

Besvarelse af spørgsmål 7 af 31. januar 1995 fra Folke-
tingets Udvalg for Forretningsordenen (Alm. del - bilag
34).

Spørgsmål:

"Vil ministeren redegøre for, i hvilke tilfælde der vil være tale om ekspropriation, og i hvilke tilfælde, der ikke vil være tale om ekspropriation, hvis der vedtages lovregler efter nedenstående retningslinier:

Ministerpension til kommende ministre, nuværende ministre (herunder sådanne, der har været ministre tidligere og tidligere har fået udbetalt ministerpension) eller tidligere ministre (der p.t. oppebærer ministerpension) kan ikke udbetales før det fyldte 60. år.

Ministerpension kan endvidere kun udbetales efter det fyldte 60. år i det omfang, lønudbetaling fra offentligt eller privatlønnede jobs m.v., herunder som folkevalgt, ikke overstiger pensionen (f.eks.: hvis lønnen eller vederlaget er 150.000 kr. og pensionen 220.000 kr., udgør ministerpensionen 70.000 kr.).

Ministeren bedes i det omfang, der efter ministerens opfattelse er tale om ekspropriation, begrunde, hvorfor der ikke var tale om ekspropriation, da man ændrede tjenestemandspensionerne i forbindelse med skattereformen, jf. herved ministerens besvarelse af 14. februar 1994 af henvendelse af 3. november 1993 (Retsudvalget, 1993-94, alm.del - bilag 345), og i forbindelse med de manglende udbetalinger fra Den Sociale Pensionsfond."

Svar:

Der vedlægges et notat om det rejste spørgsmål. Notatets konklusioner kan sammenfattes således:

For kommende ministres vedkommende finder Justitsministeriet, at de skitserede ændringer vil kunne gennemføres, uden at der er tale om ekspropriation.

For allerede pensionerede ministres vedkommende finder Justitsministeriet, at de skitserede ændringer i almindelighed vil indebære ekspropriation.

For fungerende ministres vedkommende finder Justitsministeriet, at de skitserede ændringer - uden at der foreligger ekspropriation - vil kunne gives virkning for ministre med mindre end et års anciennitet.

Fungerende ministre med mere end et års anciennitet vil formentlig kunne kræve, at deres allerede optjente, men endnu ikke aktualiserede, ret til pension skal behandles efter de hidtil gældende regler. Der kan derimod ikke antages at være noget til hinder for, at de skitserede ændringer gives virkning for den ret til pension, som først optjenes efter ændringens ikrafttræden.

N O T A T

om

visse ekspropriationsretlige spørgsmål i forbindelse med en eventuel ændring af reglerne om ministerpension.

1. Indledning.

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen har stillet følgende spørgsmål til justitsministeren:

"Vil ministeren redegøre for, i hvilke tilfælde der vil være tale om ekspropriation, og i hvilke tilfælde, der ikke vil være tale om ekspropriation, hvis der vedtages lovregler efter nedenstående retningslinier:

Ministerpension til kommende ministre, nuværende ministre (herunder sådanne, der har været ministre tidligere og tidligere har fået udbetalt ministerpension) eller tidligere ministre (der p.t. oppebærer ministerpension) kan ikke udbetales før det fyldte 60. år.

Ministerpension kan endvidere kun udbetales efter det fyldte 60. år i det omfang, lønudbetaling fra offentligt eller privatlønnede jobs m.v., herunder som folkevalgt, ikke overstiger pensionen (f.eks.: hvis lønnen eller vederlaget er 150.000 kr. og pensionen 220.000 kr., udgør ministerpensionen 70.000 kr.).

Ministeren bedes i det omfang, der efter ministerens opfattelse er tale om ekspropriation, begrunde, hvorfor der ikke var tale om ekspropriation, da man ændrede tjenestemandspensionerne i forbindelse med skattereformen, jf. herved ministerens besvarelse af 14. februar 1994 af henvendelse af 3. november 1993 (Retsudvalget, 1993-94, alm.del - bilag 345), og i forbindelse med de manglende udbetalinger fra Den Sociale Pensionsfond."

Nedenfor under pkt. 2 redegøres der kort for de galden-

de regler om ministerpension. Under pkt. 3 redegøres der for indholdet af bestemmelsen i grundlovens § 73. Pkt. 4 indeholder en kortfattet gennemgang af den foreliggende retsvidenskabelige litteratur om grundlovens beskyttelse af pensionsrettigheder.

Ministerpensionsordningens nærmere karakter omtales under pkt. 5. Justitsministeriets overvejelser om de rejste spørgsmål gengives under pkt. 6. Under pkt. 7 omtales de sager, der er nævnt i spørgsmålets sidste afsnit.

2. Reglerne om ministerpension.

2.1. Retten til ministerpension blev efter grundloven af 5. juni 1849 første gang reguleret i § 3 i Pensionsloven af 24. februar 1858 for de under Ministerierne for Monarkiets Fællesanliggender henhørende Embedsmænd og disses Enker og Børn. Bestemmelsen havde følgende ordlyd:

"§ 3. Ministrenes Pensioner bestemmes efter de almindelige Pensioneringsregler, dog forbeholdes Kongen Ret til at fastsætte Pensionen høiere, kun at det i nærværende Lov foreskrevne Maximum ei overskrides."

En i det væsentlige tilsvarende bestemmelse blev optaget som § 72 i Lov nr. 56 af 16. september 1919 om Statens Tjenestemænd.

Ved gennemførelsen af Lov nr. 198 af 16. juli 1927 om Vederlag og Pension m.v. for Ministre blev bestemmelserne om ministerpension udskilt i en særlig lov. Ved lovens § 5, stk. 1, blev der indsat en bestemmelse om samordning med tjenestemandslønninger, således at den udbetalte løn i en tjenestemandstilling fradrages i ministerpensionen.

Det fremgår af overgangsbestemmelsen i lovens § 9, at loven ikke har omfattet allerede pensionerede ministre.

2.2. De gældende regler om ministerpension findes i lov nr. 194 af 5. juni 1959 (med senere ændringer) om vederlag og pension m.v. for ministre. Loven svarer i det væsentlige til den under pkt. 2.1 nævnte lov nr. 198 af 16. juli 1927. Bemærkningerne til lovforslaget findes i Folketingstidende 1958-59, Tillæg A, sp. 2993 ff.

Efter lovens § 3, stk. 1, har en minister, der afgår fra sin stilling, ret til i to år at oppebære ventepenge, der svarer til højeste ministerpension. Retten til ventepenge gælder, uanset hvor længe den pågældende har været minister.

Efter udløbet af det tidsrum, hvori der udbetales ventepenge, er en afgået minister berettiget til egenpension, såfremt han har fungeret som minister i mere end et år, jf. lovens § 4, stk. 1. Pensionens størrelse er afhængig af længden af den periode, hvori den pågældende har været minister, jf. § 5, stk. 2.

Ministerpensionen bortfalder, såfremt en pensionsnydende minister ansættes i en tjenestemandstilling. Såfremt tjenestemandslønnen er mindre end ministerpensionen, udbetales forskellen dog som personligt tillæg, jf. lovens § 6, stk. 1, 2. pkt.

3. Almindelige bemærkninger om grundlovens § 73.

3.1. Grundlovsbestemmelsens indhold.

Grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

"§ 73. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning."

I den forfatningsretlige litteratur anføres det ofte, at bestemmelsen rejser to spørgsmål. Det første spørgsmål er, hvad der skal forstås ved udtrykket "ejendom". Dette fortolkningsspørgsmål er afgørende for grundlovsbeskyttelsens rækkevidde, idet et indgreb i en rettighed, som ikke er beskyttet af grundlovens § 73, ikke kan indebære ekspropriation, jf. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 640 ff.

Det andet spørgsmål, som grundlovens § 73 rejser, er, hvad der skal forstås ved begrebet "afstå". Det er således ikke ethvert indgreb i ejendomsretten, der har karakter af ekspropriation. Indgreb i en rettighed, som er beskyttet af grundlovens § 73, men som ikke har karakter af afståelse, kan derfor foretages uden iagttagelse af betingelserne i § 73.

Grundloven er ikke til hinder for ekspropriation. Det skal blot ske under iagttagelse af de betingelser, der er angivet i grundlovens § 73, herunder navnlig kravet om fuld erstatning. Det vil derfor savne mening at foretage ekspropriation af pengebeløb. Det ville være at tage med den ene hånd og give præcis det samme tilbage med den anden, jf. herved Alf Ross, a.st., side 674.

3.2. De beskyttede rettigheder.

Det er almindeligt antaget, at begrebet "ejendomsret" i grundlovens § 73, stk. 1, skal forstås i vid betydning. Alf Ross anfører således bl.a. følgende (a.st., side 645):

"Betingelse for beskyttelse efter grdl. § 73 er alene om rettigheden - uanset adkomstgrundlaget, uanset omsættelighed, og uanset om den efter sit indhold går ud på at tilsikre en sarråden over ydre legemlige ting - skaber en retlig særstilling der af den berettigede på den ene eller anden måde kan udnyttes til opnåelse af økonomiske fordele."

LÆ 40000

Tilsvarende synspunkter kommer til udtryk i den øvrige forfatningsretlige litteratur, jf. Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 399 ff., Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3 (1989), side 118 ff., og Peter Germer, Statsforfatningsret II (1989), side 103 ff.

Også rettigheder, der hviler på offentligretlig adkomst, herunder pensionsrettigheder, er omfattet. Om den grundlovsmæssige beskyttelse af sådanne rettigheder anfører Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 722 f., bl.a. følgende:

"Noget andet er, at rettigheder, som hviler på en offentligretlig adkomst, ofte ikke er stiftet som uigenkaldelige eller uforanderlige. Medens rettigheder, som erhverves mod staten eller en kommune ved en kontrakt, er af samme karakter som kontraktmæssige rettigheder mod en privat mand eller sammenslutning, kan rettigheder - om man vil fordele - der tilstås ved lov eller forvaltningsakt, ofte fra det offentliges side tilbagekaldes eller ændres. Dette kan bl.a. bero på, at der ikke til sådanne rettigheder eller fordele svarer nogen modydelse, således navnlig offentlige understøttelser."

Det antages, at en rettighed for at være beskyttet af grundlovens § 73 må være af en vis aktuel karakter. Alf Ross anfører således (a.st., side 652) bl.a. følgende:

"Den rettighed (interesse) der ifølge det foregående nyder beskyttelse efter grdl. § 73 må være af en vis aktuel karakter. Der kan fx. ikke være tvivl om, at lovgiveren ved at ændre arvelovgivningens regler kan berøve visse personer en chance for at arve de ellers ville have haft, uden at disse af den grund kan gøre krav på ekspropriationserstatning. (...). Omvendt, når der er tale om definitive, omend betingede retspositioner i kraft af privatretlige dispositioner, fx retten ifølge en konservativ arvepagt. Mellem disse poler kan tænkes at forekomme retspositioner, der i højere eller mindre grad har karakter af "velerhvervede rettigheder", og hvor det er tvivlsomt, om de er beskyttede efter ekspropriationsreglerne."

3.3. Afståelsesbegrebet.

3.3.1. Det er i den forfatningsretlige litteratur og i retspraksis almindeligt antaget, at lovgivningsmagten uden at gennemføre ekspropriation kan foretage visse former for regulering af de rettigheder, der er omfattet af grundlovens § 73. Lovgivningsmagten kan således f.eks. opstille almindelige regler om begrænsninger i borgernes handlefrihed og i deres råden over, hvad de ejer, jf. Max Sørensen, a.st., side 405.

Afgrænsningen mellem på den ene side de indgreb, der er tvangsafståelse i grundlovens forstand, og for hvilke der derfor skal ydes ejeren ekspropriationserstatning, og på den anden side de indgreb, der kun er en regulering af ejendomsrettens udøvelse, og som ejeren derfor må affinde sig med uden erstatning, kan i en række tilfælde give anledning til tvivl.

Det er almindeligt antaget, at spørgsmålet om, hvorvidt et indgreb har karakter af ekspropriation, må bero på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed, jf. Max Sørensen, a.st., side 412, og Alf Ross, a.st., side 665 ff. Som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, peger man navnlig på indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret (herunder om det rammer mange eller få personer), indgrebets intensitet, og om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel rettighed. Det kan endvidere tillægges betydning, om indgrebet indebærer, at den berørte rettighed overføres til et andet retssubjekt.

3.3.2. Der foreligger alene ekspropriation, såfremt der er tale om tvangsmæssig afståelse af ejendom. Alf Ross anfører således (a.st., side 677) bl.a. følgende:

"[Det er] klart at afståelser og begrænsninger en ejer frivilligt indgår på i mangfoldige tilfælde ikke vil være ekspropriation. Staten må kunne købe eller lokke visse ejere

til at indgå på visse afståelser af eller begrænsninger i deres ejendomsret mod at tilsi-ge dem visse lempelser i byrder, der ellers retmæssigt ville påhvile dem, uden at afstå-elsen eller begrænsningen kan anses for eks-propriation. Grænsen mellem de tilfælde der må betragtes som (maskeret) ekspropriation, og de tilfælde der er virkelig frivillige ordninger, må principielt bero på arten og styrken af den pression der udøves mod den ejer der ikke frivilligt går med."

Henrik Zahle anfører (a.st., side 137 ff.) synspunkter af tilsvarende karakter.

4. Særligt om pensionsrettigheder.

4.1. Spørgsmålet om, i hvilket omfang offentligretlige pensionsrettigheder er beskyttet af grundlovens § 73, er - navnlig med henblik på tjenestemandspensioner - drøftet en række steder i nyere forfatningsretlig lit-teratur.

Derimod ses det særlige spørgsmål om grundlovsbestem-melsens betydning for ændringer i reglerne om minister-pension ikke at være berørt i litteraturen, jf. dog Bernhard Gomard, Privat Pension og Social Forsikring, side 205, note 92 (omtalt nedenfor). Der ses heller ik-ke at foreligge retspraksis herom.

4.2. Alf Ross anfører (a.st., side 649) bl.a. følgende:

"Vedrørende tjenestemand's krav på lønning og pension m.m. foreligger, så vidt vides, ingen lovregel eller retsafgørelse om, hvorvidt disse er beskyttet ved grdl. § 73, men ud fra det anførte ledende synspunkt bør dette prin-cipielt antages. Spørgsmålet bliver da kun, i hvilket omfang erstatning for forringede løn-nings- og pensionsvilkår er udelukket ved be-stemmelsen i T.L. [tjenestemand'slovens] § 12 (1) opfattet som et ansættelsesvilkår. En al-lerede forfalden pensionsydelse må dog - på linie med andre fordringer - være beskyttet af grdl. § 73. Tilsvarende må gælde, at tje-nestemandspensionen må være beskyttet, når denne er blevet aktuel, d.v.s. ved tjeneste-mandens afsked med pension."

Max Sørensen anfører (a.st., side 401 f.) bl.a. følgende:

"Om pensionsrettigheder kan det ikke generelt siges, om de er beskyttet eller ikke. De forskellige typer af pensionskrav må undersøges særskilt. Allerede forfaldne pensionsydelser må under alle omstændigheder ligestilles med almindelige fordringer og som sådanne omfattes af begrebet ejendom i grl. § 73.

.....

Tjenestemandspension er beskyttet når pensionsretten er blevet aktuel ved tjenestemandens afsked med pension, derimod ikke så længe pensionsretten kun er eventuel, jfr. princippet i HD 1935.1, ovfr. 6.07."

I det nævnte afsnit 6.07 anfører Max Sørensen bl.a. følgende (side 164):

"Endelig udtalte højesteret [i en dom, der er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1935, side 1], at ordningen ikke stred mod de sagsøgende dommers velerhvervede rettigheder. Herved bygges på den grundsætning, at pensions- og pensionslignende krav ikke er beskyttet mod lovgivningsmagtens indgreb, så længe de ikke er blevet aktuelle, jfr. ndfr. 22.02."

Bernhard Gomard giver (a.st., side 195 ff.) udtryk for tilsvarende synspunkter. Det anføres bl.a. (side 205), at en særregel om grundlovsbeskyttelse for ældre tjenestemand's pensionsudsigt næppe kan opstilles. Dog antages det, at tjenestemand, der har opnået ret til at søge afsked med pension, ikke kan fratages denne ret. I en note til denne antagelse (side 205, note 92) anføres bl.a. følgende:

"Et noget lignende spørgsmål melder sig i forbindelse med lov om vederlag og pension m.v. for ministre nr. 198 af 16. juli 1927 (nu afløst af lov nr. 194 af 5. juni 1959). Ved denne lov forringedes ministrenes pensionsret på forskellig måde med virkning for ministre, der ikke var eller tidligere havde været på pension (lovens § 9), uagtet en mi-

nister når som helst kan afgang fra sin stilling med pension (lovens § 4). Her melder sig imidlertid yderligere spørgsmålet, om eventuelle grundlovsmæssige betæneligheder opvejes af, at lovforslaget formentlig har opnået enstemmig tilslutning fra dem, det angår, alle de daværende ministre."

Poul Andersen har i Dansk Forvaltningsret (4. udg., 1963), side 158 f., givet udtryk for en lidt anden opfattelse af den grundlovsmæssige beskyttelse af fungerende tjenestemænds udsigt til pension. Det anføres således:

"Man kan således ikke komme til nogen eksakt fastsættelse af det pensionsbeløb, som før tjenestemandens død eller afskedigelse må anses for fortjent og derfor beskyttet ved Grl. § 73. Dette bør dog ikke føre til i disse tilfælde at frakende pensionskravet grundlovsmæssig beskyttelse. Man må da anse de pensionsbeløb som fortjent ved et bestemt tidspunkt og grundlovsmæssig beskyttet, som tjenestemanden selv, hans enke eller hans børn ville have krav på, om han da blev afskediget af en grund, som ikke ville udelukke pensionskravet, eller afgik ved døden, men således at dette pensionsbeløb skønsmæssigt nedsættes, fordi kravet er afhængig af betingelser, som ikke er opfyldt."

Bent Christensen synes i et responsum af 14. august 1962, der er optrykt som bilag til betænkning nr. 320/1962 (2. betænkning fra Administrationsudvalget af 1960), at give udtryk for en tilsvarende opfattelse. Bent Christensen anfører bl.a. følgende (a.st., side 104):

"Når det er rimeligt at anse pension som noget fortjent og derfor beskyttet som ejendomsret, hænger det formentlig sammen med, at den enkelte kan vente som alt overvejende hovedregel at opnå pension for sig og/eller sine efterladte, at pensionen netop derfor spiller en afgørende rolle for tjenestemandstillingerne hele økonomiske placering, at tjenestemanden selv bidrager til pensionen, og at pensionen som afhængig også af tjenestealder og familieforhold får et individuelt præg."

4.3. I de seneste års forfatningsretlige litteratur er der givet udtryk for opfattelser vedrørende den grundlovmæssige beskyttelse af fungerende tjenestemands udsigt til pension, der svarer til det, som Poul Andersen og Bent Christensen har antaget.

Henrik Zahle anfører således (a.st., side 121) bl.a. følgende:

"Med hensyn til pensionsydelse må antages, at forfaldne pensionsydelse er beskyttet på linie med andre fordringer. Men også retten til fortsat pension i en aktuel pensionsordning, dvs. efter at pensionsperioden er begyndt, såvel som ved en eventuel pension, dvs. i tiden forud for pensionsperiodens begyndelse, kan i et vist omfang være beskyttet. I bedømmelsen må indgå hensynet til, i hvilket omfang den pågældende selv har bidraget gennem præmiebeløb eller på anden måde til den pågældende pensionsordning, jf. UFR 1929 239 H, såvel som hensyn til pensionsydelsens karakter og grundlag."

Peter Germer anfører (a.st., side 104, note 12) bl.a. følgende:

"Tjenestemandspension er i vidt omfang beskyttet efter grundlovens § 73, jfr. Poul Andersen, Forvaltningsret, s. 155-157. Anderledes Max Sørensen, s. 401-402, der fejlagtigt påberåber sig "princippet i HD 1935.1" til støtte for den opfattelse, at ikke-aktualiserede pensionskrav ikke er omfattet af grundlovens § 73."

Der henvises endvidere til Justitsministeriets besvarelse af 14. februar 1994 af et spørgsmål af 3. november 1993 fra Folketingets Retsudvalg (Alm.del - bilag 69). Besvarelsen omtales nærmere nedenfor under pkt. 7.

5. Ministerpensionsordningens nærmere karakter.

5.1. Som anført under pkt. 3.1 beror afgørelsen af, om et indgreb har karakter af ekspropriation, i princippet

på to forhold. For det første er det afgørende, om den rettighed, der gøres indgreb i, som en "ejendomsret" nyder beskyttelse efter grundlovens § 73. Dernæst er det afgørende, om det indgreb, der foretages, har karakter af tvangsafståelse.

I den praktiske retsanvendelse vil det ofte være vanskeligt at gennemføre en konsekvent sondring mellem de to spørgsmål. Henrik Zahle anfører således (a.st., side 126) bl.a. følgende:

"Denne opdeling [i rettighedsbegreb og afståelsesbegreb] kan imidlertid være vanskelig at fastholde. Der kan ikke opstilles skarpe regler for, hvad der skal til, for at et indgreb er ekspropriativt, og ved bedømmelsen af dette vanskelige spørgsmål inddrages også rettighedens karakter. En rettighed kan være beskyttet mod én type af indgreb, men ikke ikke i forhold til en anden. Betydningen af, at en rettighed er karakteriseret som beskyttet, er derfor ikke, at et hvilket som helst indgreb i en sådan rettighed må karakteriseres som ekspropriativt. Afgrænsningen af de beskyttede rettigheder angiver den yderste grænse for, hvilke typer af rettigheder og interesser der overhovedet kan være tale om at give beskyttelse i henhold til grl § 73. Om en beskyttelse foreligger eller ej, kommer til at bero på en yderligere bedømmelse af det foreliggende indgreb og dets begrundelse sammenholdt med den pågældende rettigheds karakter."

Tilsvarende synspunkter anføres af Bernhard Gomard (a.st., side 149).

Spørgsmålet om, hvorvidt et indgreb har ekspropriativ karakter, vil således ikke kunne besvares på samme måde for alle beskyttede rettigheders vedkommende. Det afgørende vil ofte være, med hvilken intensitet den pågældende rettighed er beskyttet. Dette spørgsmål må - som anført af Henrik Zahle - besvares på grundlag af rettighedens karakter.

5.2. Spørgsmålet om, med hvilken intensitet ministerpensioner er beskyttet af grundlovens § 73, må efter Justitsministeriets opfattelse som udgangspunkt besvares på grundlag af de synspunkter, som gør sig gældende for tjenestemandspensionernes vedkommende. Det bemærkes herved, at reglerne om ministerpension indtil lov nr. 198 af 16. juli 1927 var optaget som accessorier til reglerne om tjenestemandspension, og at der ikke i forarbejderne til de efterfølgende love om ministerpension er selvstændige bidrag til forståelsen af pensionsordningens nærmere karakter. Ministerpensionsordningen bygger, ligesom tjenestemandspensionsordningen, på en nøje sammenhæng mellem anciennitet i en pensionsgivende stilling og pensionsrettens omfang. Herved adskiller disse to pensionsordninger sig fra f.eks. folkepensionen, der ikke bygger på et tilsvarende optjeningsprincip.

Det er i den retsvidenskabelige litteratur anført, at retten til tjenestemandspension må anses for et integreret led i tjenestemandens ansættelsesvilkår, således at pensionen træder i stedet for en højere løn. I Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 1990, side 75, hedder det således bl.a. følgende:

"Retten til pension indgår som et integreret led i ansættelsesvilkårene for tjenestemand. Den pensionsretlige udvikling har i vekslende grad været præget af en opfattelse, hvorefter pensionen er et vederlag, der træder i stedet for en højere løn."

I overensstemmelse hermed anfører Poul Andersen (a.st., side 210) bl.a. følgende:

"Pensionsretten må opfattes som et for Tjenestemandens Arbejdsydelse under Hensyntagen til forsørgelses- og forsikringsmæssige Synspunkter fastsat Vederlag, der først kommer til Udbetaling efter Tjenestemandsforsørgelsesforholdets ophør....."

Spørgsmålet om tjenestemandspensionernes karakter er i øvrigt bl.a. behandlet af Bent Christensen i en redegørelse, der er optrykt i Betænkning 282/1961 om Fremtidige Ansættelsesformer for Statens Faste Personale, side 22 ff.

5.3. På den anførte baggrund må det antages, at ministerpensionsordningen - i hvert fald i et vist omfang - kan betragtes som et integreret led i vederlæggelsen af ministerhvervet. For dette synspunkt taler efter Justitsministeriets opfattelse også, at størrelsen af ministerpension nøje afhænger af den pågældende ministers funktionsperiode, jf. ministerpensionslovens § 5, stk. 2. Det kan endvidere anføres, at reglerne om ministerpension må ses i lyset af det forhold, at ministre i deres funktionsperiode normalt er afskåret fra at have indtægter ved bierhverv, jf. ministerpensionslovens § 8.

Det kan således gøres gældende, at ministerpensionen for en retlig betragtning må anses for en ydelse, der erhverves (optjenes) løbende under ministerfunktionsperioden, men som først forfalder efter ministerens afgang, og at retten til ministerpension derfor må antages at nyde en ganske intensiv beskyttelse.

6. Justitsministeriets overvejelser.

6.1. Indledning.

Spørgsmålet er herefter, i hvilket omfang de ændringer i ministerpensionsordningen, der er skitseret i det rejste spørgsmål (udskydelse af tidspunktet for pensionsudbetaling og samordning med lønindtægter), kan antages at indebære ekspropriation.

Det bemærkes indledningsvis, at der - uanset hvorledes det rejste spørgsmål i øvrigt må bedømmes - ikke vil foreligge ekspropriation i forhold til ministre, som

giver fornødent samtykke til de omhandlede indgreb. I så fald vil der ikke være tale om en tvangsmæssig afståelse, jf. pkt. 3.3.2.

En ordning, hvorefter ministerpension først udbetales, når den pensionsberettigede er fyldt 60 år, og i øvrigt samordnes med lønindtægter, vil indebære en væsentlig ændring i forhold til den gældende lov, hvorefter pensionen - såfremt betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt - udbetales efter to år regnet fra ministerens afgang. Efter den gældende lov er pensionsretten således ikke afhængig af den afgåede ministers alder og normalt heller ikke af den pågældendes øvrige indtægtsforhold, men alene af, om vedkommende har fungeret som minister i (mindst) et år, jf. ovenfor pkt. 2.2.

Spørgsmålet om, hvorvidt en ordning af den skitserede karakter indebærer ekspropriation, må besvares særskilt for de grupper af personer, som er omtalt i det rejste spørgsmål.

6.2. Kommende ministre.

For så vidt angår personer, som udnævnes til ministre, efter at den skitserede ændring er trådt i kraft, kan der efter Justitsministeriets opfattelse ikke antages at foreligge ekspropriation.

I forhold til kommende ministre vil den skitserede ændring ikke indebære indgreb i en bestående pensionsret, og der vil derfor heller ikke være tale om afståelse af en rettighed.

6.3. Allerede pensionerede ministre.

6.3.1. Den pensionsret, som tilkommer tidligere ministre, der er afgået (og således nu nyder pension), må efter Justitsministeriets opfattelse antages at være beskyttet af grundlovens § 73. Det bemærkes herved, at

det i den forfatningsretlige litteratur er almindeligt antaget, at allerede pensionerede tjenestemænds ret til pension er omfattet af grundlovens § 73, jf. ovenfor pkt. 4.

Spørgsmålet er herefter, om et indgreb, hvorefter tidligere ministre, som i dag nyder pension, fratages deres pension indtil det 60. år og ved udbetaling efter det 60. år må tåle indtægtssamordning, har en sådan karakter, at der foreligger en afståelse i grundlovens forstand.

6.3.2. Som anført under pkt. 3.3.1. beror afgørelsen af, om et indgreb har karakter af afståelse eller erstatningsfri regulering, på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed.

Til støtte for, at et indgreb af den skitserede karakter ikke vil indebære ekspropriation, kan det anføres, at der er tale om et generelt indgreb i den forstand, at ordningen rammer en samlet klasse af personer (alle pensionerede ministre). Det kan endvidere anføres, at retten til ministerpension stedse har været reguleret af lovgivningsmagten, jf. herved Østre Landsrets præmisser i U 1993.413 Ø (vedrørende omdannelsen af Københavns Havn).

På den anden side må der efter Justitsministeriets opfattelse lægges vægt på, at indgrebet - uanset sin i formen generelle karakter - i praksis vil ramme en meget begrænset kreds af personer. Hertil kommer, at indgrebet ikke er et led i en generel indkomstpolitisk ordning, men har en mere isoleret og ekstraordinær karakter, jf. herved Højesterets præmisser i U 1987.1 H (vedrørende indgreb i overenskomstsmæssige honorarforhøjelser).

Endvidere må en ordning, hvorefter pensionerede ministre helt eller delvist fratages deres pension, betrag-

tes som et særdeles byrdefuldt indgreb i en retstilstand, som de pågældende personer har indrettet sig i tillid til. Der er således ikke blot tale om en mindre justering af pensionsbeløbene, men om en egentlig afståelse af pensionen (frem til det 60. år) og derefter en samordning. Indgrebet vil således for en samlet betragtning betyde, at ministerpensionen ikke blot falder helt væk frem til det 60. år, men formentlig for de flestes vedkommende også i en periode herefter. Det kan tillige anføres, at indgrebet medfører, at de omhandlede pensionsbeløb i realiteten overføres til statskassen.

Endelig bemærkes det, at en optjent ret til ministerpension efter de under pkt. 5 anførte optjeningssynspunkter må antages at nyde en ganske intensiv beskyttelse efter grundlovens § 73.

6.3.3. Sammenfattende finder Justitsministeriet, at den skitserede ændring af ministerpensionsreglerne for allerede pensionerede ministres vedkommende i almindelighed vil indebære ekspropriation. Det er således alene pensionerede ministre, som nu er fyldt 60 år, og som ikke har andre indtægter end pensionen, der ikke vil blive ramt af ændringen.

6.4. Fungerende ministre.

6.4.1. Spørgsmålet om, hvorledes den skitserede ordning skal bedømmes i forhold til ministre, som fungerer ved en eventuel lovændrings ikrafttræden, er alene aktuelt med hensyn til den pensionsret, som vedrører den nuværende ministerfunktionsperiode. Indgreb i pensionsrettigheder, som allerede har været aktualiseret, vil således skulle bedømmes efter de under pkt. 6.3. anførte synspunkter. Det anførte har betydning for fungerende ministre, som også tidligere har været ministre.

Der kan endvidere sondres mellem den pensionsret, som fungerende ministre har optjent ved de nye reglers ikrafttræden; men som endnu ikke aktualiseret (hvilket først sker ved afgang), og den pensionsret, de pågældende først efter de nye reglers ikrafttræden optjener ved fortsat at fungere som ministre.

6.4.2. Med hensyn til den pensionsret, som fungerende ministre optjener efter de nye reglers ikrafttræden, må der efter Justitsministeriets opfattelse antages i det væsentlige at gælde det samme som for kommende ministre, jf. ovenfor pkt. 6.2.

Justitsministeriet har herved lagt vægt på, at en minister ikke har nogen retligt beskyttet sikkerhed eller høj grad af sandsynlighed for at forblive i embedet som minister. Folketinget vil således når som helst ved et mistillidsvotum retmæssigt kunne hindre en fungerende minister (herunder hele regeringen) i at fortsætte som minister, jf. grundlovens § 15, og dermed i at optjene yderligere pensionsret. Ministerhvervet kan også bringes til ophør på anden måde, f.eks. ved regeringens samlede tilbagetræden eller ved statsministerens afskedigelse af den enkelte minister, jf. grundlovens § 14, 1. pkt. Som følge af det anførte kan fungerende ministre ikke antages at være grundlovsmæssigt beskyttet mod, at Folketinget ændrer vilkårene for den fremtidige optjening af pensionsret.

En ændring af fungerende ministres pensionsretlige stilling, der har virkning for den pensionsret, som optjenes efter de nye reglers ikrafttræden, må således antages at kunne gennemføres, uden at der foreligger ekspropriation.

Det tilføjes, at det - i konsekvens af de anførte synspunkter - må antages, at ministre, der ved ændringens ikrafttræden har mindre et års anciennitet, i det hele kan omfattes af de nye regler, uden at der foreligger

ekspropriation. Disse ministre vil ved ændringens ikrafttræden ikke have optjent nogen ret til pension, jf. ministerpensionslovens § 4, stk. 1, og ændringen vil således alene have virkning for pensionsret, der optjenes efter ikrafttrædelsen.

6.4.3. For så vidt angår spørgsmålet om fungerende ministres allerede optjente, men endnu ikke aktualiserede pensionsret, må det efter Justitsministeriets opfattelse give anledning til nogen tvivl, i hvilket omfang denne pensionsret er beskyttet af grundlovens § 73. Det bemærkes herved, at der i den forfatningsretlige litteratur ikke er almindelighed enighed om, hvorvidt fungerende tjenestemænds optjente, men ikke aktualiserede, pensionsret nyder beskyttelse efter grundloven. Det er den almindelige opfattelse, at tjenestemænd, der har opnået ret til at søge afsked med pension, ikke kan fratages denne ret. Herudover antages det af en række statsretlige forfattere, at udsigten til pension i et vist omfang nyder grundlovsmæssig beskyttelse, selv om det tidspunkt, hvor tjenestemanden har ret til at søge afsked med pension, endnu ikke er indtrådt, jf. ovenfor pkt. 4 og 5.

Overføres synspunktet om, at en optjent pensionsret er grundlovsmæssigt beskyttet, når retten til at kræve sig afskediget med pension er opnået, til ministerpensionsområdet, indebærer det, at en minister med en funktionsperiode på mindst et år ikke kan fratages den ret til pension, som ville blive aktualiseret ved ministerens afgang. Det bemærkes i denne forbindelse, at det er almindeligt antaget, at en minister - i modsætning til tjenestemænd - til enhver tid kan nedlægge sit hverv, uden at det får betydning for retten til pension, jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 167.

Justitsministeriet finder herefter, at det er nærliggende at antage, at den pensionsret, som ministre med

en funktionsperiode på mere end et år har optjent på det tidspunkt, hvor de nye regler træder i kraft, nyder samme grundlovsmæssige beskyttelse som allerede pensionerede ministres aktualiserede ret til pension, jf. ovenfor pkt. 6.3.

6.4.4. Sammenfattende finder Justitsministeriet således, at de nye regler vil kunne gives virkning for fungerende ministre med under et års anciennitet, mens fungerende ministre med mere end et års anciennitet formentlig vil kunne kræve, at deres allerede optjente, men endnu ikke aktualiserede, ret til ministerpension skal behandles efter de hidtidige regler.

7. De øvrige sager, der er nævnt i spørgsmålet.

7.1. I sidste afsnit af folketingsudvalgets spørgsmål hedder det som anført under pkt. 1 følgende:

"Ministerens bedes i det omfang, der efter ministerens opfattelse er tale om ekspropriation, begrunde, hvorfor der ikke var tale om ekspropriation, da man ændrede tjenestemandspensionerne i forbindelse med skattereformen, jf. herved ministerens besvarelse af 14. februar 1994 af henvendelse af 3. november 1993 (Retsudvalget, 1993-94, alm. del - bilag 345), og i forbindelse med de manglende udbetalinger fra Den Sociale Pensionsfond."

Den nævnte ændring af tjenestemandspensionsreglerne omtales under pkt. 7.2. Spørgsmålet om udskydelse af begyndelsestidspunktet for udbetalinger fra Den Sociale Pensionsfond omtales under pkt. 7.3.

7.2. For så vidt angår spørgsmålet om ændringen af tjenestemandspensionsloven bemærkes det, at Justitsministeriet til brug for besvarelsen af Retsudvalgets spørgsmål indhentede en udtalelse fra Finansministeriet.

I Finansministeriets udtalelse, der i sin helhed er ci-

teret i Justitsministeriets svar, hedder det bl.a. følgende:

"Det centrale i de ændringer, der fandt sted ved den nævnte lov af 30. juni 1993, er omlægningen af samordningsfradraget i tjenestemandspensioner fra at være et fradrag for over 67-årige til et tillæg for de under 67-årige. Samtidig er tjenestemandspensionsberegningen ændret, så egenpensionen ved fuld pensionsalder udgør 57 pct. af den pensionsgivende løn, og ægtefællepensionen udgør 71 pct. af egenpensionen.

I forbindelse med omlægningen af pensionsberegningen er der - efter indhentet udtalelse fra Lønningsrådet - fastsat et loft på 10.000 kr. for stigningen i pensionens størrelse som følge af den ændrede beregningsmåde, ligesom der som led i omlægningen er fastsat et tillæg til de højeste pensionsaldre på skalatrikene 1-31.

Alle nuværende egen- og ægtefællepensioner omberegnes pr. 1. januar 1994 efter det nye pensionsberegningssystem. Det sikres ved overgangsordninger, at ingen nuværende tjenestemandspensionist ved omlægningen får lavere tjenestemandspension, ligesom tjenestemandspensioner, der påbegyndes udbetalt i årene 1994-96 stiller tjenestemandspensionisten som efter de gældende regler.

Pensioner, der påbegyndes udbetalt i årene 1997-2001 tilnærmes gradvist det fremtidige niveau, mens pensioner, der beregnes på grundlag af en pensionsret, der opstår efter 2001, groft sagt vil være 1 pct. mindre, end hvis beregningen var sket efter de eksisterende regler.

En sådan nedgang vil gælde for alle ansatte, der er omfattede af en arbejdsmarkedspensionsordning, idet pensionsbidraget for overenskomstansatte beregnes af lønnen efter fradrag af arbejdsmarkedsbidrag. D.v.s., at der gennem et ansættelsesforløb opspares et lavere pensionsbidrag end hidtil.

Det har været afgørende for regeringen, at omlægningen af tjenestemandspensionsberetningen, den gennemførte skattereform og den gennemførte lov om arbejdsmarkedsfonde er en helhed. Skattereformen indebærer en særlig gunstig behandling af tjenestemandspensionisterne, som opnår stor fordel af nedsættelsen af indkomstskatten, og som ikke skal betale

arbejdsmarkedsbidrag af tjenestemandspensionen."

Som det fremgår af Finansministeriets udtalelse, blev allerede pensionerede tjenestemænd ikke berørt af lovændringen. For de fungerende tjenestemænds vedkommende følger det af Finansministeriets udtalelse, at pensionsreduktionen ville blive uvæsentlig. Det måtte endvidere tillægges betydning, at lovændringen berørte samtlige fungerende tjenestemænd, og at der var tale om et led i gennemførelsen af en omfattende og generel reform af skattesystemet.

Navnlig af disse grunde anførte Justitsministeriet i besvarelsen af 14. februar 1994, at man er enig med Finansministeriet i, at lovændringen ikke er af ekspropriativ karakter.

7.3. For så vidt angår spørgsmålet om udskydelse af udbetalinger fra Den Sociale Pensionsfond kan det oplyses, at Justitsministeriet ved skrivelse af 3. juli 1974 afgav en udtalelse til Socialministeriet om eventuelle retlige hindringer for en udskydelse af begyndelsestidspunktet for udbetalinger fra fonden.

I Justitsministeriets skrivelse hedder det bl.a. følgende:

"Det er den overvejende opfattelse i den juridiske teori, at krav på fremtidige sociale ydelser fra det offentlige ikke er en "ejendomsret", som nyder beskyttelse efter reglerne i grundlovens § 73, i hvert fald hvis den pågældende sociale ordning alene finansieres gennem skat og skattelignende bidrag, jfr. herved Berlin: Den danske Statsforfatningsret II (2. udgave 1939) side 387 f og 424, Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret (2. udgave 1973 ved Peter Germer) side 401 f og Gomard: Privat pension og social forsikring (1968) side 146 ff. I modsat retning dog Ross: Dansk Statsforfatningsret II (2. udgave 1966) side 637 f.

Specielt for så vidt angår folkepension anta-

ger Gomard a.st. side 179 f, at opkrævningen af folkepensionsbidrag ikke kan føre til, at retten til folkepension nyder beskyttelse efter grundlovens § 73, idet folkepensionsbidraget snarere ligner en skat end et bidrag til en opsparings- eller pensionsordning. Der henvises i denne forbindelse til, at udgifterne til folkepensionen hidtil væsentligt har oversteget folkepensionsbidraget, at pligten til at svare folkepensionsbidrag påhviler alle, der er skattepligtige til staten, uanset om de opfylder betingelserne for at få folkepension, og at retten til pension ikke er afhængig af, om vedkommende en vis tid har ydet folkepensionsbidrag.

Uanset at størrelsen af de samlede pensionsydelser fra den sociale pensionsfond til sin tid skal svare til fondens indtægter, jfr. lovens § 3, er justitsministeriet ligesom socialministeriet af den opfattelse, at der ikke består en sådan sammenhæng imellem skatteydernes bidrag til fonden og retten til til-lægspension, at pensionsretten kan anses for at være beskyttet efter reglerne i grundlovens § 73."

Som det fremgår af den citerede udtalelse, vedrørte det rejste spørgsmål ikke grundlovsbeskyttelsen af tjene-stemands- eller ministerpensioner, men beskyttelsen af retten til rene sociale ydelser.