

JENS PETER CHRISTENSEN
JØRGEN ALBÆK JENSEN
MICHAEL HANSEN JENSEN

Dansk Statsret

2. UDGAVE

JURIST- OG
ØKONOMFORBUNDETS FORLAG

Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og
Michael Hansen Jensen
Dansk Statsret

2. udgave, 1. oplag

© Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2016

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan.

Tryk: Clemensstrykkeriet, Viborg

Printed in Denmark 2016

ISBN 978-87-574-3475-0
e-ISBN 978-87-574-9866-0

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

Indholdsfortegnelse

Forord	15
DEL I. Statsforfatningsretten og styreformen	17
Kapitel 1. Statsforfatningsretten	19
1. Grundloven som ramme om statsstyret	19
1.1. Hvad er formålet med grundloven?	19
1.2. Grundlovens regeltyper	20
1.3. Grundloven som skæringspunkt mellem jura og politik ..	21
1.4. Grundloven udgør rammen, men ikke hele billedet	22
2. Grundlovens historie	23
2.1. Junigrundloven af 1849	23
2.2. Grundlovsændringen i 1866	24
2.3. Grundlovsændringerne i 1915 og 1920	25
2.4. Det forkastede grundlovsforslag i 1939	25
2.5. 1953-grundloven og dens tilblivelse	26
3. Statsforfatningsrettens emne og kilder	27
3.1. Statsforfatningsretten i formel og materiel forstand	27
3.2. Uskreven ret	28
3.3. Praxis og sædvaneret	28
4. Har grundlovsfortolkning en særlig karakter?	33
4.1. Påstanden om grundlovsfortolkningens særlige karakter ..	33
4.2. Grundlovsfortolkning og forfatningsprincipper	34
4.3. Grundloven regulerer rammen, ikke billedet	35
4.4. Har visse grundlovsbestemmelser en særlig fortrinsstilling?	38
4.5. Sammenfattende konklusion om grundlovsfortolkning ..	39
5. Grundlovsfortolkning og traktater	40
5.1. Grundloven og rigets forhold til omverdenen	40
5.2. Grundlovsfortolkning i lyset af traktatmæssige forpligtelser?	41

5.3. Om aktivistisk grundlovsfortolkning og 'present day conditions'	43
Litteratur	45
Kapitel 2. Styreformen Demokrati og monarki	47
1. Styreformen – Demokrati, retsstat og folkestyre	47
2. Kongen og monarkiet	49
3. Tronfølgen	50
4. Kongens rolle i statsanliggender	51
4.1. Reglerne om kontrasignatur og statsråd	52
4.2. Ansvarsfriheden	54
5. Bestemmelser vedrørende kongens person	54
6. Kongen som grundlovens vogter?	56
Litteratur	57
DEL II. De forfatningsretlige organer	59
Kapitel 3. Regeringen	61
1. Regeringen som indehaver af den udøvende magt	61
2. Det parlamentariske princip	62
3. Regeringsdannelsen	65
4. Regeringens organisation	66
5. Regeringens afskedigelse – det politiske ansvar	68
6. Ministrenes retlige ansvar	71
Litteratur	76
Kapitel 4. Folketinget	77
1. Valg til Folketinget	77
2. Valgret	78
3. Valgbarhed	80
4. Valgsystemet	83
5. Folketingets organisation	85
6. Folketingsarbejdet	86
7. Den parlamentariske immunitet	88
7.1. Folketingets samtykke til tiltalerejsning og frihedsberøvelse	88
7.2. Beskyttelse af den parlamentariske ytringsfrihed	90
Litteratur	92
Kapitel 5. Domstolene	95
1. Domstolene – det uafhængige statsorgan	95

2. Domstolenes organisatoriske uafhængighed	96
2.1. Delegationsforbuddet	96
2.2. Forbuddet mod særdomstole	97
2.3. Grundloven og domstolsordningen i øvrigt	99
3. Domstolenes funktionelle uafhængighed	104
4. Dommernes personelle uafhængighed	106
4.1. Uafsætteligheden som værn for den funktionelle uafhængighed	106
4.2. Udnævnelse af dommere	107
4.3. Dommernes ansættelsesforhold	109
4.4. Dommernes beskyttelse mod uansøgt afskedigelse	111
4.5. Dommernes beskyttelse mod forflyttelse	115
4.6. Om konstituerede dommere	116
Litteratur	118
DEL III. De forfatningsretlige funktioner	119
Kapitel 6. Magtadskillelsen	121
1. Magtadskillelsen og ideerne bag	121
2. Magtadskillelsen og den danske grundlovs magtfordeling	123
2.1. Forfatningsorganernes indbyrdes samspil	123
2.2. Opdelingen i de forfatningsretlige funktioner og organer	124
2.3. Fordelingen af funktioner på organer	125
2.4. Personsammenfald på tværs af den organisatoriske tredeling	126
3. Sammenfattende om magtadskillelsen i den danske grundlov ..	126
Litteratur	128
Kapitel 7. Lovgivningsprocessen	131
1. Den almindelige lovgivningsproces	131
1.1. Fremsættelse af lovforslag (lovgivningsinitiativet)	132
1.2. Lovforslagenes behandling i Folketinget	133
1.3. Stadfæstelse af lovforslag	134
2. Grundlovens mindretalsgarantier	135
2.1. Udsættelse af 3. behandling – grundlovens § 41, stk. 3 ..	136
2.2. Folkeafstemning om vedtagne lovforslag – grundlovens § 42	137
Litteratur	140
Kapitel 8. Lovgivningskompetence	141
1. Den almindelige lovgivningskompetence	141

2.	De grundlovshjemlede begrænsninger i lovgivningskompetencen	142
2.1.	Begrænsninger i lovgivningskompetencen som følge af andre statsorganers kompetence	142
2.2.	Materielle begrænsninger i lovgivningsmagts kompetence	144
2.3.	Andre – herunder uskrevne – begrænsninger i lovgivningsmagts kompetence	145
3.	Lovgivningsmagts enekompetence	147
3.1.	Lovgivningsmagts grundlovsbestemte enekompetencer	147
3.2.	Legalitetsprincippet og lovgivningsmagts enekompetence	148
4.	Delegation af lovgivningskompetence	149
4.1.	Begrænsninger i mulighederne for at delegere lovgivningskompetence	149
4.2.	Derogation	153
4.3.	Delegation til private	153
	Litteratur	154

Kapitel 9. Kundgørelse og ikrafttræden	157
1. Kravet om kundgørelse	157
2. Kundgørelsesmåden	158
3. Kundgørelsens retsvirkninger	159
4. Tilbagevirkende kraft	161
4.1. Materiel tilbagevirkende kraft	162
4.2. Uægte materiel tilbagevirkende kraft m.v.	164
4.3. Formel tilbagevirkende kraft	164
4.4. Forberedelseshandlinger	167
5. Individuelt ukendskab og kendskab	167
Litteratur	168

Kapitel 10. Statens budget og regnskab	169
1. Det retlige grundlag for statsbudgettet	170
2. Finanslovens tilblivelse og indhold	171
2.1. Almindelig finanslov	171
2.2. Midlertidig bevillingslov	174
3. Statens indtægter	174
4. Statens udgifter	176
4.1. Udgiftstyper	176

4.2.	Bevilling af yderligere udgifter i løbet af finansåret	177
4.3.	Udgifter der kan afholdes uden særskilt bevilling	179
4.4.	Tillægsbevillingsloven	179
5.	Statens regnskab og efterfølgende kontrol med statens finanser ..	180
	Litteratur	182

Kapitel 11. Udøvende magt og anordningsmyndighed	183
1. Den udøvende magt	183
2. Anordninger	185
3. Hjemmel for udstedelse af anordninger	186
3.1. Lovhjemmel	186
3.2. Anstaltsanordninger	187
3.3. Sædvane som hjemmel for udstedelse af anordninger ...	189
3.4. Selvstændig anordningsmyndighed?	189
4. Anordningers tilblivelse og ophævelse	190
5. Fortolkning af bemyndigelser til at udstede anordninger	193
6. Domstolsprøvelse af anordninger	196
Litteratur	197

Kapitel 12. Udenrigsforhold	199
1. Regeringen handler på Danmarks vegne i udenrigsforhold	201
2. Folketingets samtykke til visse udenrigspolitiske handlinger ...	203
2.1. Forøgelse eller indskrænkning af rigets område	204
2.2. Indgåelse af forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig	204
2.3. Indgåelse af forpligtelser, som ikke kræver Folketingets medvirken, men som i øvrigt er af større betydning	208
2.4. Opsigelse af traktater indgået med Folketingets samtykke	209
2.5. Anvendelse af militære magtmidler mod fremmed stat ..	210
3. Det Udenrigspolitiske Nævn	213
Litteratur	215

Kapitel 13. Suverænitetsoverladelser	217
1. Beføjelser som kan overlades efter grundlovens § 20	220
2. Overladelser i nærmere bestemt omfang – bestemthedskravet ...	222
3. Overladelser til en international organisation	223
4. Overladelserproceduren	226
5. Overladelser af yderligere beføjelser	227
6. Tilbagekaldelse af overladte beføjelser	229

7. Oversigt over procedurer for traktatindgåelse m.v.	230
Litteratur	230
Kapitel 14. Dømmende magt	233
1. Domstolenes opgaver	233
2. Grænserne for lovgivningsmagts muligheder for at overlade domstolsopgaver til forvaltningen	234
2.1. Private retstvister	234
2.2. Straffeprocessen	235
3. Grænser for lovgivningsmagts vedtagelse af singular lovgivning	237
4. Domstolenes kontrol med den udøvende magt	239
4.1. Grundlovens § 63 og dens tilblivelse	239
4.2. Domstolsprøvelsens udvikling – de dommerskabte retsgrundsætninger	240
4.3. Lovgivningsmagts reguleringsmuligheder	241
5. Domstolenes kompetence til at efterprøve lovgivningens grundlovsmæssighed	245
5.1. Prøvelsesrettens etablering	247
5.2. Højesterets dom i Tvind-sagen	250
5.3. Tidligere højesteretspraksis med tilsidesættelse af lovgivningen	252
5.4. Prøvelse af lovs grundlovsmæssighed uden tilsidesættelse af lovgivningsmagts vurdering	254
5.5. Betingelser for domstolsprøvelsen	255
5.6. Prøvelsesretten og Højesterets rolle som tredje statsmagt	263
Litteratur	270
DEL IV. Friheds- og menneskerettighederne	273
Kapitel 15. Friheds- og menneskerettighederne	275
1. Friheds- og menneskerettigheder i forfatningen	275
2. Grundlovens friheds- og menneskerettigheder	276
3. Den beskyttede personkreds	277
4. Den internationale beskyttelse	279
5. Fortolkning og prøvelse af grundlovens friheds- og menneskerettigheder	280
5.1. Prøvelsesdifferentiering	281
5.2. Betydningen af den europæiske menneskerettighedskonvention	282
Litteratur	283

Kapitel 16. Frihedsberøvelse	285
1. Det beskyttede gode	286
2. Grundlovsforbudte frihedsberøvelser	288
3. Kravet om klar lovhjemmel for frihedsberøvelse	289
4. Anholdelse og fængsling	292
5. Administrativ frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen	296
5.1. Domstolsprøvelse	296
5.2. Folketingets tilsyn	300
Litteratur	300
Kapitel 17. Boligens og privatlivets beskyttelse	301
1. Indledning og formål	301
2. Indgrebene omfattet af grundlovens § 72	302
3. Både i og uden for strafferetsplejen	304
4. Hemmel for § 72-indgrebene	305
5. Indholdet af beskyttelsen efter grundlovens § 72	307
Litteratur	309
Kapitel 18. Ekspropriation	311
1. Almindelig karakteristik	312
2. Det ekspropriative indgreb	314
2.1. Ejendom	314
2.2. Afståelse	317
2.3. Den beskyttede ejerkreds	326
3. Ekspropriationsbetingelserne	329
3.1. Almenvellet	329
3.2. Ifølge lov	332
3.3. Fuldstændig erstatning	333
4. Mindretalsbeskyttelsen	336
5. Domstolsprøvelse af ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse	337
Litteratur	339
Kapitel 19. Ytringsfrihed	341
1. Formel ytringsfrihed	341
2. Materiel ytringsfrihed	344
2.1. Grænser for lovgivningsmagts indgreb i den materielle ytringsfrihed	344
2.2. Ytringsfrihedens betydning ved domstolenes fortolkning af lovbestemmelser	345

2.3. Sammenfatning	351
3. De beskyttede ytringer	352
4. Den beskyttede personkreds	356
Litteratur	360
Kapitel 20. Foreningsfrihed	361
1. Formel foreningsfrihed	362
2. Materiel foreningsfrihed	364
2.1. Grænser for lovgivningsmagts indgreb i den materielle foreningsfrihed	365
2.2. Foreningsfrihedens betydning ved domstolenes fortolkning af lovbestemmelser	367
3. Opløsning af en forening	367
4. Negativ foreningsfrihed	370
5. Den beskyttede personkreds	373
Litteratur	373
Kapitel 21. Forsamlingsfrihed	375
1. Forsamlingsbegrebet	376
2. Formel forsamlingsfrihed	377
3. Grundlovsfastsatte begrænsninger i den materielle forsamlingsfrihed	379
4. Andre begrænsninger i den materielle forsamlingsfrihed	381
5. Den beskyttede personkreds	382
6. Opløb	383
Litteratur	384
Kapitel 22. Religionsfrihed	385
1. Frihed til gudsdyrkelse	386
2. Personlige bidrag	389
3. Forbud mod forskelsbehandling – opfyldelse af almindelig borgerpligt	390
3.1. Forbud mod forskelsbehandling	391
3.2. Opfyldelse af almindelig borgerpligt	393
Litteratur	394
Kapitel 23. Erhverv, arbejde, forsørgelse og undervisning	395
1. Erhvervsfriheden	395
2. Mulighed for arbejde	397
3. Ret til offentlig forsørgelse	398

4. Gratis undervisning i folkeskolen	402
5. Skolefrihed	403
Litteratur	405
DEL V. Grundlovgivende kompetence	407
Kapitel 24. Grundlovsændring	409
1. Reglerne for grundlovsændring – baggrund og historik	409
2. Grundlovsproceduren	410
3. Hvad kan, og hvad skal vedtages i grundlovsform?	412
4. Grundlovsændringen vedrørende tronfølgeloven	413
5. Betydningen af § 88 for grundlovsfortolkningen	414
6. Debatten om grundlovsændring	414
7. Grundlovens § 88 og den såkaldte grundnorm	416
Litteratur	417
BILAG 1. Danmarks Riges Grundlov Lov nr. 169 af 5. juni 1953 ..	418
BILAG 2. Lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed .	428
BILAG 3. Bekendtgørelse nr. 847 af 4. september 2009 af tronfølgeloven	429
BILAG 4. Lov nr. 25 af 11. februar 1871 om Regjeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse	430
BILAG 5. Bekendtgørelse nr. 416 af 12. maj 2016 af lov om valg til Folketinget	432
BILAG 6. Folketingets Forretningsorden	436
BILAG 7. Kongeloven af 1665 Lex Regia	440
BILAG 8. Bekendtgørelse nr. 608 af 24. juni 2008 af lov om udgivelsen af en Lovtidende	441
BILAG 9. Forarbejder til 1953-grundlovens bestemmelser	442
Domsnavneregister	450
Domsregister m.v.	453
Stikordsregister	457

Forord

Dansk Statsret giver en grundlæggende indføring i faget statsforfatningsret og dets metode. Bogen udkom første gang i 2012. Denne nye, reviderede 2. udgave er ført ajour med nye domme m.v., og teksten er flere steder gennemskrevet på ny.

Bogen er i første række skrevet med det formål at danne grundlag for undervisningen i faget ved det juridiske studium. Det er endvidere sigtet med bogen, at den skal kunne være til nytte for forfatningslivets praktikere i Folketing, ministerier, forvaltningsmyndigheder og retsliv samt for enhver, der er interesseret i grundlovmæssige og forfatningsretlige spørgsmål.

Der er ved bogens udarbejdelse lagt vægt på at give en så vidt mulig lettilgængelig og overskuelig fremstilling af statsforfatningsrettens mange og ofte komplicerede problemstillinger. Der er i litteraturoversigten i tilknytning til hvert kapitel særskilt henvist til, hvor de pågældende emner behandles i de tidligere statsretlige fremstillinger af Poul Andersen, Alf Ross, Max Sørensen, Henrik Zahle og Peter Germer.

For at lette anvendelsen af bogen er de vigtigste forfatningsretlige love m.v. optrykt bagerst, hvor der også er en oversigt over forarbejderne til grundlovens bestemmelser, et domsregister, et domsnavneregister, der giver mulighed for at finde dommene via deres typiske kaldenavn, samt et stikordsregister.

Bogens kapitel 1, 2, 5, 6, 14 og 24 er skrevet af Jens Peter Christensen. Kapitel 3, 4, 7, 8, 10, 11, 19, 20 og 21 er skrevet af Jørgen Albæk Jensen. Kapitel 9, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 22 og 23 er skrevet af Michael Hansen Jensen. Vi har gennem et nært samarbejde bestræbt os på at sikre bogen et enhedspræg, og de faglige vurderinger, der gives udtryk for i de respektive kapitler, tegnes af os i fællesskab.

Juli 2016

Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen

DANSK STATSRET giver en grundlæggende indføring i faget statsforfatningsret og dets metode. Bogen er i første række skrevet med det formål at danne grundlag for undervisningen i faget ved det juridiske studium. Det er endvidere sigtet med bogen, at den skal kunne være til nytte for forfatningslivets praktikere i Folketing, ministerier, forvaltningsmyndigheder og retsliv samt for enhver, der er interesseret i forfatningsretlige og grundlovmæssige spørgsmål. Bogen udkom første gang i 2012. Denne nye, reviderede 2. udgave er ført ajour med nye domme m.v., og teksten er flere steder gennemskrevet på ny.

Bogens forfattere har gennem de seneste 25 år beskæftiget sig indgående med forfatningsretlige spørgsmål og har alle skrevet juridisk disputats om forfatningsretlige emner.

JENS PETER CHRISTENSEN født 1956 er højesteretsdommer, dr.jur. Han var forinden i årene 1998-2006 professor i offentlig ret ved Aarhus Universitet. Han har kandidateksamen i jura og statskundskab. Lic.jur. i 1990 med bogen »Forfatningsretten og det levende liv« og dr.jur. i 1997 med bogen »Ministeransvar«.

JØRGEN ALBREK JENSEN født 1949 er professor, dr.jur. Han har siden 2010 været professor i offentlig ret ved Aarhus Universitet. Han har kandidateksamen i jura og statskundskab. Lic.jur. i 1989 med bogen »Parlamentarismens statsretlige betydning« og dr.jur. i 2009 med bogen »De politiske partier i retlig belysning«.

MICHAEL HANSEN JENSEN født 1963 er professor, dr.jur. Han har siden 2006 været professor i offentlig ret ved Aarhus Universitet. Han har kandidateksamen i jura. Ph.D. i 1996 med afhandlingen »Ekspropriationsbegrebet« og dr.jur. i 2006 med bogen »Juridiske personers beskyttelse efter grundlovens § 73«.



ISBN 978-87-574-3475-0