

Til lovforslag nr. L 240. Betænkning afgivet af Arbejdsmarkedsudvalget den 20. maj 1999

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af tjenestemandspensionsloven, tjenestemandsløven og en række andre love

(Opfølgning på nedsættelsen af folkepensionsalderen, ændring af reglerne om tjenestemandsløven, afskedigelse af åremålsansatte, ansættelse af personer uden dansk indfødsret m.v.)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til finansministeren og justitsministeren, som disse har besvaret skriftligt. Justitsministerens svar er optrykt som bilag til betænkningen.

Endvidere har udvalget modtaget en skriftlig og mundtlig henvendelse fra Centralorganisationernes Fællesudvalg.

Der er af finansministeren og af et mindretal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Dansk Folkepartis medlem) lovforslaget til *vedtagelse* med de af finansministeren stillede ændringsforslag.

Et mindretal inden for flertallet (Venstres medlemmer af udvalget) er betænkelig ved den udhulning af grundlovens § 27, der finder sted med lovforslagets udvidelse af mulighederne for at ansætte personer uden dansk statsborgerskab i tjenestemandslignende stillinger og på tjenestemandsidestående vilkår. Dette er baggrunden for, at mindretallet foranledigede, at der blev stillet et spørgsmål om denne problemstilling til justitsministeren. Justitsministerens svar er optrykt som bilag til betænkningen.

Et *mindretal* (Dansk Folkepartis medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil dog stemme for de stillede ændringsforslag.

Mindretallet er imod nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 år til 65 år, fordi dette betyder, at efterlønsmodtagere får forringede vilkår.

Mindretallet har stillet ændringsforslag om, at reglerne for personer uden dansk indfødsret forbliver uændrede i forhold til i dag.

Ændringsforslag

Af et *mindretal* (DF):

Til § 1

- 1) Nr. 5 udgår.
- 2) Nr. 6 udgår.

Af *finansministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 2

- 3) Efter nr. 6 indsættes som nyt nummer:
»01. I § 32, stk. 4, nr. 1, der bliver stk. 5, nr. 1, ændres »stk. 3, nr. 1« til: »stk. 4, nr. 1.«
- 4) I det under nr. 13 foreslåede § 54 d, stk. 1, affattes 1. pkt. således:

»Sekretæren sender snarest muligt et eksemplar af klageskriftet med bilag til indklagede og opfordrer samtidig denne til at afgive svarskrift med eventuelle bilag.«

5) I det under *nr. 13* foreslåede § 54 i, stk. 2, ændres i *nr. 1* »klagerens« til: »ansøgerens« og i *nr. 2* »klageren« til: »ansøgeren«.

Til § 3

6) I det under *nr. 13* foreslåede § 10, stk. 2, ændres i *nr. 1* »klagerens« til: »ansøgerens« og i *nr. 2* »klageren« til: »ansøgeren«.

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1 og 2

Ændringsforslagene betyder, at de hidtil gæl-

dende regler for personer uden dansk indfødsret opretholdes.

Til nr. 3

Ændringen er en konsekvensrettelse som følge af den ændring, der er foreslået i lovforslagets § 2, nr. 5.

Til nr. 4-6

Ændringsforslagene tilpasser formuleringen til formuleringen i lov om Arbejdsretten.

Carsten Hansen (S) Poul Erik Dyrhund (S) fmd. Bjarne Laustsen (S) Jytte Madsen (S)

Ole Vagn Christensen (S) Ole Sohn (SF) nfmd. Susanne Clemensen (CD)

Anders Samuelsen (RV) Frank Aaen (EL) Charlotte Antonsen (V) Eva Kjer Hansen (V)

Henning Urup (V) Jens Vibjerg (V) Knud Erik Kirkegaard (KF) Bendt Bendtsen (KF)

Mogens Andreasen (DF) Ole M. Nielsen (KRF)

Fremskridtspartiet havde ikke medlemmer i udvalget.

Bilag 1

Et af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 2:

Ministeren bedes oplyse, om han finder, at lovforslagets § 2, nr. 14 (§ 58 c), der handler om ansættelse af personer uden dansk indfødsret på tilsvarende vilkår som tjenestemænd, er i overensstemmelse med grundlovens (§ 27) ord og ånd.

*Svar:***1. Den foreslåede bestemmelse.**

Lovforslagets § 2, nr. 14, har følgende ordlyd:

»14. Kapitel 15 a affattes således:

»Kapitel 15 a

Ansættelse af personer uden dansk indfødsret

§ 58 c. Personer uden dansk indfødsret ansættes på tilsvarende vilkår som tjenestemænd i de tilfælde, hvor personer med indfødsret ansættes som tjenestemænd. Bestemmelsen om kongelig udnævnelse finder dog ikke anvendelse.««

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er det anført, at bl.a. tjenestemandspensionslovens bestemmelser om ansættelse af personer uden dansk indfødsret på tilsvarende vilkår som tjenestemænd foreslås ændret, således at bestemmelserne kommer til at omfatte alle personer uden dansk indfødsret og ikke blot som hidtil nordiske statsborgere og EU-statsborgere. Endvidere er det anført, at bestemmelserne om ansættelse af personer uden dansk indfødsret foreslås indføjet i selve loven.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget § 2, nr. 14, at bestemmelserne om kongelig udnævnelse – i lighed med den hidtil gældende retstilstand, for så vidt angår EU-statsborgere og nordiske statsborgere – fortsat ikke skal finde anvendelse.

2. De gældende regler.

Ved lov nr. 384 af 13. juni 1990 blev der i tjenestemandspensionsloven indsat følgende bestemmelse:

»§ 58 c. Finansministeren kan efter indhentet udtalelse fra Lønningsrådet bestemme, at personer, der ansættes i staten, folkeskolen eller folkekirken i henhold til De Europæiske Fællesskabers regler om arbejdskraftens frie bevægelig-

hed, ansættes på tilsvarende vilkår som tjenestemænd.«

I bemærkningerne til det lovforslag, som bestemmelsen bygger på, er der bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1989-90, Tillæg A, sp. 3914 ff):

»Forslaget tilsigter at tilpasse tjenestemandspensionslovgivningen til De Europæiske Fællesskabers regler om arbejdskraftens frie bevægelighed.

EF-Kommissionen har besluttet at gøre en systematisk indsats med henblik på at afskaffe begrænsningerne på grundlag af nationalitet, som i hver enkelt medlemsstat har til følge, at arbejdstagere fra andre medlemsstater ikke kan få adgang til stillinger inden for visse nøje definerede offentlige områder ...

De grundlæggende regler om arbejdskraftens frie bevægelighed findes i EØF-Traktatens art. 48 og i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF, der er vedtaget i medfør af art. 49. Efter forordningen har enhver statsborger i en medlemsstat ret til at tage og udøve lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område i overensstemmelse med de regler, der gælder for arbejdstagere, der er statsborgere i denne stat. Retten gælder med de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, jf. EØF-Traktatens art. 48, stk. 3. Bestemmelserne gælder ikke for ansættelser i den offentlige administration, jf. EØF-Traktatens art. 48, stk. 4.

Efter EF-Domstolens praksis omfatter art. 48, stk. 4, kun stillinger, der indebærer udøvelse af offentlig myndighed og ansvar for varetagelsen af statens eller andre offentlige myndigheders almene interesser. Der er således ikke i alle tilfælde sammenfald mellem de stillinger, som efter EF-reglerne kan forbeholdes danske statsborgere, og de stillinger, som efter danske regler besættes med tjenestemænd.

Efter grundlovens § 27 kan ingen ansættes som tjenestemand uden at have dansk indfødsret. Stillinger, som efter danske regler besættes med tjenestemænd, men som ikke kan forbeholdes danske statsborgere, kan som følge heraf ikke besættes på tjenestemandsvilkår, når der ansættes EF-statsborgere uden dansk indfødsret.

Det foreslås derfor, at finansministeren bemyndiges til efter indhentet udtalelse fra Lønningsrådet at bestemme, at personer, der ansættes i staten, folkeskolen eller folkekirken i henhold til EF-reglerne, ansættes på tilsvarende vilkår som tjenestemænd, herunder tjenestemandspensionslovens kapitel 4 om suspension, disciplinærfølgning og injuriersøgsmål, § 32 om rådighedsløn ved nedlæggelse af stillingen samt kapitel 12 om Tjenestemand retten.

Bemyndigelsen forudsættes alene anvendt, når det er påkrævet for at opfylde EF-reglerne. Bestemmelsen vil derfor ikke blive anvendt ved ansættelse i stillinger, som efter danske regler besættes på andre vilkår end tjenestemandsvilkår, f.eks. ansættelse i henhold til overenskomst.

De pågældende forudsættes udnævnt af vedkommende minister ... Kapitel I i lov nr. 173 af 28. april 1971 om kongelig udnævnelse af visse tjenestemænd finder således ikke anvendelse i disse tilfælde.«

Ved lov nr. 382 af 6. juni 1991 blev tjenestemandspensionslovens § 58 c ændret, og bestemmelsen har nu følgende ordlyd:

»§ 58 c. Finansministeren kan efter indhentet udtalelse fra Lønningsrådet bestemme, at statsborgere i de øvrige nordiske lande, der ansættes i staten eller folkekirken, ansættes på tilsvarende vilkår som tjenestemænd.

Stk. 2. Finansministeren kan efter indhentet udtalelse fra Lønningsrådet bestemme, at personer, der ansættes i staten eller folkekirken i henhold til De Europæiske Fællesskabers regler om arbejdskraftens frie bevægelighed, ansættes på tilsvarende vilkår som tjenestemænd.«

Formålet med ændringen var at sidestille nordiske statsborgere med EU-statsborgere i relation til ansættelse på tjenestemandsvilkår, jf. Folketingstidende 1990-91, Tillæg A, sp. 6329 f.

Nærmere regler om ansættelse af EF-statsborgere i staten, folkeskolen og folkekirken på tjenestemandsvilkår er fastsat i bekendtgørelse nr. 517 af 28. juni 1991.

I bekendtgørelse nr. 1003 af 9. december 1994, der bl.a. er udstedt med hjemmel i lov nr. 963 af 9. december 1992 om Danmarks tiltrædelse af aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejde, er fastsat, at den nævnte bekendtgørelse om EU-statsborgere finder tilsvarende anvendelse for statsborgere fra EFTA-landene (herunder Norge og Island) bortset fra Schweiz.

3. Forholdet mellem grundlovens krav om dansk indfødsret og de gældende regler.

Grundlovens § 27, stk. 1, har følgende ordlyd:

»§ 27. Regler om ansættelse af tjenestemænd fastsættes ved lov. Ingen kan ansættes som tjenestemand uden at have indfødsret. Tjenestemænd, som udnævnes af kongen, afgiver en højtidelig forsikring om at ville holde grundloven.«

Som det fremgår af denne bestemmelse, er det en betingelse for at blive ansat som tjenestemand, at den pågældende har dansk indfødsret. Bestemmelsen udelukker imidlertid ikke, at der i staten ansættes personer, der ikke er tjenestemænd, og som derfor ikke behøver at have dansk indfødsret.

Forholdet mellem kravet om dansk indfødsret i grundlovens § 27, stk. 1, og adgangen til at ansætte EU-statsborgere på tjenestemandsvilkår blev drøftet i forbindelse med Folketingets behandling af forslaget til lov nr. 384 af 13. juni 1990 om ændring af tjenestemandspensionsloven.

Det blev i den forbindelse lagt til grund, at ændringen af tjenestemandspensionsloven ikke ville være i strid med kravet om dansk indfødsret i grundlovens § 27, stk. 1, jf. Arbejdsmarkedsudvalgets betænkning af 16. maj 1990 (Folketingstidende 1989-90, Tillæg B, sp. 1359 ff).

Til støtte herfor blev der henvist til et responsum fra 1985 om statsborgerskab og adgang til ansættelse i den offentlige administration i Danmark, som professor, dr.jur. Bent Christensen havde udarbejdet.

I dette responsum (side 26 ff) antager Bent Christensen, at grundlovens § 27 indeholder en bindende forudsætning om, at en vis kerne af statsfunktioner, hvis rækkevidde det kan være vanskeligt at fastlægge, varetages af personer, der er tjenestemænd og dermed har dansk indfødsret. Der må derfor efter Bent Christensens opfattelse være en grænse for, i hvilket omfang personer, der ikke har dansk indfødsret, kan ansættes i visse stillinger i staten.

I sit responsum anfører Bent Christensen endvidere blandt andet følgende (side 1 og side 32):

»Rom-traktatens art. 48 vedrører »arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet«. Bestemmelsen tilsigter »afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af Medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår«. Stk. 4 i art. 48 indeholder imidlertid følgende undtagelse: »Bestemmelserne i den-

ne artikel gælder ikke for ansættelser i den offentlige administration«.

EF-Domstolen har i to domme ... fortolket art. 48, stk. 4. For at falde inden for stk. 4 skal ansættelsen i den offentlige administration vedrøre »stillinger, der indebærer en direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed og i de funktioner, som skal sikre statens eller andre offentlige kollektive enheders almene interesser ...« Eller som formuleret i ... samme dom: For anvendelsen af art. 48, stk. 4, er det »afgørende ..., om de pågældende stillinger er eller ikke er typiske for den offentlige forvaltnings særlige virksomhed, når den er blevet overdraget udøvelsen af offentlig myndighed og ansvaret for varetagelsen af statens almene interesser«.

...
Man kunne simpelt hen kombinere arrangementet i (dagældende § 19 og § 19 a i tjenestemandspensionsloven) med de formuleringer, der bruges af EF-Domstolen. Resultatet ville være, at en minister fik bemyndigelse til at bestemme, at en statsborger i en anden medlemsstat i EF kan ansættes af den danske stat på tilsvarende vilkår som tjenestemænd, *forudsat at vedkommende stilling ikke indebærer udøvelse af offentlig myndighed og pligt til at varetage statens eller andre offentlige myndigheders almene interesser*.

...
Den beskrevne løsning ville imidlertid ikke helt sidestille statsborgere i andre medlemsstater med danske statsborgere ... Forskellene er små, men de findes. Det er derfor nærliggende at spørge, om det ville være grundlovsmæssigt at ændre arrangementets ramme på en sådan måde, at ministeren fik bemyndigelse til at give fuldstændig tjenestemandsstatus til den gruppe ansøgere, der er beskrevet ovenfor.

Svaret kan ikke gives med absolut sikkerhed. På den ene side: Jo mere deres status svarer til tjenestemændenes, jo mere vægt må man tillægge de grundlovsmæssige betænkeligheder. På den anden side: *Hvis man afgrænser gruppen af udlændinge, som tillægges tjenestemandsstatus, som sket ovenfor*, er den yderligere udvidelse i forhold til tjenestemandspensionslovens § 19 og § 19 a, som dette arrangement medfører, ikke særlig stor.

Min personlige mening er, at et sådant arrangement ville være grundlovsmæssigt.« (fremhævet her)

Som det fremgår, fandt Bent Christensen, at ansættelse af EF-statsborgere på tjenestemandsvilkår i henhold til EF-reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke ville være i strid med kravet om dansk indfødsret i grundlovens § 27, stk. 1.

Det synes i den forbindelse i første række at være tillagt betydning, at det efter EØF-Traktatens artikel 48, stk. 4, og den hertil knyttede retspraksis var muligt at forbeholde visse stillinger i staten for danske statsborgere, og at adgangen hertil gik videre end den ovenfor nævnte bindende forudsætning i grundlovens § 27 om, at en vis kerne af statsfunktioner skal varetages af personer, der er tjenestemænd og dermed har dansk indfødsret.

Den ændring af tjenestemandloven, der skete ved lov nr. 382 af 6. juni 1991 (ansættelse af nordiske statsborgere på tjenestemandsvilkår), bygger også på den forudsætning, at ændringen ikke er i strid med kravet om dansk indfødsret i grundlovens § 27, stk. 1. Der henvises til Folketingsstidende 1990-91, Tillæg A, sp. 6330.

4. Vurdering af det rejste spørgsmål.

Som nævnt i pkt. 2 er der i dag hjemmel til at ansætte bl.a. EU-statsborgere og nordiske statsborgere på tjenestemandsvilkår. Kravet om dansk indfødsret i grundlovens § 27, stk. 1, antages ikke at være til hinder herfor, jf. nærmere professor dr.jur. Bent Christensens responsum, der er nævnt i pkt. 3 ovenfor.

Lovforslagets § 2, nr. 14, indebærer som nævnt i pkt. 1, at der tilvejebringes hjemmel til, at ikke kun EU-statsborgere og nordiske statsborgere kan ansættes på vilkår svarende til tjenestemænd, men at også andre personer, der ikke har dansk indfødsret, kan ansættes på disse vilkår.

Den foreslåede bestemmelse udvider således den personkreds, der kan ansættes på tjenestemandsvilkår. Bestemmelsen giver imidlertid ikke adgang til at ansætte udlændinge på tjenestemandsvilkår i videre omfang end den nuværende adgang til at ansætte EU-statsborgere og nordiske statsborgere på tjenestemandsvilkår, jf. herom pkt. 2 ovenfor.

Allerede på denne baggrund må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at gennemførelsen af lovforslagets § 2, nr. 14, ikke vil være i strid med kravet om dansk indfødsret i grundlovens § 27, stk. 1.