

statsansatte er således lovgivningsmagtens opgave.

Grænselinjen fastlægges efter gældende ret ved de årlige finanslove, som i dansk ret er folketingslove, ovenfor side 17.

Kan lovgivningsmagten trække denne linje som den vil? Hvis den kan det, kan den selvfølgelig bringe grænselinjen i overensstemmelse med EF-Domstolens afgørelse. Eller er lovgivningsmagten bundet af nogle forudsatte betingelser eller stiltiende forudsætninger, som følger af forfatningshistorie og praksis?

Et beslægtet spørgsmål blev behandlet i et responsum, som jeg afgav i 1959, og som blev offentliggjort i en betænkning om fremtidige ansættelsesformer for stats faste personale (Betænkning nr. 282/1961, side 22-31).

Baggrunden for denne betænkning var nogle nyere sociale og økonomiske udviklinger: Et af kendemærkerne for tjenestemænd havde i mere end hundrede år været deres ret til pension i tilfælde af fratræden eller afskedigelse på grund af alder, sygdom eller andre årsager, der ikke kan tilregnes tjenestemanden. Dette privilegium var ved at blive problematisk af to grunde. For det første voksede den almindelige statsbetalte folkepension i størrelse og udstrækning, og private pensionsordninger blev almindelige. Så pensionsrettigheder var ikke længere et privilegium forbeholdt for tjenestemænd. For det andet var staten begyndt at ansætte ikke-tjenestemænd i stillinger, som tidligere var blevet besat med tjenestemænd, af den simple grund, at grupper af efterspurgt arbejdskraft ikke var interesseret i pensioner, men ønskede en væsentlig højere betaling, end tjenestemandspensionen tillod, samt strejkeret for at opnå en sådan betaling. Et udvalg blev anmodet om at afgive betænkning om muligheder for helt eller delvis at afskaffe ansættelse af personale med traditionelle tjenestemandspensionsrettigheder. Udvalget bad så mig om at udtale, om grundloven opstillede grænser for afskaffelsen af traditionelle pensionsrettigheder for statsansatte.

På grundlag af en undersøgelse af forfatningshistorie og praksis svarede jeg, at grundloven forudsatte, at en kerne af statsansatte skulle have en ret til pension i tilfælde af fratræden eller afskedigelse af grunde, der ikke kunne tilregnes dem. Påvisningen af, at grundloven således indeholdt grænser, som lovgivnings-

magten skulle respektere, var ved denne lejlighed det væsentlige. Den præcise afgrænsning af den gruppe af statsansatte, som skulle have denne særlige pensionsret, var et spørgsmål af mindre betydning. Der blev således ikke gjort forsøg på at trække præcise grænselinjer. Jeg karakteriserede gruppen af statsansatte, hvis ret til pension i tilfælde af fratræden eller afskedigelse af årsager, der ikke kunne tilregnes dem, således: »... de mere selvstændigt virkende tjenestemænd; det er deres frimodighed og saglige stillingtagen, man vil beskytte mod overdrevent politisk tryk«. Kernen er derfor »de højere administrative tjenestemænd, den væbnede magts ledere samt de statsansatte, der som lærere, præster m.v. er opinionsdannende«. (Bet. 282, side 28).

Man kan selvfølgelig diskutere, hvor stor betydning man skal tillægge dette responsum i denne sammenhæng. Det problem, der behandles her, og det, der blev analyseret i det gamle responsum, er ikke helt ens. Dengang var det et spørgsmål om at finde en gruppe af statsansatte, hvis uafhængighed grundloven ønskede at beskytte ved hjælp af den særlige ret til pension i tilfælde af fratræden eller afskedigelse af utilregnelig årsag. I denne redegørelse er spørgsmålet, om grundloven tillader, at grænselinjerne mellem statstjenestemænd og andre statsansatte trækkes således, at kun de, der udøver offentlig myndighed og varetager statens og andre offentlige myndigheders almene interesser, er tjenestemænd.

Hertil kommer, at fortolkningen af forudsatte betingelser i grundloven under alle omstændigheder er et vanskeligt foretagende, og responsummet er næsten 25 år gammelt.

Alligevel synes jeg, det er rimeligt at tage dette gamle responsum som udgangspunkt også i denne forbindelse. Hvis man gør det, indebærer grundlovens § 27, når alt kommer til alt, ikke nogen alvorlig hindring for gennemførelsen i dansk ret af EF-Domstolens dom. Den eneste gruppe, som giver problemer, er opinionsdannerne. Efter min forståelse af grundlovens stiltiende forudsætninger skal de vigtigste statsansatte opinionsdannere være tjenestemænd. Mange af dem udøver imidlertid ikke offentlig myndighed eller varetager statens generelle interesser. Deres stilling kan derfor ifølge EF-Domstolens afgørelse ikke forbeholdes for danske statsborgere.