

civilt personel i forsvaret kan ændres af forsvarsministeren.

For alle disse grupper af offentligt ansatte er regler om dansk statsborgerskab således – set fra et rent juridisk synspunkt – lette at afskaffe eller ændre. Og bortset fra civilt personel i forsvaret vil jeg tro, at det også i virkeligheden – dvs. politisk – vil være relativt let at få foretaget ændringer af bestemmelser om statsborgerskab. En alvorlig retlig hindring findes kun for så vidt angår statstjenestemænd. Men denne hindring er på den anden side virkelig alvorlig.

Hindringen findes i den højeste nationale retskilde, grundloven, i den sætning i § 27, der er citeret ovenfor på side 10.

Der er enighed mellem retsvidenskabsmænd i Danmark om, at fællesmarkedsret ikke kan ændre den danske grundlov. Eller sagt på en anden måde: I retskildehierarkiet ligger afgørelser, der stammer fra EF-institutionerne, på samme niveau som love, ikke på samme niveau som grundloven.

Grundlovens § 20 indeholder følgende bestemmelse: »Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov«, der vedtages med 2/3's flertal i Folketinget eller vedtages med almindeligt flertal i Folketinget og godkendes ved en folkeafstemning, »i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde«. »Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder«, forstås som beføjelser, der direkte eller indirekte er hjemlet i grundloven. Beføjelser, som efter grundloven ikke ved lov kunne overlades til rigets myndigheder, kan heller ikke overlades til internationale organisationer. Og beføjelse til at ændre grundloven er ikke blandt de beføjelser, som ved lov kunne overlades til rigets myndigheder. § 20 bemyndiger således ikke lovgivningsmagten til at overlade grundlovsændringer til en international organisation, selv ikke efter den specielle procedure, der er beskrevet i § 20. For at ændre grundloven er det nemlig nødvendigt at følge en endnu mere omfattende procedure. Folketinget skal vedtage ændringen to gange, og mellem de to vedtagelser i Folketinget skal der afholdes folketingsvalg. Den ændring, der således er vedtaget to gange af Folketinget, skal

herefter godkendes af et flertal ved en folkeafstemning, og dette flertal skal yderligere udgøre mindst 40 pct. af alle stemmeberettigede, grundlovens § 88. (*Max Sørensen*: Statsforfatningsret, 2. udg. v/Peter Germer, 1973, s. 309–11, og *Alf Ross*: Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. v/Ole Espersen, 1980, s. 408–10).

Jeg er selvfølgelig klar over, at EF-Domstolen, når den afgør, om national ret er i overensstemmelse med fællesmarkedsret eller ej, ikke skelner mellem de forskellige nationale retskilder. En national retsregel, som ikke er i harmoni med Domstolens fortolkning af Rom-traktaten, er – set fra Fællesmarkedets synsvinkel – ulovlig, selv om vedkommende regel tilhører forfatningsretten.

Disse to synspunkter – den i Danmark almindeligt accepterede fortolkning af den danske grundlov og det almindeligt accepterede fællesmarkedslovsynspunkt – er klart uforenelige. Det er ikke min opgave i denne redegørelse at tage stilling til denne uoverensstemmelse. Jeg behøver ikke at gå længere end at nævne de divergerende standpunkter.

Hvis man lægger opfattelsen blandt retsvidenskabsmænd i Danmark til grund, er den retlige hindring i den citerede sætning i § 27 næsten uoverstigelig. Ingen dansk regering kunne få en ændring af grundloven vedtaget i overensstemmelse med § 88, hvis det eneste formål med ændringen var en tilpasning til EF-Domstolens fortolkning af et stykke i en artikel i Rom-traktaten, et stykke, som mange – sandsynligvis de fleste – vælgere ville betragte som uklart og ikke særlig vigtigt.

Resten af denne redegørelse er derfor baseret på den antagelse, at det er min opgave at påvise, i hvilken udstrækning og hvordan EF-Domstolens fortolkning af art. 48, stk. 4, kan anvendes i dansk ret uden at ændre grundloven.

Den detaljerede udformning af forskellige alternative løsninger passer imidlertid bedre i afsnit 3 nedenfor. Her fortsætter jeg med en besvarelse af de spørgsmål, der stilles under 1.1.

1.2. Muligheden for at afgrænse begrebet »offentlig forvaltning« (spørgsmål under 1.1)

Essensen af spørgsmålene vedrørende afgrænsning af »offentlig forvaltning« kan omskrives således: Indeholder dansk litteratur på forfatningsrettens, forvaltningsrettens og den offentlige forvaltnings område begreber, som