



# FOLKETINGET

## Notat

### Om L38, 2018-19 og grundlovens § 73

#### 1. Indledning

Dette notat er udarbejdet af Lovsekretariatet efter anmodning fra Folketingets Transport-, Bygnings- og Boligudvalg, jf. TRU, L 38, 2018-19, bilag 5. I forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. L 38, 2018-19, om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje (Nye kriterier for udsatte boligområder og ghettoområder, initiativer til udvikling eller afvikling af ghettoområder, skærpelse af anvisnings- og udlejningsregler, ophævelse af lejekontrakt på grund af kriminalitet m.v.) har udvalget anmodet lovsekretariatet om at udarbejde en skriftlig redegørelse for: "om der med grundlovens § 73 er grundlag for at ekspropriere boligafdelinger, som der gives mulighed for med L 38". Udvalget har bl.a. anmodet om en gennemgang af betingelserne for ekspropriation, en redegørelse for lignende lovgivning og relevant domstolspraksis samt lighedsprincippet.

9. november 2018

J.nr.: 18-001121-2

Lovsekretariatet

Dette notat forholder sig til lovforslag nr. L 38, 2018-19, som det forelå ved fremsættelsen i Folketinget. Notatet indeholder en kortfattet redegørelse for:

- Lovforslag nr. L 38, 2018-19 (afsnit 2),
- Grundlovens § 73 og betingelserne for ekspropriation (afsnit 3),
- Højesterets afgørelse U 2008.378 H, hvor Højesteret tog stilling til, om det var et ekspropriativt indgreb i visse tilfælde at give almene boligforeningers afdelinger kompetence til at beslutte, at lejerne skulle gives mulighed for at købe den lejede bolig (afsnit 4),
- Diskussionen i den forfatningsretlige teori om et eventuelt generelt forfatningsretlig lighedsprincip (afsnit 5), og
- Lovsekretariatets sammenfattende bemærkninger (afsnit 6).

#### 2. L 38, 2018-19

Med lovforslag nr. L 38, 2018-19, om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje foreslås det bl.a., at der indføres nye kriterier for, hvornår et område er et udsat boligområde eller er ghettoområde, samt at der indføres en pligt til at udarbejde udviklingsplaner for hårde ghettoområder og mulighed for at meddele påbud om afvikling af områderne.



## 2.1. Nye ghettokriterier

Med lovforslaget foreslås det at ændre de såkaldte "ghettokriterier" i § 61 a i lov om almene boliger m.v., som blev indført ved lov nr. 1610 af 22. december 2010. Kriterierne for, hvad der udgør et ghettoområde, foreslås således erstattet af kriterier for hhv. udsatte boligområder, ghettoområder og hårde ghettoområder ved en ny affattelse af almenboliglovens § 61 a.

Det fremgår af lovforslagets forslag til en ny § 61 a, stk. 3, at der ved et boligområde omfattes af bestemmelsen forstås fysisk sammenhængende matrikelnumre, som i 2010 var ejet af almene boligafdelinger og havde sammenlagt mindst 1.000 beboere.

Ifølge forslaget til en ny § 61 a, stk. 1, skal der fremover ved et udsat boligområde forstås et boligområde, som opfylder mindst to af fire kriterier:

- 1) Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse, overstiger 40 pct. opgjort som gennemsnit over de seneste 2 år.
- 2) Andelen af beboere dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer udgør mindst 3 gange landsgennemsnittet opgjort som gennemsnit over de seneste 2 år.
- 3) Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grundskoleuddannelse, overstiger 60 pct.
- 4) Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området eksklusive uddannelsessøgende udgør mindre end 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.

Ifølge forslaget til en ny § 61 a, stk. 2, skal der ved et ghettoområde fremover forstås et udsat boligområde, jf. § 61 a, stk. 1, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande overstiger 50 pct.

Et hårdt ghettoområde vil ifølge forslaget til en ny § 61 a, stk. 4, fremover være et boligområde, som de seneste 4 år har opfyldt kriterierne i § 61 a, stk. 2, om ghettoområder. For årene 2018, 2019 og 2020 skal et boligområde dog have opfyldt de nye kriterier for ghettoområder de seneste fem år, for at kunne udgøre et hårdt ghettoområde, jf. forslaget til § 61 a, stk. 5.

## 2.2. Udviklingsplan for hårde ghettoområder

Med lovforslag nr. L 38, 2018-19, foreslås det at indføre en ny § 168 a i almenboligloven, som indfører en pligt til at udarbejde en udviklingsplan for samtlige hårde ghettoområder, som skal have som målsætning at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 pct. af alle boliger i det pågældende hårde ghettoområde inden 1. januar 2030. Udviklingsplanen skal udar-



bejdes i fællesskab af de almene boligorganisationer og kommunalbestyrelsen, der er ansvarlige for de relevante ghettoområder, og planen skal godkendes af transport-, bygnings- og boligministeren.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at formålet med udviklingsplanerne er at omdanne udsatte boligområder til åbne og velintegrerede bydele og at modvirke dannelse af parallelsamfund. Andelen af almene familieboliger kan reduceres på flere måder, herunder ved at bygge nye boliger, som ikke er almene familieboliger, ved at nedrive almene familieboliger eller ved at ommærke almene familieboliger til almene ældreboliger eller almene ungdomsboliger. Udviklingsplanen skal bl.a. angive, hvilke boliger boligorganisationen har tænkt sig at nedrive eller sælge, og indeholde en tidsplan for omdannelse af boligområdet med en skitse for finansiering.

Det fremgår af forslaget til en ny § 168 a, stk. 1, at der ved opgørelsen af det samlede antal boliger i det pågældende boligområde kan medtælles boliger, som er nedrevet efter 2010, og som ikke er erstattet af andre almene boliger. Desuden opgøres hver 75 m<sup>2</sup> erhvervsareal som en bolig i opgørelsen af antal boliger i et område.

Transport-, bygnings- og boligministeren kan i særlige tilfælde dispensere fra kravet om, at en udviklingsplan skal have som mål at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 pct., jf. forslaget til en ny § 168 a, stk. 3. En udviklingsplan med en andel, der er højere end 40 pct. kan således godkendes efter ansøgning, hvis fire forhold alle er opfyldt:

For de første skal ansøgningen om dispensation indeholde en fyldestgørende redegørelse for, hvilke skridt boligorganisationen vil tage for at sikre, at boligområdet ikke er et hårdt ghettoområde i 2030.

For det andet skal andelen af almene familieboliger i kommunens ghettoområder overstige 12 pct. af det samlede antal almene familieboliger i kommunen.

For det tredje må nybyggeri ikke i væsentligt omfang kunne bidrage til at nedbringe andelen af almene familieboliger til 40 pct. Det er præciseret i lovforslagets bemærkninger, at dette eksempelvis kan være tilfældet, hvis der ikke er ledige arealer til nybyggeri, hvis bebyggelsesprocenten allerede er høj, eller hvis prisen for nybyggeri vil overstige den gennemsnitlige salgspris for ejerlejligheder i kommunen.

For det fjerde kræves det, at en afhændelse efter en statsautoriseret og uafhængig ejendomsmægler's aktuelle markedsvurdering kun kan ske med tab.



### 2.3. Afvikling af visse hårde ghettoområder

Med lovforslag nr. L 38, 2018-19, foreslås det at indføre en ny § 168 b i almenboligloven, som giver mulighed for at afvikle visse hårde ghettoområder.

Ifølge forslaget til en ny § 168 b, stk. 1, kan transport-, bygnings- og boligministeren meddele en almen boligorganisation påbud om at afvikle et hårdt ghettoområde som alment boligområde, hvis boligorganisationen og kommunalbestyrelsen ikke har udarbejdet en udviklingsplan, som ministeren kan godkende. Ministeren kan desuden meddele påbud om afvikling, hvis en godkendt udviklingsplan ikke implementeres i overensstemmelse med planen. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at en afvikling eksempelvis kan ske ved afhændelse af bygninger til private investorer, afhændelse af arealer, renovering med henblik på afhændelse, afhændelse med henblik på anvendelse som ejerboliger eller private udlejningsboliger, nedrivning af boliger m.v.

Det fremgår endvidere af lovforslagets bemærkninger, at ministeren ved meddelelse af påbud om afvikling skal foretage en konkret vurdering af nødvendigheden af et sådant indgreb, og at der bl.a. kan lægges vægt, på hvor længe et område har været et ghettoområde, områdets udvikling i forhold til ghettokriterierne, omfanget og karakteren af kriminalitet i området samt perspektivet i en gældende helhedsplan for boligområdet og om den iværksatte helhedsplan inden for en rimelig tidshorisont vil kunne omdanne området til en velfungerende bydel.

Et påbud om afvikling af et hårdt ghettoområde indebærer, at boligorganisationen og kommunalbestyrelsen i fællesskab skal udarbejde en afviklingsplan. Planen kan give mulighed for bevarelse eller nybyggeri af almene boliger, dog sådan at højst 25 pct. af den boligmasse, der er tilladt efter lokalplanen, må være almene boliger, jf. forslaget til en ny § 168 b, stk. 2. Transport-, bygnings- og boligministeren yder erstatning for eventuelle tab, der følger af udførte foranstaltninger til afvikling, jf. § 168 b, stk. 3.

Hvis en almen boligorganisation ikke efterlever et påbud om afvikling, iværksætter transport-, bygnings- og boligministeren nødvendige tiltag for en statslig overtagelse af de berørte afdelinger med henblik på afvikling, jf. § 168 b, stk. 4. Eventuelle udgifter, der er forbundet med en overtagelse af et ghettoområde med henblik på afvikling, afholdes af transport-, bygnings- og boligministeren, jf. § 168 b, stk. 5.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet vurderer, at det kan indebære et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73 både at meddele påbud om afvikling af et hårdt ghettoområde efter den foreslåede § 168 b, stk. 1, og at foretage en statslig overtagelse af et område med henblik på afvikling efter § 168 b, stk. 4. Det vil dog



bero på en konkret vurdering, om der i det enkelte tilfælde foreligger ekspropriation. Hvis der er tale om ekspropriation, vil den pågældende almene boligorganisation have krav på erstatning efter grundlovens § 73. Hvis der træffes beslutning om statslig afvikling af områder efter § 168 b, stk. 4, vil der ifølge lovforslagets bemærkninger blive udarbejdet en ny lov for det konkrete område, som skal afvikles, med nærmere bestemmelser om fremgangsmåde ved afviklingen og kompensation.

### **3. Ekspropriation**

Grundlovens § 73, stk. 1, beskytter ejendomsretten. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”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.”

Ifølge grundlovens § 73 skal indgreb i ejendomsretten, som har karakter af ekspropriation, opfylde tre betingelser. Ekspropriationen skal ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning, og ekspropriationen kan kun foretages, hvis ”almenvellet kræver det”. Beskyttelsen i grundlovens § 73 finder imidlertid kun anvendelse ved indgreb, som udgør ekspropriation. For at et indgreb i ejendomsretten har karakter af ekspropriation kræves der, at indgrebet er rettet mod ejendom, at indgrebet er rettet mod en beskyttet ejer, samt at indgrebet har karakter af afståelse og ikke erstatningsfri regulering, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 1. oplag (2015), side 451.

#### **3.1. Ejendom**

Ejendomsbegrebet i grundlovens § 73 kan omfatte en række forskellige rettigheder, men centralt for ejendomsbegrebet er ejendomsretten til fast ejendom eller løsøre. Også begrænsede rettigheder over fast ejendom eller løsøre kan være beskyttet, herunder brugsrettigheder (lejeret), servitutter og panterrettigheder, jf. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, Menneskerettigheder, 3. udgave, 1. oplag (2003), side 184.

#### **3.2. Beskyttet ejer**

De beskyttede ejere, som er omfattet af grundlovens § 73, kan være både danske og udlændinge og både private personer eller en juridiske personer såsom selskaber, fonde eller offentlige myndigheder, jf. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, Menneskerettigheder, 3. udgave, 1. oplag (2003), side 190.

Ifølge Jens Peter Christensen m.fl. kan der eventuelt være en videre adgang til at gribe ind i forhold til visse typer af organisationer end private personer, eksempelvis private selvejende institutioner, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 1. oplag (2015), side 464 f:



”Beskyttelsen af private selvejende institutioner (herunder fonde, stiftelser mv.) har dog tiltrukket sig opmærksomhed i nyere teori. Det karakteristiske for private selvejende institutioner er, at der bag disse ikke står en kreds af personer, som kan betragtes som de egentlige ejere af institutionens formue, men at en formue er placeret endeligt under forvaltning af en selvstændig bestyrelse med henblik på varetagelse af de formål, som stifteren har fastlagt. Der er på denne baggrund anført, at beskyttelsen af private selvejende institutioner ikke kan søges i, at der bag disse institutioner står en bestemt kreds af personer, der kan betragtes som ejere af institutionens formue. Beskyttelsen har derimod sit grundlag i en beskyttelse af den private stifters vilje, hvorfor der ved vurderingen af, om et indgreb over for en selvejende institution er af ekspropriativ karakter, må lægges stor vægt på indgrebets skadelige betydning for realiseringen af stifterens vilje med hensyn til den pågældende formue. Dette kan efter omstændighederne føre til, at lovgivningsmagten har en videre adgang til at gribe ind i forhold til en privat selvejende institution end i forhold til andre private. Jf. nærmere Michael Hansen Jensen 2006 s. 355 ff.”

Det kan have betydning for almene boligorganisationers beskyttelse efter grundlovens § 73, at de har en atypisk ejerposition, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 1. oplag (2015), side 465, om Højesterets afgørelse U 2008.378 H, som er beskrevet nærmere nedenfor under afsnit 4:

”At en atypisk ejerposition også i øvrigt kan have betydning for beskyttelsen efter grundlovens § 73, fremgår af U 2008.378 H (Almen bolig-sagen), hvor flertallet i Højesteret til støtte for, at den omhandlede adgang til overførelse af salgskompetence fra boligorganisationens øverste myndighed til organisationens enkelte afdelinger, ikke indebar afståelse, lagde vægt på, at den almene boligorganisation og tilhørende afdelinger udgør en særlig juridisk konstruktion, at organisationen er underlagt intensiv offentlig regulering og modtager betydelig støtte, og at overførelsen ikke tilstrækkeligt væsentligt greb ind i boligorganisationens grundlag for og adgang til at virke for sit lovbestemte formål, jf. nærmere omtalen ovenfor afsnit 5.”

### 3.3. Afståelse

For at et indgreb i ejendomsretten kan anses for at være ekspropriation, skal indgrebet have karakter af en pligtmæssig afståelse af ejendom, jf. grundlovens § 73. Et indgreb i ejendomsretten, som ikke har karakter af afståelse, vil være erstatningsfri regulering. Det er imidlertid ikke klart defineret, hvilke indgreb, som har karakter af afståelse. Der er dog enighed i den juridiske teori om, at der skal foretages en samlet vurdering af et indgreb på grundlag af



forskellige kriterier, jf. eksempelvis Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, Menneskerettigheder, 3. udgave, 1. oplag (2003), side 192 ff.

Jens Peter Christensen m.fl. fremhæver overførelse af en fast ejendom til det offentlige til brug for anlæg af en ny vej eller andet offentligt anlæg, som et klart eksempel på afståelse, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 1. oplag (2015), side 455. På side 456 ff., fremhæves desuden fire relevante kriterier, som kort gengives nedenfor.

- Det taler for, at der er tale om afståelse, hvis en ejendomsret *overføres* fra en person til en anden person, herunder til det offentlige. Omvendt vil det tale imod, at der er tale om afståelse, hvis en ejendomsret ikke overføres, men der blot foretages en begrænsning i rådigheden. I Højesterets afgørelse U 2008.378 H, som gennemgås nærmere nedenfor under afsnit 4, fandt flertallet, at der ikke var tale om afståelse. Her blev kompetencen til at beslutte salg af boliger overført fra almene boligorganisationers øverste myndighed til organisationens afdelinger.
- Det kan tale for, at der er tale om afståelse, hvis et indgreb rammer *konkrete* personer eller enkelte inden for en vis kategori. Omvendt taler det imod afståelse, hvis et indgreb retter sig imod alle eller alle af en vis kategori. Der vil dog heller ikke nødvendigvis være tale om afståelse, hvis et indgreb rammer ganske få personer, men indgrebet følger almene saglige kriterier og ikke pålægges vilkårligt.
- Et indgrebs *intensitet* har betydning for, om der er tale om afståelse. Er et indgreb byrdefuldt, vil det tale for afståelse, mens et mindre intenst indgreb vil tale imod. I Højesterets afgørelse U 2008.378 H, som omtales nærmere nedenfor i afsnit 4, fremhævede mindretallet, at det var et væsentligt indgreb i almene boligorganisationers virksomhed, at salg af ejendomme kunne besluttes uden samtykke fra organisationens øverste myndighed.
- Et indgrebs *begrundelse* kan også tillægges en vis betydning. Det kan tale imod afståelse, hvis et indgreb er begrundet i at afværge fare fra et ejendomsgode, eksempelvis forurening. I Højesterets afgørelse U 2001.1057 H udgjorde det ikke afståelse af ejendom, at der var nedlagt forbud mod sagsøgers ophold i sin bolig, som også var samlingssted og klubhus for medlemmer af Bandidos. Opholdsforbuddet var begrundet i hensynet til at beskytte andre samfundsborgeres liv og helbred i forbindelse med nogle særdeles voldelige interne opgør i en rockerkrig, og forbuddet blev ophævet, da der ikke længere skønnedes at være risiko for gensidige angreb.



### 3.4. Almenvellet

Et ekspropriativt indgreb kan ifølge grundlovens § 73 kun foretages, hvis almenvellet kræver det. Det fremstår ikke klart, hvad hensynet til almenvellet nærmere indebærer. Der ses dog en enighed i den juridiske teori om, at begrebet omfatter almene samfundshensyn, og at lovgivningsmagten er overladt et ganske bredt skøn ved vurderingen af, hvad der kan anses for påkrævet af hensynet til almenvellet. Domstolene vil således være ganske tilbageholdende med at tilsidesætte lovgivningsmagtens vurdering af hensynet til almenvellet.

Se eksempelvis Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, Menneskerettigheder, 3. udgave, 1. oplag (2003), side 206:

”Henvisningen til almenvellet bygger historisk på en tro på, at den parlamentariske repræsentation gennem en bred debat ville kunne nå frem til en fælles indsigt i det almene vel. For et aktuelt og praktisk synspunkt er det afgørende, at loven er dikteret af almene samfundshensyn, men hvad der nærmere følger heraf, kan der være forskellige politiske opfattelser af, og der kan ikke forventes opnået større enighed, end hvad der følger af behovet for et parlamentarisk flertal.”

Se også Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 1. oplag (2015), side 467 f:

”Udtrykket »almenvellet« er så åbent, at det næppe er muligt at sige noget mere præcist om, hvilke hensyn der kan henregnes hertil. Det er den almindelige opfattelse, at udtrykket »almenvellet« dækker over almene samfundshensyn, som det er op til lovgivningsmagten at bestemme ud fra sædvanlige politiske vurderinger. Det må dog antages, at rene private særinteresser falder uden for de hensyn, der kan henføres til udtrykket almenvellet, jf. Germer 2012 s. 307 med yderligere henvisninger.

(...)

Lovgivningsmagtens skøn over, at bestemte formål omfattes af almenvellet, kan ikke forventes tilsidesat af domstolene, med mindre det er klart, at en ekspropriation slet ikke er begrundet i almene samfundshensyn, men eksempelvis i et rent private hensyn. I U 1967.22 H (Første håndskriftssag) udtalte Højesteret, at der ikke fandtes at være grundlag for at antage, at loven om overførelse af en del af Den Arnamagnæanske Stiftelses håndskriftssamling og kapital til Islands Universitet ikke var begrundet i hensyn til almenvellet. I sin kommentar til dommen anførte højesteretsdommer Jørgen Trolle, at domstolene »vil ikke prøve lovgivningsmagtens skøn over hensynet til almenvellet, men alene om lovgivningsmagten har skønnet *ud fra* hensyn til almenvellet. Situationen minder derfor om domstolenes stilling til det administrative skøn, som de ikke





efterprøver, medmindre der foreligger magtfordrejning eller tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen etc. Det, der siges, er i realiteten, at domstole alene vil indlade sig på at prøve, om der er taget uvedkommende hensyn og derfor kun tilsidesætte en ekspropriationslov, når der skønnes at foreligge en klar magtfordrejning. Men er noget sådant ikke tilfældet, vil man ikke efterprøve det af lovgivningsmagten udøvede skøn«, jf. U 1967 B, s. 83 f.”

Det kan have relevans, hvorvidt lovgiver reelt har vurderet hensynet til almenvellet. I Højesterets afgørelse U 2008.378 H, som gennemgås nærmere nedenfor i afsnit 4, lagde Højesterets mindretal således vægt på, at regeringen under lovbehandlingen havde udtalt, at den ikke ønskede en model, der indebar ekspropriation. Mindretallet fandt derfor, at det måtte antages, at det flertal i Folketinget, som vedtog loven, havde haft som forudsætning, at loven ikke indebar ekspropriation, og som følge heraf ikke havde haft anledning til at foretage en vurdering af, om en ekspropriation var sket af hensyn til almenvellet.

### **3.5. Ifølge lov og mod fuldstændig erstatning**

Udover at ekspropriation skal være påkrævet af hensyn til almenvellet, skal et ekspropriativt indgreb desuden have hjemmel i lov og ske mod fuldstændig erstatning.

Jens Peter Christensen m.fl. antager, at kravet til en lovhjemmels klarhed øges, jo mere intensivt et indgreb er. Desuden nævner de, at kravet om hjemmel i lov formentlig indebærer, at ekspropriationsformålet skal være angivet i loven, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 1. oplag (2015), side 469 f. Dog nævnes planlovens § 47 som et eksempel på, at der ikke stilles strenge krav til hjemlen. Ifølge bestemmelsen kan kommunalbestyrelsen ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt, jf. lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 af lov om planlægning.

Kravet om fuld erstatning har til formål at sikre, at enkelte borgere ikke kan pålægges at bære de økonomiske byrder, som følger af ekspropriative indgreb af hensyn til samfundets interesser, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 1. oplag (2015), side 470. Erstatningen skal dække det økonomiske tab forårsaget af ekspropriationen, og den skal ikke medføre en formindskelse af vedkommendes formue, men erstatningen kan ikke stille den eksproprierede, som om ekspropriationen ikke havde fundet sted, jf. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, Menneskerettigheder, 3. udgave, 1. oplag (2003), side 207.



### 3.6. Proportionalitet

Michael Hansen Jensen argumenterer i artiklen U 2000B.435 for, at der fra formuleringen i grundlovens § 73 om at ekspropriation skal *kræves* af almenvellet kan udledes et proportionalitetskrav. Dette proportionalitetskrav ville medføre, at et ekspropriativt indgreb for det første kun må finde sted, hvis formålet ikke kan realiseres på en mindre indgribende måde, og for det andet, at ekspropriationen ikke må være mere omfattende end nødvendigt for at realisere formålet. Michael Hansen Jensen påpeger, at der ikke har været nogen større opmærksomhed omkring lovgivningsmagtens eventuelle pligt til at sikre, at ekspropriation er *påkrævet* for at sikre et konkret almennyttigt hensyn, men at praksis viser, at det er et krav til forvaltningsmyndigheders beslutninger om ekspropriation. Han fremhæver på side 3, at proportionalitetskravet ikke skal begrænse lovgivningsmagtens skøn over almenvellet:

”Det er åbenbart, at en tilsidesættelse ved domstolene af lovgivningsmagtens afvejning forudsætter et klart misforhold mellem ekspropriationsbyrden for ejeren og de interesser, der søges tilgodeset, idet der ellers vil være tale om en mere intensiv prøvelse af lovgivningsmagtens interesseafvejning og dermed i realiteten af lovgivningsmagtens skøn over almenvellet.”

Han fremhæver endvidere på side 4, at et krav om proportionalitet navnlig ville have betydning for lovforberedelsen:

”Et nødvendighedskrav og et forholdsmæssighedskrav i relation til grundlovens § 73 vil dog navnlig kunne have betydning i den lovforberedende fase. Kravenes eksistens og den principielle mulighed for underkendelse vil skærpe opmærksomheden om, at påtænkte ekspropriationer kun bør finde sted, hvor de forfulgte almennyttige interesser ikke – lige så godt – kan tilgodeses ved mindre indgribende indgreb eller ekspropriation i mindre omfang, og hvor ekspropriation i det hele taget står i et rimeligt forhold til de forfulgte interesser. Opstår der under lovforberedelsen tvivl om, hvorvidt en påtænkt ekspropriation er for vidtgående, vil interessen blive rettet mod andre muligheder.”

Der ses endnu ikke at være klar domstolspraksis, som bekræfter, at grundlovens § 73 indeholder et proportionalitetskrav. Jens Peter Christensen m.fl. fremhæver ligeledes, at proportionalitetskravet primært har betydning ved domstolsprøvelse af konkrete forvaltningsretlige ekspropriationsafgørelser, som træffes efter skønspregede lovbestemmelser. De fremhæver dog også, at det ikke udelukker, at proportionalitetsbetragtninger kan inddrages i forbindelse med domstolsprøvelse af en ekspropriationslovs forenelighed med grundloven, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 1. udgave, 2. oplag (2012), side 316.



#### 4. Højesterets afgørelse U 2008.378 H

Højesterets afgørelse U 2008.378 H vedrørte en ny § 75 a i almenboligloven, som i visse tilfælde gjorde det muligt for lejerne af almene familieboliger at købe den lejede bolig. Ifølge almenboliglovens § 75 a, som blev indført ved lovforslag L 182, 2003-04, kunne økonomi- og erhvervsministeren efter ansøgning fra kommunalbestyrelsen godkende et forsøg med salg af almene familieboliger i kommunen til almene lejere af boligerne. Hvis ministeren godkendte forsøget, kunne et flertal i en boligorganisations enkelte afdelinger ved et afdelingsmøde beslutte, at almene lejere i afdelingens boliger, som var omfattet af forsøget, kunne købe deres familiebolig. Reglen medførte, at boligorganisationen var forhindret i at modsætte sig en afdelings beslutning om at muliggøre køb af boligerne. Provenuet fra lejernes opkøb af boligerne skulle indbetales til en fond, som boligorganisationen kunne bruge til at bygge nye boliger for.

Det fremgik af lovforslaget, som indførte § 75 a, at en boligorganisation og de tilhørende afdelinger udgjorde en særlig juridisk konstruktion med gensidig afhængighed og indflydelse. Afdelingerne blev administreret af den boligorganisation, som de hørte under, men afdelingerne var selvstændige økonomiske enheder, og den enkelte afdeling skulle have skøde på ejendommen. Det var imidlertid boligorganisationernes øverste myndighed, som traf beslutning om erhvervelse, salg og væsentlig forandring af afdelingernes ejendomme, grundkøb, iværksættelse af nyt byggeri og frikøb af tilbagekøbsklausuler. Boligorganisationens beslutning om salg skulle godkendes af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor ejendommen var beliggende. Beslutningen skulle desuden godkendes af økonomi- og erhvervsministeren, medmindre salget skete inden for samme boligorganisation eller til en anden almen boligorganisation.

Den konkrete sag var anlagt af Boligselskabernes Landsforening som mandatar for Arbejdernes Andels-Boligforening (AAB) mod Socialministeriet og Furesø Kommune (tidligere Farum Kommune). Sagen vedrørte Farum Kommunes ansøgning om og Socialministeriets godkendelse af forsøg med salg til lejerne i AAB's afdeling 88 iht. almenboliglovens § 75 a. Sagsøgerne påstod, at godkendelsen var en tvangsmæssig afståelse af ejendom i strid med grundlovens § 73.

Et flertal på fem dommere fandt, at der ikke med den fornødne sikkerhed var grundlag for at fastslå, at lovgivningsmagten ved vedtagelsen af almenboliglovens § 75 a, stk. 1, havde tilsidesat grundlovens § 73.

Flertallet lagde blandt andet vægt på, at en boligorganisations afdeling blev administreret af den boligorganisation, som de hørte under, men at afdelingerne var økonomisk uafhængige af hinanden og af boligorganisationen. Det var således de enkelte afdelinger, som havde skøde på ejendommene, og



som modtog lejeindtægter. En ejendom var desuden opført som aktiv i afdelingens regnskab, og boligorganisationens kreditorer kunne ikke søge sig fyldestgjort i ejendommen. Boligorganisationen havde imidlertid den overordnede ledelse af afdelingerne, og før indsættelsen af § 75 a i loven havde en afdeling ikke kompetence til at sælge en ejendom.

Flertallet tillagde det desuden betydning, at boligorganisationerne var undergivet en meget omfattende offentlig regulering, hvilket eksempelvis medførte, at en boligorganisation ikke kunne erhverve eller sælge ejendomme uden kommunalbestyrelsens godkendelse. De almene boliger modtog desuden en betydelig offentlig støtte, mens boligorganisationerne ikke selvstændigt bidrog til finansieringen. Flertallet lagde endelig vægt på, at formålet med almenboliglovens § 75 a, var at give lejerne et tilbud om at købe deres almene bolig som ejerbolig samt at skaffe midler til byggeri af flere nye boliger og dermed øge antallet af boliger i Danmark.

Et mindretal bestående af fire dommere fandt, at det var AAB og ikke afdeling 88 af AAB, som måtte anses for ejer af den omhandlede ejendom. Mindretallet lagde bl.a. vægt på, at det var AAB's repræsentantskab eller forretningsudvalg, som normalt traf beslutning om salg, pantsætning eller væsentlig forandring af ejendomme, og at nettoprovenuet ved et eventuelt salg af en ejendom ikke tilfaldt afdelingen, men som udgangspunkt skulle indgå i AAB's dispositionsfond. Denne fortolkning var efter mindretallets opfattelse i overensstemmelse med formuleringen af flere lovbestemmelser, eksempelvis § 1, stk. 1, nr. 1, i lov om leje af almene boliger, hvorefter loven bl.a. gælder for "almene boliger, der tilhører en almen boligorganisation". Mindretallet lagde desuden vægt på, at afdelingen ikke i øvrigt havde selvstændige ejerbeføjelser af betydning.

Mindretallet fandt, at det efter grundlovens § 73 var et ekspropriativt indgreb over for AAB, at et salg af hele eller en del af en boligorganisationens faste ejendom kunne gennemføres uden samtykke fra boligorganisationens kompetente organ.

Regeringen havde tilkendegivet under behandlingen af lovforslag L 182, 2003-04, som førte til vedtagelsen af § 75 a, at den ikke ønskede en model, der indebar ekspropriation. Mindretallet fandt derfor, at det måtte antages, at det flertal i Folketinget, som vedtog loven, havde haft som forudsætning, at loven ikke indebar ekspropriation, og som følge heraf ikke havde haft anledning til at foretage en vurdering af betingelserne i grundlovens § 73, stk. 1, hvorefter ekspropriation kun kan ske, hvor almenvellet kræver det, og kun mod fuldstændig erstatning. Mindretallet fandt derfor, at ekspropriationen måtte have som konsekvens, at Farum Kommune og Socialministeriets beslutninger i medfør af § 75 a i den konkrete sag var ugyldige.



## 5. Lighedsprincippet

Det har i den forfatningsretlige teori været diskuteret, om der eksisterer et generelt forfatningsretligt lighedsprincip i dansk ret. Et generelt lighedsprincip har imidlertid ikke fundet støtte i retspraksis, jf. eksempelvis Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 1. udgave, 2. oplag (2012), side 137 f:

”Grundloven indeholder i § 70 og § 71, stk. 1, et lighedsprincip, som er gældende på de nævnte områder. Dette har i teorien ført til diskussion om, hvorvidt disse bestemmelser var udtryk for et generelt (uskrevet) lighedsprincip på grundlovsniveau. Der har i nogle konkrete retstvister været procederet på et sådant generelt lighedsprincip.

I U 1965.293 H (Huslejestop-dommen) anførte sagsøgeren, at nogle regler i lejeloven om uopsigelighed og genudlejning var i strid med et generelt lighedsprincip på grundlovsniveau. Dette synspunkt fandt ikke tilslutning hos domstolene. I en kommentar til dommen holdt højesteretsdommer Schaumburg imidlertid en dør på klem for, at et sådant princip kunne være gældende, idet han anførte, at *hvis* et sådant lighedsprincip skulle være gældende, kunne det kun finde anvendelse i tilfælde af grov og vilkårlig forskelsbehandling af borgerne, og det var der ikke tale om i den konkrete sag (Schaumburg 1965).

I HT-sagen (U 1986.898 H) påberåbte en række afskedigede chauffører sig også en generel lighedsgrundsætning som argument for, at afskedigelserne skulle være ulovlige. Dette fik de ikke medhold i, men også i denne sag blev der i kommentaren til dommen holdt en dør på klem for anerkendelse af et almindeligt lighedsprincip, idet højesteretsdommer Riis udtalte, at det var »yderst tvivlsomt«, om et sådant princip var gældende i dansk forfatningsret (Riis 1987).

Lighedsprincippet var også påberåbt i Tvind-sagen (U 1999.841 H), men Højesteret tog i denne sag slet ikke stilling til dette anbringende.

Konklusionen vedrørende diskussionen om et generelt lighedsprincip på grundlovsniveau må derfor blive, at det vel ikke kan udelukkes, at domstolene i helt ekstraordinære tilfælde ville gøre brug et sådant princip, men at det samtidig med de herskende politiske forhold forekommer meget usandsynligt, at en sådan ekstraordinær situation skulle opstå.”

## 6. Lovsekretariatets bemærkninger

Lovsekretariatet bemærker, at Transport- Bygnings- og Boligministeriet i bemærkningerne til lovforslag nr. L 38, 2018-19, vurderer, at lovforslaget kan medføre ekspropriation. Ekspropriation kan efter ministeriets vurdering både forekomme ved meddelelse af påbud om at afvikle et hårdt ghettoområde som alment boligområde efter lovforslagets forslag til en ny § 168 b, stk. 1, samt ved beslutning om statslig overtagelse med henblik på afvikling efter § 168 b, stk. 4. Ministeriet fremhæver dog, at det vil bero på en konkret vurdering, om der i det enkelte tilfælde foreligger ekspropriation.



Det er ligeledes Lovsekretariatets vurdering, at påbud om afvikling samt statslig overtagelse efter lovforslagets bestemmelser vil kunne medføre ekspropriation omfattet af grundlovens § 73, men at det vil afhænge af en konkret vurdering i de enkelte tilfælde, om der er tale om ekspropriation.

Hvis anvendelsen af lovforslagets forslag til en ny § 168 b, stk. 1, og § 168 b, stk. 4, medfører ekspropriation, vil ekspropriationen skulle opfylde grundlovens krav om hjemmel i lov, varetagelse af hensynet til almenvellet samt ske mod fuld erstatning.

Det fremgår af bemærkningerne til L 38, 2018-19, at ekspropriation vil kunne ske med hjemmel i den nye § 168 b, stk. 1, eller i tilfælde af statslig overtagelse med henblik på afvikling gennem vedtagelse af en ekspropriationslov for det konkrete område.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt en eventuel ekspropriation er påkrævet af hensyn til almenvellet, fremgår det af lovforslagets bemærkninger, at forslaget har til formål at sikre afvikling af nogle få ghettoområder, som er så belastede af hård kriminalitet og utryghed, at en egentlig afvikling vurderes at være den eneste vej frem i forhold til at sikre grundlag for udviklingen af en ny og attraktiv bydel integreret med resten af samfundet. Lovsekretariatet bemærker, at danske domstole – som det fremgår ovenfor af afsnit 3.4. – i praksis er tilbageholdende med at tilsidesætte lovgivningsmagtens vurdering af, hvad der er i almenvellets interesse. Såfremt et flertal i Folketinget finder, at lovforslaget kan siges at varetage hensynet til almenvellet, er det Lovsekretariatets opfattelse, at en sådan vurdering næppe vil blive tilsidesat ved en eventuel efterfølgende domstolsprøvelse.

Endelig bemærker Lovsekretariatet, at en almen boligorganisation ifølge lovforslaget vil have krav på fuldstændig erstatning, hvis et påbud om afvikling efter § 168 b, stk. 1, udgør ekspropriation. Det fremgår også af bemærkningerne til lovforslaget, at en eventuel lov om statslig overtagelse af et område med henblik på afvikling vil indeholde de fornødne bestemmelser om ydelse af fuldstændig erstatning efter grundlovens § 73.