

København, den 12. december 2024

VEDRØRENDE LOVFORSLAG L50 – NYBYGGERI PÅ NYBORG SLOT
MULIGT GRUNDLOVSBRUD

Kære Søren Gade,

Som Folketingets formand har du en afgørende rolle i at sikre, at lovgivningsarbejdet i Danmark forløber lødigt og i overensstemmelse med Grundloven, herunder at borgernes retssikkerhed opretholdes.

Med nærværende skrivelse gøres du i forlængelse af mediernes dækning høfligt opmærksom på, at der er begrundet risiko for grundlovsbrud, hvis Folketinget vedtager lovforslag L50 “om anlæg af en formidlingsbygning m.v. på fortidsmindet Nyborg Slot”. Nærværende skrivelse er derfor en opfordring til at tage de fornødne skridt til at undersøge sagen, idet vi forbeholder os ret til at nuancere skrivelserns indhold og gøre opmærksom på yderligere forhold.

Bekymringerne for grundlovsstridighed funderes i følgende:

En anlægslov anvendes typisk til at sikre gennemførelse af store infrastrukturprojekter, såsom motorveje og bro- og tunnelforbindelser. I denne type projekter er proportionalitetsprincippet og hensynet til samfundsnyttens afgørende, når anden lovgivning tilsidesættes, og der for eksempel afskæres klageadgang. Anlægsloven for Nyborg Slot er i modsætning hertil i realiteten singular lovgivning, der alene vedrører et kuldsejlet, ulovligt statsligt byggeprojekt. Ved at vedtage en anlægslov, der bl.a. suspenderer klageadgangen til Miljø- og Fødevareklagenævnet, vil Folketinget fratage borgerne muligheden for at få efterprøvet, om projektet overholder relevant lovgivning. Dette strider imod de gældende principper i et retssamfund.

1. GRUNDLOVSMÆSSIGE PROBLEMATIKKER

1.1 Brud på magtens tredeling (Grundlovens § 3)

Hvis kulturministeren får lov at fungere som både lovgiver, forvalter og retsinstans (ved at være klageinstans), udfordrer det magtens tredeling og balancen mellem statsmagterne. Lovforslaget er problematisk i lyset af Tvind-dommen (U.1999.841H), hvor Højesteret fastslog grænserne for Folketingets kompetence til at afgøre enkeltsager. I Tvind-sagen blev lovgivningsmagten anset for at handle i strid med Grundlovens § 3 ved at fratage en konkret gruppe adgang til domstolsprøvelse gennem en særlov.

Ifølge dommen kan Folketinget ikke lovgive om konkrete sager, idet afgørelsen af retstvister indebærer en overtagelse af den dømmende magts funktioner. Dommen etablerer, at lovgivningsmagten ikke må tilsidesætte afgørelser truffet af domstole eller forvaltningsmyndigheder, der fungerer som domstolslignende instanser.

I tilfældet med lovforslag L50 tilsidesættes eksisterende lovgivning og kontrolmekanismer indeholdt i VVM-processen og miljø- og fredningsreglerne, hvilket reelt afskærer offentligheden fra at udfordre projektet. Dette kan ses som en overtagelse af den dømmende magts funktion og et alvorligt brud på magtens tredeling. Tvind-dommens præmisser understreger, at Folketinget ikke må træffe beslutninger, der har karakter af domsafsigelse i konkrete sager, hvilket gør L50 yderst problematisk.

Ved at tilsidesætte eksisterende lovgivning såsom museumsloven, bygningsfredningsloven og naturbeskyttelsesloven, bliver lovforslaget *en afgørelse*, der normalt ville blive truffet under det forvaltningsmæssige og dømmende system. Endvidere har loven til formål at afgøre en eksisterende retsvist, der allerede er kendt og har været behandlet med en inappellabel afgørelse, hvor staten var tabende part, truffet af en domstolslignende myndighed. Staten har ikke indbragt denne afgørelse for domstolene.

1.2 Særlovens karakter og proportionalitet

Det er uden fortilfælde at anvende en anlægslov til at lovliggøre et underkendt kulturprojekt som nybyggeriet på Nyborg Slot. Reelt kan det diskuteres, om der overhovedet er tale om en anlægslov i egentlig forstand. Samfundsnymten ved projektet overstiger ikke de betydelige indgreb i eksisterende lovgivning og borgerrettigheder – eller i fortidsmindet. Anvendelsen af

en særlov i dette tilfælde forekommer ikke proportionalt og risikerer at skabe en farlig præcedens.

Det er tidligere vedtaget at opføre Statens Naturhistoriske Museum ved en anlægslov. Men tilfældene er ikke analoge: Staten havde ikke først forsøgt at fremme dette projekt inden for rammerne af gældende lovgivning, før man vedtog en anlægslov. Desuden er Statens Naturhistoriske Museum en national institution med en bredere og mere åbenlys samfundsmæssig nytte, hvorimod projektet ved Nyborg Slot har en anden, lokal og specifik karakter. Endelig er Nyborg Slot et kulturhistorisk mindesmærke i særklasse og derfor vigtigere og mere enestående.

I kraft af de langt større fredningsværdier og kulturhistoriske interesser, der er på spil med Nyborg Slot, bliver tilsidesættelsen af gældende ret og de lovbestemte kontrolinstanser i det aktuelle tilfælde så meget desto mere kritisabel. Det er desuden ikke prøvet juridisk, om anvendelsen af en anlægslov for Statens Naturhistoriske Museum eller museer i det hele taget er proportional i forhold til samfundsnyttens. Formålet med loven (formidling) er ikke strengt nødvendigt og kunne opnås inden for gældende regler. Midlet indebærer alvorlige indgreb i retssikkerheden, som ikke står i rimeligt forhold til formålet. Der findes mindre indgribende alternativer.

Proportionalitetsprincippet er princippet om mindst indgribende foranstaltning. I det aktuelle tilfælde vælger Folketinget (blandt min. 5 af Staten fremlagte alternativer) den objektivt mest invasive, uopretteligt ødelæggende, mindst bæredygtige, men samtidig ubestridt dyreste løsning.

2. KLAGEADGANG OG RETSSIKKERHED

Lovforslaget afskærer klageadgange og koncentrerer klageinstansen hos kulturministeren. Hvis kulturministeren får vidtgående beføjelser til at gennemføre et anlægsprojekt ved Nyborg Slot, som beskrevet i lovens resumé, kan det føre til flere grundlovsmæssige problemstillinger, herunder i forhold til **Grundlovens § 63**, der sikrer, at borgerne har ret til at få prøvet forvaltningsafgørelser ved domstolene.

2.1 Enekompetence og manglende forvaltningsafgørelser

Lovforslaget oplyser, at *"Med Folketingets vedtagelse af lovforslaget bemyndiges kulturministeren til at gennemføre projektet i overensstemmelse med denne beskrivelse af projektet. Anlægsloven*

*udgør den VVM-tilladelse, som projektet ellers skulle have haft i henhold til den administrative procedure. På grund af de fravigelser af anden lovgivning, som er anført i lovforslaget, vil projektet kunne gennemføres **uden tilladelser, godkendelser eller dispensationer og uden hensyn** til umiddelbart gældende forbud mod ændringer i tilstanden eller etableringen af fysiske anlæg".*

Lovforslaget giver således kulturministeren vidtrækkende beføjelser til at administrere projektet uden at træffe egentlige forvaltningsafgørelser. At projektet vil blive varetaget per administrative beslutninger *uden* afgørelser er en underminering af borgernes retssikkerhed, idet der reelt ikke vil være noget, der kan prøves af offentligheden. Grundlovens § 63, som sikrer retten til domstolsprøvelse, bliver dermed reelt sat ud af kraft. Argumentet om, at der kan anlægges civile søgsmål, synes illusorisk, thi uden afgørelser er det prohibitivt kompliceret for ikke at sige *reelt umuligt* for offentligheden at indgive konkrete søgsmål mod staten. Der vil ikke være gennemsigtighed i myndighedernes arbejde.

Ministerens skal desuden behandle klager, men uden afgørelser, er der ikke meget at påklage, når bort set fra kommunale afgørelser efter byggeloven, m.v. Det er tydeligt, at anlægsloven koncentrerer magten uden tilstrækkelige kontrolmekanismer.

L50 bemyndiger kulturministeren til at fravige gældende lov og gennemføre det standsede byggeprojekt "*uden tilladelser*" og "*uden hensyn*". Når lovforslaget samtidig oplyser, at kulturministeren skal **varetage de hensyn**, der ligger bag gældende retsbestemmelser, synes det at være tydeligt, at loven alene har til formål at afskære offentlighedens adgang til at klage (citater: "Lovforslaget indeholder på nogle punkter fravigelse af reglerne i kultur-, natur-, miljø- og planlovgivningen, herunder en afskæring af klageadgange. De nævnte hensyn varetages af kulturministeren.")

Udover det problematiske i at kulturministeren bliver enerådende i sagen som både enevældig bygherre og klagemyndighed, er det lige så lidt betryggende, at kulturministerens hidtidige ageren i sagen indikerer foragt for sagkundskab og historisk nøjagtighed. Når kulturminister Jakob Engel-Schmidt udviser manglende interesse for påpegede fejl i grundlaget for loven og ser bort fra advarsler fra sagkundskaben, herunder også fra internationalt hold i form af Europa Nostra i Haag og Bruxelles, så kan borgerne vel næppe heller regne med, at han vil evne at varetage de meget vigtige hensyn, der ligger bag de omfattende lovkomplekser, der er vedtaget med det formål at bevare og beskytte Nyborg Slot. Kulturministeren, der er bygherre, få ansvaret for projektets gennemførelse "**uden tilladelser, godkendelser eller dispensationer og uden hensyn til umiddelbart gældende forbud**".

2.2 Retssikkerhed og gennemsigtighed

Når klageadgangen fjernes, og ministeren fungerer som både beslutningstager og klageinstans, skabes en retlig blindgyde. Offentlig kontrol og gennemsigtighed bliver sat til side, hvilket undergraver princippet om retssikkerhed. I en række konkrete udtalelser til Politikens Byrummonitor har advokat (H) Birgitte Nygaard Christensen under henvisning til grundlovsbrud peget på behovet for en grundig prøvelse af sagen. Advokaten vurderer: *»lovforslaget har karakter af en endelig afgørelse af en konkret retstvist, da konsekvensen vil være, at man reelt afskærer en domstolsprøvelse af projektets lovlighed, trods kendskab til tvisten herom. Anlægsloven vil derfor efter min opfattelse være i strid med grundlovens paragraf 3.«*

Europas største og vægtigste kulturarvsstemme, organisationen Europa Nostra, der rådgiver både EU, Europarådet og UNESCO, har i en udtalelse (vedhæftet) bl.a. erklæret: *»Efter vores opfattelse vil dette udgøre et alvorligt brud på retsstatsprincippet, da denne sag ikke berettiger til at tilsidesætte den danske lovgivning om kulturarvsbeskyttelse eller til at give øgede beføjelser til de udøvende myndigheder.«*

3. INTERNATIONALE FORPLIGTELSE

Afskæringen af offentlighedens klageadgang og koncentrationen af al magt hos kulturministeren er endvidere problematisk i forhold til de aftaler og konventioner, som Danmark har tiltrådt. Danmark har forpligtet sig til at beskytte og bevare kulturarven i overensstemmelse med disse aftaler. Enhver disposition over kulturarven, der afviger fra gældende standarder, skal og må derfor kunne retfærdiggøres gennem gennemsigtige og kontrollerbare processer. Det vil de ikke kunne, hvis lovforslaget vedtages.

Det projekt, som kulturministeren agter at gennemføre, er i åbenlys modstrid med flere af Danmarks internationale forpligtelser. Talrige konventioner, som Danmark har tiltrådt i regi af FN og EU fastslår, at kulturarven er et fælles gode, der skal behandles skånsomt og med respekt, hvilket indebærer minimal indgriben. Bevaring og beskyttelse af kulturarven er ikke kun et nationalt hensyn, men også en international forpligtelse. At give en enkelt minister kompetence til at træffe så omfattende beslutninger uden uafhængig kontrol eller klageadgang underminerer disse forpligtelser, ikke mindst når det kommer til at sikre offentlighedens medbestemmelse over det fælles gode.

Det er særligt bekymrende, at kulturministerens lovforslag giver ham selv uindskrænket magt

på dette område, når det er kendt viden i hans ministerium, at UNESCOs rådgiver, ICOMOS, ad hele to gange i 2018 og 2019 på anmodning af bygherre har oplyst, at byggeprojektet vil bryde med de alment accepterede internationale kulturarvsprincipper om *autenticitet* og *integritet*, hvorfor byggeprojektet i sig selv er i strid med ånd og bogstav i de internationale aftaler. Hertil kommer, at nationale og internationale eksperter afviser, at projektet er såkaldt *reversibelt*, hvilket er en forudsætning.

Det skal i den forbindelse gentages, at kulturministeren som bygherre har fremsat et lovforslag, der skal fremme et projekt, der ifølge en bekymret sagkundskab bryder med bærende kulturarvsprincipper. Det er derfor illusorisk at tro, at kulturministeren samtidig kan og *vil evne* at varetage de fornødne kultur- og miljøhensyn med skyldig grundighed og under hensyntagen til Danmarks forpligtelser og kulturarvens tarv generelt. Formålet med særloven er at gennemføre projektet. Man kan ikke både varetage væsentlige miljø- og kulturarvshensyn og samtidig gennemføre det forelagte projekt. De to ting er ikke forenelige.

3.1 Konflikt med Århus-konventionen og øvrige konventioner

Lovforslaget er således også i konflikt med Århus-konventionen, som har til formål at sikre offentlighedens ret til at deltage i beslutningsprocesser og til at klage over beslutninger, der påvirker miljøet. Ved at fravige disse principper forsømmer Danmark på væsentlig vis at leve op til sine internationale forpligtelser. Kulturministeren oplyser, at der er indsat en bestemmelse om søgsmålsret i anlægsloven, men der er ikke nogen reel mulighed for at få prøvet f.eks. den miljøkonsekvensvurdering, der er fremlagt og som er påviseligt fejlbehæftet, ligesom man ikke kan få prøvet dispensationer fra museumsloven eller dispensationer fra naturbeskyttelsesloven, idet der ikke skal træffes nogen.

Anlægsloven udgør selve miljøgodkendelsen. Hvor en almindelig miljøgodkendelse kræver tilladelser og dispensationer efter andre lovgivninger, siger man her, at man ikke skal give tilladelser. De tilladelser, der omfattes af lovforslagets §4 er i sammenligning mindre væsentlige. Anlægsloven fratager offentligheden muligheden for at få efterprøvet, om hensynene reelt bliver varetaget. I fraværet af afgørelser vil alt hvile på skøn og vurderinger, der ikke kan efterprøves.

De aftaler, som Danmark har tiltrådt i regi af EU, nemlig Valletta-konventionen, Granada-

konventionen og Firenze-konventionen, fastslår også, at kulturarven er at betragte som et fælles gode. Også dette lys synes det problematisk, at loven skal afskære borgernes medbestemmelse over dette gode, og det udviser ringeagt for de beskyttelsespraksisser, som konventionernes ånd og bogstav opsætter for netop enestående kulturmiljøer som Nyborg Slot og den helhed, slottet indgår i.

3.3. UNESCO-konventionen og ICOMOS' vurdering

Som tidligere nævnet har UNESCO's rådgiver, ICOMOS, gentagne gange vurderet, at byggeprojektet ved Nyborg Slot bryder med principperne for *autenticitet* og *integritet*. Ved at tilsidesætte disse vurderinger og fra statsligt hold tvinge projektet igennem risikerer Danmark at skade sit internationale omdømme.

4. PRÆCEDENSVIRKNING, LEGITIMITET OG OFFENTLIG TILLID

Hvis L50 vedtages uden nærmere stillingtagen til de grundlovmæssige udfordringer, kan det skabe en præcedens, hvor særlove summarisk kan anvendes til at korrigere allehånde domstolslignende afgørelser, samt til at gennemføre små og lokale projekter, hvor der ikke er proportionalitet mellem indgrebets karakter og den opnåede samfundsnytte. Dette kan udhule hele formålet med den almindelige lovgivning og skabe en situation, hvor det pludselig bliver tilladeligt at lade den politiske bekvemmelighed ved særlove få forrang for gældende ret på bekostning af retssikkerheden og offentlighedens kontrol.

Lovforslaget risikerer med udgangspunkt i det ovenfor skitserede også at underminere offentlighedens tillid til, at kulturarven forvaltes ansvarligt og i overensstemmelse med nationale og internationale regler og standarder.

Lovforslaget kan desuden svække den offentlige tillid til lovgiverne og retstilstanden generelt.

5. LOVFORSLAGET ER FEJLBEHÆFTET

Kulturministeren er opmærksom på væsentlige fejl i lovforslaget. Disse er fremlagt for Folketingets Kulturudvalg og har dannet basis for spørgsmål til kulturministeren.

Ministeren afviser og henviser til, at alle undersøgelser er foretaget af "landets fremmeste eksperter". Konfronteret med en af de mest indlysende og gravrende fejl i lovforslaget, nemlig at

Nyborg Slot er “en ringborg”, dvs. et cirkulært forsvarsanlæg fra vikingetiden, fastholdt kulturministeren under et nyligt samråd i Folketinget: »*Hvorfor ringborg? Det er fordi det er det, de arkæologiske undersøgelser, som står på museet i Nyborgs hjemmeside, siger at borgen var. Det er det, vi har fået at vide af museet.*«

Kulturministren er chef for landets formelt mest kyndige fredningsmyndighed, Slots- og Kulturstyrelsen, der står som bygherre efter delegation fra ministeren. En ting er, hvad ministeren selv vælger at tro, men burde myndigheden (bygherre) ikke vide bedre?

At lovforslaget indeholder fejl skyldes efter alt at dømme den miljøkonsekvensrapport, som ministeren støtter sig til, og som har kostet 2,5 mio. kr. at udføre. Til trods for, at den med ministerens ord er udarbejdet af “landets fremmeste eksperter”, kan der konstateres åbenlyse, graverende fejl fra side 8 til side 127, jf. vedhæftede fejloversigt.

Eftersom miljøkonsekvensrapporten præsenteres som en del af grundlaget for anlægslovens godkendelse af et byggeprojekt på Nyborg Slot, skal det gentages: den miljøkonsekvensrapport, som ministeren fremhæver som bevis for projektets lødighed, er fuld af graverende faktuelle fejl. Flere af disse fejl er ukritisk overført til lovforslaget, hvorfor lovforslaget også er fejlbehæftet.

Ifølge loven skal miljøkonsekvensrapportens oplysninger være “fuldstændige og af tilstrækkelig høj kvalitet”, og det er ifølge loven bygherres ansvar at søge for dette. Det vil sige, at det er kulturministerens ubestridelige ansvar.

Fejl og mangler er ikke blot kritiske for beslutningsgrundlaget. De mange fejl gør, at rapporten ikke lever op til de lovkrav og processer, som kulturministeren hævder er overholdt.

Her er det passende at lade en bemærkning falde om påstanden om projektets reversibilitet, dvs. påstanden om at nybyggeriet vil kunne anlægges uden skader og vil kunne fjernes igen uden at medføre yderligere skader: Når miljøkonsekvensrapporten præsenteres af kulturminister Jakob Engel-Schmidt som dokumentation for, at projektet lever op til kravene om reversibilitet, må rapporten være uangribelig. Derfor undrer det, at rapporten ikke indeholder noget objektivt, kvantificerbart bevis for reversibilitet, men tværtimod konkret oplyser, at man i strid med loven har fravalgt at regne på den såkaldte *demonteringsfase*.

Endelig kan en rapport, der er fejlbehæftet på ét område, også være fejlbehæftet på andre

områder. Derfor kan rapportens mange skøn og vurderinger ikke tillægges sandhedsværdi, før den er gennemgået uvildigt. En uvildig gennemgang bør finde sted.

6. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Det bekymrer at loven ikke er tidsbegrænset. Loven bemyndiger ministeren til at tillade yderligere “ændringer og udvidelser” af projektet, hvilket betyder at projektet indenfor rammerne af loven vil kunne fortsætte *meget* længe, og at alle beskyttelsesregler i denne periode er sat ud af kraft uden krav om transparens.

Når man ihukommer, at projektet aktuelt ikke er færdigkvalificeret, at der udestår mange beregninger, og at et endelig projekt ifølge Slots- og Kulturstyrelsen ikke foreligger før tidligst i februar – det vil sige min. 1 måned efter lovens planlagte ikrafttrædelse – er der tale om noget, der ligner en lovgivningsmæssig *blankocheck* til kulturministeren. Ministeren vil reelt kunne lave hvad som helst på det fredede fortidsminde.

Uden en tidsbegrænsning for lovens gyldighed, vil nye “ændringer og udvidelser” kunne forlænge projektet efter forgodtbefindende, hvilket vil sige, at natur-, miljø- og øvrige beskyttelseslove og -hensyn vil være sat ud af kraft på ubestemt tid, indtil kulturministeren finder det belejligt at melde projektet færdigt. Det er uhørt.

7. BEHOV FOR UNDERSØGELSE

Vi opfordrer til, at der iværksættes en uvildig juridisk undersøgelse af lovforslagets forenelighed med Grundloven, herunder § 3 og § 63 samt Danmarks internationale forpligtelser, mv.

Kulturministeren bør redegøre for, hvordan lovforslaget kan forenes med grundlæggende principper om retssikkerhed, gennemsigtighed og offentlig kontrol.

På kulturarvens og offentlighedens vegne,



FREDERIK SIEMSEN

Formand for Kultur & Arv