

JENS PETER CHRISTENSEN
JØRGEN ALBÆK JENSEN
MICHAEL HANSEN JENSEN

Dansk Statsret

JURIST- OG
ØKONOMFORBUNDETS FORLAG

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

1. udgave, 1. oplag

© 2012 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

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.

Omslag: Bo Helsted
Tryk: Narayana Press, Gylling
Indbinding: Jysk Bogbind, Holstebro

Printed in Denmark 2012
ISBN 978-87-574-2409-8

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

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

Indholdsfortegnelse

Forord	15
---------------------	----

DEL I. Statsforfatningsretten og styreformen

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. Grundlovsændringerne i 1866, 1915, 1920 og 1953	24
3. Statsforfatningsrettens emne og kilder	26
3.1. Statsforfatningsretten i formel og materiel forstand	26
3.2. Uskreven ret	26
3.3. Praksis og sædvaneret	27
4. Har grundlovsfortolkning en særlig karakter?	31
4.1. Påstanden om grundlovsfortolkningens særlige karakter	31
4.2. Grundlovsfortolkning og forfatningsprincipper	33
4.3. Grundloven regulerer rammen, ikke billedet	34
4.4. Har visse grundlovsbestemmelser en særlig fortrinsstilling? ...	36
4.5. Sammenfattende konklusion om grundlovsfortolkning	38
5. Grundlovsfortolkning og traktater	38
5.1. Grundloven og rigets forhold til omverdenen	38
5.2. Grundlovsfortolkning i lyset af traktatmæssige forpligtelser ...	39
5.3. Om aktivistisk grundlovsfortolkning og 'present day conditions'	42
Litteratur	43

Kapitel 2. Styreformen. Demokrati og monarki	45
1. Styreformen – Demokrati, retsstat og folkestyre	45
2. Kongen og monarkiet	46
3. Tronfølgen	48
4. Kongens rolle i statsanliggender	49
4.1. Reglerne om kontrasignatur og statsråd	50
4.2. Ansvarsfriheden	51
5. Bestemmelser vedrørende kongens person	52
6. Kongen som grundlovens vogter?	53
Litteratur	54

DEL II. De forfatningsretlige organer

Kapitel 3. Regeringen	57
1. Regeringen som indehaver af den udøvende magt	57
2. Det parlamentariske princip	58
3. Regeringsdannelsen	60
4. Regeringens organisation	62
5. Regeringens afskedigelse – det politiske ansvar	64
6. Ministrenes retlige ansvar	66
Litteratur	71

Kapitel 4. Folketinget	73
1. Valg til Folketinget	73
2. Valgret	74
3. Valgbarhed	76
4. Valgsystemet	78
5. Folketingets organisation	80
6. Folketingsarbejdet	81
7. Den parlamentariske immunitet	83
7.1. Folketingets samtykke til tiltalerejsning og frihedsberøvelse ..	83
7.2. Beskyttelse af den parlamentariske ytringsfrihed	85
Litteratur	87

Kapitel 5. Domstolene	89
1. Domstolene – det uafhængige statsorgan	89
2. Domstolenes organisatoriske uafhængighed	90
2.1. Delegationsforbuddet	90
2.2. Forbuddet mod særdomstole	91

2.3. Grundloven og domstolsordningen i øvrigt	93
3. Domstolenes funktionelle uafhængighed	98
4. Dommernes personelle uafhængighed	100
4.1. Uafsætteligheden som værn for den funktionelle uafhængighed	100
4.2. Udnævnelse af dommere	100
4.3. Dommernes ansættelsesforhold	102
4.4. Dommernes beskyttelse mod uansøgt afskedigelse	104
4.5. Dommernes beskyttelse mod forflyttelse	108
4.6. Om konstituerede dommere	110
Litteratur	111

DEL III. De forfatningsretlige funktioner

Kapitel 6. Magtadskillelsen	115
1. Magtadskillelsen og ideerne bag	115
2. Magtadskillelsen og den danske grundlovs magtfordeling	117
2.1. Forfatningsorganernes indbyrdes samspil	117
2.2. Opdelingen i de forfatningsretlige funktioner og organer	118
2.3. Fordelingen af funktioner på organer	119
2.4. Personsammenfald på tværs af den organisatoriske tredeling ..	120
3. Sammenfattende om magtadskillelsen i den danske grundlov	120
Litteratur	121

Kapitel 7. Lovgivningsprocessen	123
1. Den almindelige lovgivningsproces	123
1.1. Fremsættelse af lovforslag (lovgivningsinitiativet)	124
1.2. Lovforslagenes behandling i Folketinget	125
1.3. Stadfæstelse af lovforslag	126
2. Grundlovens mindretalsgarantier	127
2.1. Udsættelse af 3. behandling – grundlovens § 41, stk. 3	128
2.2. Folkeafstemning om vedtagne lovforslag – grundlovens § 42 ..	129
Litteratur	131

Kapitel 8. Lovgivningskompetence	133
1. Den almindelige lovgivningskompetence	133
2. De grundlovshjemlede begrænsninger i lovgivningskompetencen	134
2.1. Begrænsninger i lovgivningskompetencen som følge af andre statsorganers kompetence	134

2.2. Materielle begrænsninger i lovgivningsmagts kompetence ..	136
2.3. Andre – herunder uskrevne – begrænsninger i lovgivningsmagts kompetence ..	136
3. Lovgivningsmagts enekompetence ..	138
3.1. Lovgivningsmagts grundlovsbestemte enekompetencer ..	139
3.2. Legalitetsprincippet og lovgivningsmagts enekompetence ..	139
4. Delegation af lovgivningskompetence ..	140
4.1. Begrænsninger i mulighederne for at delegere lovgivningskompetence ..	141
4.2. Derogation ..	144
4.3. Delegation til private ..	144
Litteratur ..	145

Kapitel 9. Kundgørelse og ikrafttræden ..

1. Kravet om kundgørelse ..	147
2. Kundgørelsesmåden ..	148
3. Kundgørelsens retsvirkninger ..	149
4. Tilbagevirkende kraft ..	151
4.1. Materiel tilbagevirkende kraft ..	152
4.2. Uægte materiel tilbagevirkende kraft m.v. ..	154
4.3. Formel tilbagevirkende kraft ..	154
4.4. Forberedelseshandlinger ..	156
5. Individuelt ukendskab og kendskab ..	157
Litteratur ..	158

Kapitel 10. Statens budget og regnskab ..

1. Det retlige grundlag for statsbudgettet ..	160
2. Finanslovens tilblivelse og indhold ..	161
2.1. Almindelig finanslov ..	161
2.2. Midlertidig bevillingslov ..	163
3. Statens indtægter ..	164
4. Statens udgifter ..	166
4.1. Udgiftstyper ..	166
4.2. Bevilling af yderligere udgifter i løbet af finansåret ..	167
4.3. Udgifter der kan afholdes uden særskilt bevilling ..	169
4.4. Tillægsbevillingsloven ..	170
5. Statens regnskab og efterfølgende kontrol med statens finanser ..	170
Litteratur ..	172

Kapitel 11. Udøvende magt og anordningsmyndighed ..	173
1. Den udøvende magt ..	173
2. Anordninger ..	175
3. Hjemmel for udstedelse af anordninger ..	176
3.1. Lovhjemmel ..	176
3.2. Anstaltsanordninger ..	177
3.3. Sædvane som hjemmel for udstedelse af anordninger ..	178
3.4. Selvstændig anordningsmyndighed? ..	179
4. Anordningers tilblivelse og ophævelse ..	180
5. Fortolkning af bemyndigelser til at udstede anordninger ..	183
6. Domstolsprøvelse af anordninger ..	186
Litteratur ..	187

Kapitel 12. Udenrigsforhold ..

1. Regeringen handler på Danmarks vegne i udenrigsforhold ..	191
2. Folketingets samtykke til visse udenrigspolitiske handlinger ..	193
2.1. Forøgelse eller indskrænkning af rigets område ..	194
2.2. Indgåelse af forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig ..	194
2.3. Indgåelse af forpligtelser, som ikke kræver Folketingets medvirken, men som i øvrigt er af større betydning ..	198
2.4. Opsigelse af traktater indgået med Folketingets samtykke ..	199
2.5. Anvendelse af militære magtmidler mod fremmed stat ..	199
3. Det Udenrigspolitiske Nævn ..	202
Litteratur ..	204

Kapitel 13. Suverænitetsoverladelser ..

1. Beføjelser som kan overlades efter grundlovens § 20 ..	210
2. Overladelser i nærmere bestemt omfang – bestemthedskravet ..	211
3. Overladelser til international organisation ..	212
4. Overladelsesproceduren ..	215
5. Overladelser af yderligere beføjelser ..	216
6. Tilbagekaldelse af overladte beføjelser ..	217
7. Oversigt over procedurer for traktatindgåelse m.v. ..	218
Litteratur ..	219

Kapitel 14. Dømmende magt ..

1. Domstolens opgaver ..	221
2. Grænserne for lovgivningsmagts muligheder for at overlade domstolsopgaver til forvaltningen ..	222

2.1. Private retstvister	223
2.2. Straffeprocessen	224
3. Grænser for lovgivningsmagts vedtagelse af singular lovgivning ..	225
4. Domstolenes kontrol med den udøvende magt	227
4.1. Grundlovens § 63 og dens tilblivelse	227
4.2. Domstolsprøvelsens udvikling – de dommerskabte retsgrundsætninger	228
4.3. Lovgivningsmagts reguleringsmuligheder	229
5. Domstolenes kompetence til at efterprøve lovgivningens grundlovsmæssighed	233
5.1. Prøvelsesrettens etablering	235
5.2. Højesterets dom i Tvind-sagen	238
5.3. Tidligere højesteretspraksis om tilsidesættelse af lovgivningen	240
5.4. Prøvelse af lovs grundlovsmæssighed uden tilsidesættelse af lovgivningsmagts vurdering	242
5.5. Betingelser for domstolsprøvelsen	243
5.6. Prøvelsesretten og Højesterets rolle som tredje statsmagt	251
Litteratur	257

DEL IV. Friheds- og menneskerettighederne

Kapitel 15. Friheds- og menneskerettighederne	261
1. Friheds- og menneskerettigheder i forfatningen	261
2. Grundlovens friheds- og menneskerettigheder	262
3. Den beskyttede personkreds	263
4. Den internationale beskyttelse	265
5. Fortolkning og prøvelse af grundlovens friheds- og menneskerettigheder	266
5.1. Prøvelsesdifferentiering	267
5.2. Betydningen af den europæiske menneskerettighedskonvention	268
Litteratur	269

Kapitel 16. Frihedsberøvelse	271
1. Det beskyttede gode	272
2. Grundlovsforbudte frihedsberøvelser	273
3. Kravet om klar lovhjemmel for frihedsberøvelse	275
4. Anholdelse og fængsling	278

5. Administrativ frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen	281
5.1. Domstolsprøvelse	282
5.2. Folketingets tilsyn	285
Litteratur	285

Kapitel 17. Boligens og privatlivets beskyttelse	287
1. Indledning og formål	287
2. Indgrebene omfattet af grundlovens § 72	288
3. Både i og uden for strafferetsplejen	290
4. Hjemmel for § 72-indgrebene	291
5. Indholdet af beskyttelsen efter grundlovens § 72	293
Litteratur	295

Kapitel 18. Ekspropriation	297
1. Almindelig karakteristik	298
2. Det ekspropriative indgreb	300
2.1. Ejendom	300
2.2. Afståelse	303
2.3. Den beskyttede ejerkreds	311
3. Ekspropriationsbetingelserne	314
3.1. Almenvellet	315
3.2. Ifølge lov	317
3.3. Fuldstændig erstatning	318
4. Mindretalsbeskyttelsen	321
5. Domstolsprøvelse af ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse	322
Litteratur	324

Kapitel 19. Ytringsfrihed	325
1. Formel ytringsfrihed	325
2. Materiel ytringsfrihed	328
3. De beskyttede ytringer	335
4. Den beskyttede personkreds	339
Litteratur	343

Kapitel 20. Foreningsfrihed	345
1. Formel foreningsfrihed	346
2. Materiel foreningsfrihed	348
3. Opløsning af en forening	351
4. Negativ foreningsfrihed	353

5. Den beskyttede personkreds	356
Litteratur	357
Kapitel 21. Forsamlingsfrihed	359
1. Forsamlingsbegrebet	360
2. Formel forsamlingsfrihed	361
3. Grundlovsfastsatte begrænsninger i den materielle forsamlingsfrihed	363
4. Andre begrænsninger i den materielle forsamlingsfrihed	365
5. Den beskyttede personkreds	366
6. Opløb	367
Litteratur	368
Kapitel 22. Religionsfrihed	369
1. Frihed til gudsdyrkelse	370
2. Personlige bidrag	373
3. Forbud mod forskelsbehandling – opfyldelse af almindelig borgerpligt	374
3.1. Forbud mod forskelsbehandling	374
3.2. Opfyldelse af almindelig borgerpligt	376
Litteratur	377
Kapitel 23. Erhverv, arbejde, forsørgelse og undervisning	379
1. Erhvervsfriheden	379
2. Mulighed for arbejde	381
3. Ret til offentlig forsørgelse	382
4. Gratis undervisning i folkeskolen	386
5. Skolefrihed	387
Litteratur	388

DEL V. Grundlovgivende kompetence

Kapitel 24. Grundlovsændring	393
1. Reglerne for grundlovsændring – baggrund og historik	393
2. Grundlovsproceduren	394
3. Hvad kan, og hvad skal vedtages i grundlovsform?	396
4. Grundlovsændringen vedrørende tronfølgeloven	397
5. Betydningen af § 88 for grundlovsfortolkningen	397
6. Debatten om grundlovsændring	398

7. Grundlovens § 88 og den såkaldte grundnorm	400
Litteratur	400
Bilag 1. Forfatningsretlige love mv.	403
Danmarks Riges Grundlov – Lov nr. 169 af 5. juni 1953	403
Lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed	413
Bekendtgørelse af tronfølgeloven	414
Lov nr. 25 af 11. februar 1871 om Regjeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse	415
Bekendtgørelse af lov nr. 107 af 8. februar 2011 om valg til Folketinget (i uddrag)	417
Folketingets Forretningsorden (i uddrag)	420
Kongeloven af 1665	423
Bilag 2. Forarbejder til grundlovens bestemmelser	424
Domsregister m.v.	433
Domsnavneregister	437
Stikordsregister	441

Forord

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 retsvæsen samt for enhver, der er interesseret i forfatningsretlige og grundlovsmæssige 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.

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 2012

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 retsvæsen samt for enhver, der er interesseret i forfatningsretlige og grundlovsmæssige spørgsmål.

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 ALBÆK 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 978-87-574-2409-6