er således ikke enig i (foreningen's) fortolkning angående ministeriets grundlag for at fastsætte de påklagede regler om ret til tjenestefrihed uden løn."

Herefter udtalte jeg følgende:

Fordeling af lønpuljen

Lovbek. nr. 661 af 26. oktober 1988 om folkehøjskoler, husholdningsskoler og efterskoler indeholdt i § 11, stk. 1, nr. 3, følgende bestemmelse:

"Til godkendte skoler yder staten tilskud under følgende betingelser:

...

3. Skolens forstander og lærere skal være aflønnet efter regler, der fastsættes af kulturministeren. De øvrige ansættelsesvilkår skal være skriftligt aftalt.

..."

Loven er senere blevet ændret, og den for øjeblikket gældende lov er lovbek. nr. 1191 af 23. december 1993. § 17 i den nugældende lov er anderledes formuleret end § 11, stk. 1, nr. 3, i den tidligere lov. Som sagen er forelagt for mig, har jeg kun anledning til at vurdere det rejste problem på baggrund af den tidligere lov.

Bestemmelsen i § 11, stk. 1, nr. 3, fik sin formulering ved hovedlovens vedtagelse i 1970.

I bemærkningerne til lovforslaget anførtes følgende (Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 2243ff):

"...

Det foreslås, at der ikke i loven optages bestemmelser om løn og timetal, men at de fornødne regler herom fastsættes af undervisningsministeren efter forhandling med ministeren for statens lønnings- og pensionsvæsen, således at fremtidige ajourføringer på dette område kan gennemføres administrativt.

Som omtalt under de almindelige bemærkninger, pkt. 6, finder man det nødvendigt at forlade de gældende loves system med fri indplacering af lærere og forstandere til fordel for en ordening, hvorefter tilskud ydes på grundlag af en indplacering i nogle af de lønrammer, som er nævnt i lov nr. 13 af 18. juni 1969 om tjenestemandslønninger m. m. og klassificering af tjenstemandsstillinger i staten, folkeskolen og folkekirken, ...

...

Det forudsættes, at skolerne ikke må yde højere lønninger til forstandere og lærere for deres forstander- og/eller lærergerning end de efter foranstående retningslinjer angivne. Højere løn må således ikke ydes, selv om skolen ville afholde merudgiften uden statstilskud.

..."

Området der i 1970 sorterede under Undervisningsministeriet blev senere overført til Kulturministeriet, og det sorterer nu atter under Undervisningsministeriet.

§ 7, stk. 1, i Kulturministeriets bek. nr. 128 af 26. februar 1990 om løn- og ansættelsesforhold for forstandere og lærere ved de frie kostskoler lyder således:

"Forstandere, heltidslærere og kvotelærere ansættes på tjenstemandslignende vilkår og aflønnes efter indplacering i tjenstemændenes lønsystem i de lønrammeforløb, som direktoratet fastsætter for de enkelte skoleformer. Lønrammeforløb og de nærmere regler om aflønning af forstandere og lærere fastsættes af direktoratet efter høring af de relevante organisationer. For husholdningsskoler og efterskoler sker det efter forhandling med Finansministeriet."

(A) har anført at Kulturministeriet ikke havde den fornødne hjemmel til at pålægge efterskolerne at forhandle med en privat organisation. (A) har henvist til at bestemmelsen i folkehøjskolelovens § 11, stk. 1, nr. 3, må opfattes snævert som kun omfattende fastsættelse af selve lønvilkårene for lærerne, og at Kulturministeriet derfor heller ikke havde hjemmel til at overlade kompetence i lønspørgsmål til en

privat organisation som Efterskolernes Lærerforening. Endvidere har (A) anført at det ville være i strid med de særlige styringsregler der gælder for efterskoler som selvejende tilskudsberettigede institutioner at pålægge disse en pligt til forhandling med en privat organisation.

Af bemærkningerne til folkehøjskoleloven fremgår at der ved lønfastsættelsen skulle ske indplacering i nogle af de lønrammer der var fastsat for tjenestemænd i staten mv. Da loven blev vedtaget i 1970 blev lønnen for tjenestemænd fastsat centralt. Udviklingen har imidlertid medført at en stadig større del af lønnen i form af individuelle tillæg aftales decentralt efter lokal forhandling.

Selv om der således ikke i lovens forarbejder nævnes sådanne løntillæg, må det antages at formålet har været at sidestille lærernes lønvilkår med vilkårene for tilsvarende tjenestemænd i staten mv.

Formålet med det offentlige kompetence med hensyn til lønfastsættelse ved tilskudsinstitutioner, som f.eks. efterskoler, kan efter min opfattelse ikke som af Dem fremført siges at være begrænset til rene udgiftsstyringsbetragtninger. Eftersom lønsystemet ved efterskolerne er knyttet så tæt sammen med lønsystemet for tjenestemænd i staten mv., har det offentlige som lønfastsættende myndighed for disse en mere overordnet interesse at varetage ikke blot angående lønnens størrelse, men også angående lønstrukturen, herunder den måde midlerne bliver fordelt på.

På denne baggrund må begrebet lønfastsættelse i lovens § 11, stk. 1, nr. 3, efter min opfattelse forstås således at det også omfatter kompetence med hensyn til fordelingen af puljemidler.

Ministeriepuljerne blev indført ved aftale mellem Finansministeriet og centralorganisationerne i staten med virkning fra 1. april 1989. Puljerne dækkede samtlige ansatte omfattet af centralorganisationernes forhandlingskompetence.

For tjenestemænd er centralorganisationernes forhandlingsret hjemlet i tjenestemandslovens § 45. For tjenestemandslignende ansatte ved tilskudsinstitutioner mv. har centralorganisationerne forhandlingsretten når en minister er part ved fastsættelsen af ansættelsesvilkårene, og de pågældende personalegrupper er tilsluttet en af centralorganisationerne, jf. bek. nr. 515 af 28. november 1969 af hovedaftale mellem Finansministeriet og tjenestemændenes centralorganisationer § 2, stk. 2.

Af betænkning nr. 483 afgivet af tjenestemandskommissionen af 1965, 1. del, 1969, s. 39f og s. 132, fremgår at baggrunden for bestemmelsen var et ønske om at gøre det muligt for organisationer hvis medlemmer havde en tilsvarende status som statstjenestemænd, og hvis løn- og andre ansættelsesvilkår blev fastsat under medvirken af en minister, og således at udgifterne helt eller delvis blev dækket af staten, gennem optagelse i en centralorganisation at få indflydelse på de generelle forhandlinger om medlemmernes løn- og ansættelsesvilkår.

Det fremgår ligeledes af betænkningen at der herved tænkte på organisationer som i forvejen var indehavere af en forhandlingsret i forhold til en minister.

Herefter har jeg ingen bemærkninger i anledning af at Undervisningsministeriet (tidligere Kulturministeriet) har anset centralorganisationerne som forhandlingsberettigede for så vidt angår fordeling af lønpuljer, og dermed også anset Lærernes Centralorganisation for berettiget til at overlade forhandlingskompetencen vedrørende fordelingen af puljemidlerne til Efterskolernes Lærerforening.

Tjenestefrihed til specielle formål

Tjenestemandslovens § 58 a indeholder følgende bestemmelse:

"Finansministeren kan efter indhentet udtalelse fra Lønningsrådet fastsætte regler om, at tjenestemænd har ret til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål."

Finansministeren har i bek. nr. 518 af 3. juli 1991 fastsat regler om ret for tjenestemænd til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål. § 1 i bekendtgørelsen indeholder følgende bestemmelser:

"§ 1. Tjenestemænd, der

1) udsendes til udlandet som led i Danmarks statslige udviklingssamarbejde med udviklingslandene,

2) udsendes til udlandet for at gøre tjeneste ved internationale organisationer, som Danmark deltager i eller samarbejder med, eller

3) ansættes i Grønlands hjemmestyre, har ret til tjenestefrihed uden løn.

Stk. 2. Tjenestemænd, hvis ægtefælle eller samlever

1) udsendes til tjeneste i udlandet for statslige myndigheder,

2) udsendes til udlandet som led i Danmarks statslige udviklingssamarbejde med udviklingslandene,

3) udsendes til udlandet for at gøre tjeneste ved internationale organisationer, som Danmark deltager i eller samarbejder med, eller

4) ansættes i Grønlands hjemmestyre, har ret til tjenestefrihed uden løn.

Det er en forudsætning for at benytte retten til tjenestefrihed uden løn, at tjenestemanden følger ægtefælle eller samlever til tjeneste i udlandet eller i Grønland."

Bestemmelserne gælder ikke umiddelbart for personer der som lærere ved efterskolerne er ansat på tjenestemandslignende vilkår.

Ifølge § 11, stk. 1, nr. 3, i den dagældende lov om folkehøjskoler og efterskoler ydes tilskud til de pågældende skoler på betingelse af at "skolens forstander og lærere skal være aflønnet efter regler, der fastsættes af Kulturministeriet."

I bek. nr. 128 af 26. februar 1990 om løn- og ansættelsesforhold for forstandere og lærere ved de frie kostskoler, § 14, er det fastsat at "for forstandere, heltidslærere og kvotelærere finder de regler, der er fastsat for folkeskolens tjenestemænd, tilsvarende anvendelse ved ... nr. 4, tjenestefrihed og nedsat tjenestetid til forskellige formål, f.eks. borgerligt ombud og begivenheder i nærmeste familie."

Efterskolerne og de øvrige skoler der er omfattet af folkehøjskoleloven er selvejende institutioner som drives dels ved hjælp af egne midler, dels ved tilskud fra staten.

Principielt er ledelsen af skolerne henlagt til institutionernes styrende organer, især bestyrelsen og forstanderen. Det må antages at arbejdsgiverkompetencen ligeledes er henlagt til de ledende organer medmindre den ved lovgivningen er henlagt til andre organer, f.eks. statslige myndigheder. Det må endvidere kræves at en sådan hjemmel er utvetydig, omend det ikke kan kræves at den er udtrykkelig.

Finansministeriet lagde i cir. nr. 116 af 1991 til grund at Finansministeriet (eller Kulturministeriet) kunne bestemme - og ved bek. nr. 128 af 26. februar 1990 havde bestemt - at reglerne om ret til tjenestefrihed for tjenestemænd til nærmere afgrænsede formål gælder for ansatte på tjenestemandslignende vilkår og således også for lærerne på efterskolerne.

Bek. nr. 128 blev udstedt i medfør af bl.a. § 11 i højskoleloven. Denne bestemmelse gav i nr. 3 ministeren ret til at fastsætte regler om aflønning. De øvrige ansættelsesvilkår ville ifølge bestemmelsen være skriftligt aftalt.

Efter min mening må det herefter anses for tvivlsomt om ministeriet med hjemmel i denne bestemmelse har kunnet træffe afgørelse om ret til tjenestefrihed uden løn for personalet på de pågældende skoler.

Dertil kommer at det må anses for tvivlsomt om bek. nr. 128, § 14, stk. 2, tog sigte på de tjenestefrihedstilfælde der er omhandlet i bek. nr. 518 af 3. juli 1991. Jeg sigter hermed til at der som eksempel på tjenestefrihedsregler nævnes borgerligt ombud og familiebegivenheder, dvs. situationer som er direkte nævnt i tjenestemandslovens § 58. Der er således ikke henvist til de særlige regler om tjenestefrihed der er fastsat i henhold til § 58 a i tjenestemandsloven.

Jeg anser det således for tvivlsomt om der i folkehøjskolelovens § 11 var hjemmel for ministeren til at træffe bestemmelse om ret til tjenestefrihed for efterskolernes personale, og betragter det endvidere som usikkert om § 14, stk. 2, i bek. nr. 128 omhandler de tjenestefrihedstilfælde der er omhandlet i Finansministeriets bek. nr. 518 af 3. juli 1991.

Jeg har gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg har samtidig henstillet til ministeriet at ministeriet tager initiativ til at løse det beskrevne hjemmelsproblem. I den forbindelse bemærkes at jeg er opmærksom på at folkehøjskoleloven blev ændret i 1993, og at lønbestemmelsen (§ 17) har fået en anden udformning end i den tidligere lov. Jeg er endvidere bekendt med at der pågår forhandlinger med henblik på en ændring af ansættelsesvilkårene for lærere og forstandere på efterskoler."

Ministeriet meddelte senere at hjemmelsproblemet var løst gennem en overenskomst mellem Finansministeriet og Lærernes Centralorganisation som var indgået i overensstemmelse med den nye lovbestemmelse.

Jeg tog det meddelte til efterretning.