



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 18. januar 2017  
Kontor: Stats- og Menneskerets-  
kontoret  
Sagsbeh: Henrik Skovgaard-Peter-  
sen  
Sagsnr.: 2017-751-0082  
Dok.: 2190743

**Notat**  
**om**  
**virksomheden af stadfæstelsen af lovforslag nr. L 62 af 18. november**  
**2015 før udløbet af tredagesfristen i grundlovens § 73, stk. 2**

### 1. Indledning

Justitsministeriet er blevet opmærksom på, at lovforslag nr. L 62 af 18. november 2015 om ændring af udlændingeloven, der indeholdt bestemmelser om ekspropriation, blev stadfæstet før udløbet af den frist på tre søgnedage, der er fastsat i grundlovens § 73, stk. 2.

I det følgende redegøres først under pkt. 2 nærmere for de relevante dele af lovforslag nr. L 62 og den gennemførte lovgivningsprocedure samt for bestemmelsen i grundlovens § 73, stk. 2. Dernæst vurderes det under pkt. 3, om det forhold, at lovforslaget blev stadfæstet før udløbet af fristen fastsat i grundlovens § 73, stk. 2, må antages at have ugyldighedsvirkning. Det vurderes, at det ikke er tilfældet.

### 2. Baggrund og problemstilling

#### 2.1. Lovforslag nr. L 62

Lovforslag nr. L 62 om ændring af udlændingeloven (Håndtering af flygtninge- og migrantsituationen) fra folketingsåret 2015-16 blev fremsat af udlændinge-, integrations- og boligministeren den 18. november 2015 og førstebehandlet af Folketinget samme dag. Lovforslaget blev vedtaget ved tredjebehandling den 20. november 2015 og stadfæstet samme dag. Det bemærkes i den forbindelse, at lovforslagets § 2, stk. 2, bestemte, at lovforslaget kunne stadfæstes straks efter dets vedtagelse.

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

T +45 7226 8400  
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

Lovforslagets § 1, nr. 12, indeholdt bl.a. forslag til indsættelse af et nyt kapitel 6 a i udlændingeloven, herunder §§ 37 g og 37 j med følgende ordlyd:

”§ 37 g. Udlændinge-, integrations- og boligministeren kan i særlige tilfælde bestemme, at politiet og Udlændingestyrelsen mod vederlag kan gøre brug af ejendomme, som er ejet af forvaltningsmyndigheder, hvis det er nødvendigt for varetagelsen af opgaver efter denne lov.”

”§ 37 j. Politiet kan i ganske særlige tilfælde meddele forbud mod tog-, bus- og færgedrift over danske landegrænser.”

Med hensyn til bestemmelsen i § 37 g fremgår det af pkt. 2.1.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 62 og af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, at Udlændingestyrelsens eller politiets overtagelse af brugsretten efter omstændighederne kan udgøre et ekspropriativt indgreb, jf. grundlovens § 73.

Hvad angår bestemmelsen i § 37 j anføres det under pkt. 2.4.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 62 og i de specielle bemærkninger til bestemmelsen bl.a., at et forbud rettet mod en operatør af en tog-, bus- eller færgerute mellem Danmark og andre lande vil kunne udgøre ekspropriation, jf. grundlovens § 73.

Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg afgav den 19. november 2015 betænkning over lovforslaget. I betænkningen bemærker et mindretal af udvalgets medlemmer (Enhedslistens, Alternativets og Det Radikale Venstres medlemmer), at lovforslaget rummer en vidtgående hjemmel til indgreb, herunder ekspropriation, i de offentlige samfærdselsmidler.

Under Folketingets behandling af lovforslaget blev der stillet 87 spørgsmål. I et af disse spørgsmål, spørgsmål nr. 76 af 19. november 2015, blev udlændinge-, integrations- og boligministeren anmodet om at give eksempler på situationer, hvor der ved anvendelse af den foreslåede bestemmelse i § 37 j vil være tale om ekspropriation og erstatning. I ministerens besvarelse af samme dag henvises der bl.a. til pkt. 2.4.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Bestemmelserne i udlændingelovens §§ 37 g og 37 j blev vedtaget uden ændringer under Folketingets behandling, jf. lov nr. 1273 af 20. november 2015.

## 2.2. Grundlovens § 73, stk. 2

Et af Folketinget vedtaget lovforslag får lovkraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af kongen, jf. grundlovens § 22, 1. pkt.

I grundlovens § 73, stk. 2, er der fastsat en særlig bestemmelse om stadfæstelse af lovforslag, der indeholder bestemmelser om ekspropriation:

”Stk. 2. Når et lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom er vedtaget, kan en trediedel af folketingets medlemmer indenfor en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nyvalg til folketinget har fundet sted, og forslaget på ny er vedtaget af det derefter sammentrædende folketing.”

Bestemmelsen i § 73, stk. 2, blev indsat i forbindelse med grundlovsrevisionen i 1915. Baggrunden for mindretallets adgang til at appellere til vælgerne var afskaffelsen af den privilegerede valgret til Landstinget og en vis frygt for, at et politisk flertal ville gennemføre mere indgribende ekspropriationer end hidtil, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2015), side 473.

Uanset at det ikke er udtrykkelig fastsat i § 73, stk. 2, må det antages, at lovforslag, der indebærer ekspropriative indgreb, ikke kan stadfæstes før udløbet af fristen på tre søgnedage, jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 328, Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 187, og Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 474.

Som det fremgår af det under pkt. 2.1 anførte, blev lovforslag nr. L 62, der indeholdt bestemmelser om ekspropriation, stadfæstet samme dag, som det blev endeligt vedtaget af Folketinget. Da lovforslaget var omfattet af grundlovens § 73, stk. 2, burde det på ovennævnte baggrund ikke have været stadfæstet før udløbet af fristen på tre søgnedage fra vedtagelsen.

### 3. Spørgsmålet om ugyldighedsvirkning

På baggrund af det under pkt. 2 anførte, rejser sig det spørgsmål, om stadfæstelsen af lovforslag nr. L 62 før udløbet af tredagesfristen i grundlovens § 73, stk. 2, må antages at have den virkning, at loven er helt eller delvist ugyldig.

Ordlyden af grundlovens § 73, stk. 2, tager ikke klart stilling til spørgsmålet om virkningen af stadfæstelse før udløbet af tredagesfristen. I det følgende behandles derfor under pkt. 3.1 først relevant retspraksis og statsretlig litteratur, hvorefter der under pkt. 3.2 følger en vurdering af spørgsmålet.

### *3.1. Retspraksis og den statsretlige litteratur*

Poul Andersen, a.st., side 329, anfører følgende om spørgsmålet:

”Hvis Stadfæstelse trods Grl. § 73, 2. Stk. finder sted, uagtet der er fremkommet Krav om Udsættelse, er Loven eller dog Ekspropriationsbestemmelsen ugyldig. Det samme maa gælde, hvis Stadfæstelse sker inden 3 Dages Fristens Udløb, naar der senere rettidigt fremkommer et saadant Krav, men ikke i modsat Fald.”

Poul Andersen anfører endvidere i sit bidrag til Festskrift til Alf Ross (1969) med titlen ”Forholdet mellem Udsættelse med Stadfæstelse af Ekspropriationslove og Folkeafstemning”, side 47 f.:

”Der er Enighed om, at Domstolene ikke kan tilsidesætte en Lov paa Grund af uvæsentlige Mangler ved dens Tilblivelse og paa den anden Side, at de kan gøre det ved grove Mangler ... At det er en endog meget grov Mangel ved en Lovs Tilblivelse, at en grundlovmæssig Begæring om Udsættelse med Stadfæstelsen eller om Folkeafstemning ikke er taget til Følge, turde være ubestrideligt. Manglen er lige saa grov, som hvis under vor tidligere Tokammerordning et Lovforslag ikke var blevet behandlet i Landstinget. De grundlovmæssige Mindretalsgarantier, som finder Udtryk i Udsættelsesbestemmelserne og Bestemmelserne om Folkeafstemning, vilde i høj Grad blive afsvækket, hvis et politisk Flertal eller dettes Eksponenter, Folketingets Formand eller Statsministeren, endeligt kunde afgøre, om Garantierne kan bringes i Anvendelse.

Af disse Grunde er det min Opfattelse, at Domstolene kan paakende Spørgsmaalet, om Betingelserne for en Mindretalsbegæring og for Folkeafstemning er opfyldt, og underkende en Lov, som er gennemført paa Trods af, at en Mindretalsbegæring desangaaende med Urette er tilsidesat, jfr. min Statsret S. 329 og 341.”

På baggrund af ovenstående citater må det antages, at ugyldighed af en ekspropriationslov eller -bestemmelse, der er stadfæstet før udløbet af tredagesfristen i grundlovens § 73, stk. 2, efter Poul Andersens opfattelse må forudsætte, at et mindretal på mindst en tredjedel af Folketingets medlemmer rent faktisk har fremsat en rettidig begæring om udsættelse af stadfæstelsen.

Højesteret afsagde den 17. november 1966 dom i den såkaldte første håndskriftssag (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1967, side 22) om gyldigheden af lov nr. 194 af 26. maj 1965. Loven ændrede fundatsen for Den Arnamagnæanske Stiftelse, således at stiftelsen blev pålagt at overføre en væsentlig del af stiftelsens håndskrifter til Islands Universitet. I dommen fandt Højesterets flertal, at loven indebar ekspropriation, og flertallet udtalte bl.a. følgende:

”Idet lovens ordning som i dommen antaget må anses for en tvangsmæssig afståelse uanset den anvendte udformning, og idet stiftelsens rettigheder må anses beskyttet efter grundlovens § 73, afhænger lovens gyldighed af, om betingelserne efter denne grundlovsbestemmelse er opfyldt.”

Højesteret havde dog ikke lejlighed til i dommen at tage stilling til virkningen af en tilsidesættelse af grundlovens § 73, stk. 2. Det skyldes, at princippet i grundlovens § 73, stk. 2, var blevet iagttaget, idet regeringen, selv om den var af den opfattelse, at bestemmelserne i lovforslaget om udlevering af håndskrifterne ikke havde karakter af ekspropriation, havde indstillet til kongen, at det vedtagne lovforslag ikke skulle stadfæstes, før det havde været behandlet og vedtaget i et nyvalgt Folketing.

Max Sørensen, a.st., side 186, anfører i tilslutning til et referat af den første håndskriftssag, at det ikke under sagen blev bestridt, at domstolene kunne efterprøve, om lovforslaget var omfattet af grundlovens § 73, stk. 2, og han anfører i samme forbindelse, at det synes forudsat, at en tilsidesættelse af bestemmelsen i § 73, stk. 2, ville medføre lovens ugyldighed.

Peter Germer, Statsforfatningsret (5. udg., 2012), side 320, anfører, at det blev direkte tilkendegivet i højesteretsdommen i den første håndskriftssag, at tilsidesættelse af bestemmelsen i grundlovens § 73, stk. 2, måtte medføre ugyldighed, idet Højesterets flertal udtalte, at lovens gyldighed afhang af, om betingelserne efter grundlovens § 73 var opfyldt.

Jens Peter Christensen m.fl. 2015, side 474, anfører om spørgsmålet, at domstolene kan efterprøve, om forskriften i grundlovens § 73, stk. 2, er blevet fulgt, og en tilsidesættelse af forskriften må antages at medføre lovens ugyldighed. Der henvises herved til dommene i første håndskriftssag og sagen om privatiseringen af Statsanstalten for Livsforsikring (omtalt nedenfor).

Hverken Max Sørensen, Peter Germer eller Jens Peter Christensen m.fl. omtaler dog nærmere spørgsmålet om, hvorvidt grundlovens § 73, stk. 2, må anses for tilsidesat med ugyldighedsvirkning til følge i et tilfælde, hvor en ekspropriationslov er blevet stadfæstet inden udløbet af tredagesfristen, men hvor der ikke er fremsat en rettidig begæring om udsættelse af lovforslagets stadfæstelse. Dommen i den første håndskriftssag tog som ovenfor nævnt ikke stilling til spørgsmålet, da stadfæstelsen af det vedtagne lovforslag om overførelse af håndskrifterne til Islands Universitet rent faktisk var blevet udsat efter princippet i grundlovens § 73, stk. 2.

I sin dom af 1. november 1993 i sagen om privatiseringen af Statsanstalten for Livsforsikring (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1994, side 29) fastslog Højesteret, at appellanten som medlem af det mindretal i Folketinget, der krævede stadfæstelsen af loven om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring udsat, havde fornøden interesse i at få efterprøvet, om loven var ugyldig som følge af tilsidesættelse af mindretalsbeskyttelsen efter grundlovens § 73, stk. 2. I sagen var der fremkommet en begæring om udsættelse af stadfæstelse fra et mindretal bestående af 75 folketingsmedlemmer, og spørgsmålet i sagen var derfor, om loven var en ekspropriationslov. Højesteret fastslog, at loven ikke indebar et ekspropriativt indgreb over for institutionen eller over for appellanten som forsikringstager. Dommen gav derfor ikke Højesteret anledning til at tage stilling til spørgsmålet om virkningen af en tilsidesættelse af grundlovens § 73, stk. 2.

### *3.2. Vurdering*

Som anført under pkt. 3.1 er der ikke i retspraksis taget stilling til spørgsmålet om en tilsidesættelse af bestemmelsen i grundlovens § 73, stk. 2, i en situation, hvor der ikke er fremkommet en rettidig begæring fra mindst en tredjedel af Folketingets medlemmer om at udsætte stadfæstelsen af et endeligt vedtaget lovforslag om ekspropriation.

I den statsretlige litteratur er det alene Poul Andersen, der udtrykkeligt forholder sig til den situation, at der er sket stadfæstelse før udløbet af tredagesfristen, uden at der er fremsat begæring i henhold til grundlovens § 73, stk. 2. Poul Andersen antager som nævnt under pkt. 3.1, at ekspropriationsloven eller ekspropriationsbestemmelsen i et sådant tilfælde ikke vil være ugyldig.

Spørgsmålet må derfor give anledning til en vis tvivl. Der kan på den ene side peges på, at der som følge af bestemmelsen i grundlovens § 73, stk. 2, ikke må ske stadfæstelse af et lovforslag, der indeholder bestemmelser om

ekspropriation, før udløbet af tre søgnedage fra forslagens endelige vedtagelse i Folketinget.

På den anden side tager bestemmelsen ikke klart stilling til virkningen af en stadfæstelse før udløbet af tredagesfristen. Endvidere følger det af grundlovens § 73, stk. 2, at udsættelse af stadfæstelse kun skal ske, hvis en tredjedel af Folketingets medlemmer kræver det. Med hensyn til lovforslag nr. L 62 blev der ikke fremsat en sådan begæring inden for tredagesfristen, selvom det udtrykkeligt fremgik af de almindelige bemærkninger til lovforslaget og af de specielle bemærkninger til de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens §§ 37 g og 37 j, at bestemmelserne efter omstændighederne kunne indebære ekspropriation. Det fremgår endvidere af Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalgets betænkning af 19. november 2015 over lovforslaget, at et mindretal i udvalget var bekendt med, at lovforslaget indeholdt hjemmel til ekspropriation, og der blev under folketingsbehandlingen stillet et folketingssspørgsmål (spørgsmål nr. 76 ad L 62), der udtrykkeligt henviste til lovforslagets bemærkninger om ekspropriation, jf. ovenfor under pkt. 2.1.

På den baggrund kan det lægges til grund, at Folketingets medlemmer rent faktisk var bekendt med, at bestemmelserne i lovforslagets §§ 37 g og 37 j efter omstændighederne kunne indebære ekspropriation. Folketingsmedlemmer, der måtte have ønsket at gøre brug af retten til at kræve udsættelse af stadfæstelsen af det vedtagne lovforslag, havde dermed i givet fald mulighed for og anledning til at benytte sig af denne ret inden for tredagesfristen i grundlovens § 73, stk. 2.

Samlet finder Justitsministeriet på den baggrund, at stadfæstelsen af lovforslag nr. L 62 før udløbet af tre søgnedage efter lovforslagets endelige vedtagelse ikke helt eller delvist medfører lovens ugyldighed.