

## 1 Indledning og problemafgrænsning

Ejendomsretten er beskyttet efter GL § 73, og borgeren har dermed et værn imod statslig magtfordrejning. Beskyttelsen gælder for visse indgreb, som ellers kunne være foretaget på baggrund af almindelig lovhjælp. Ejendomsretten kan kun frit reguleres ved lov og i medfør af lov under de betingelser der er i GL § 73. GL § 73, stk. 1 1. pkt. er blot en programerklæring, og rettighedshaveren har ikke uindskrænket ret til at handle og råde over ejendom. Således kan lovgivningsmagten f.eks. forhindre ejeren af en grund at anlægge et 10 etagers højhus. Der er tre forhold der skal opfyldes hvis der skal være tale om ekspropriation – disse forhold beskrives nærmere nedenfor. Situationer hvor disse betingelser ikke er opfyldt har karakter af fri regulering fra lovgivningsmagts side.

Denne opgavebesvarelse omhandler hvilke rettigheder, rettighedshavere samt indgreb der er omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen i GL § 73. Opgaven er opdelt i fire hovedafsnit.

Indledningsvis redegøres der for begrebet ”*ejendom*” i GL § 73, stk. 1 2. pkt. for at undersøge hvilke rettigheder der er omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen. Herefter redegøres der for begrebet ”*ingen*” i GL § 73, stk. 1 2. pkt. for at undersøge hvilke rettighedshavere der er omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen. Herefter redegøres der for begrebet ”*afstå*” i GL § 73, stk. 1. 2. pkt. for at undersøge hvilke indgreb der er omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen.

Efter at have redegjort for hvilke rettigheder, rettighedshavere samt indgreb der er omfattet af beskyttelsen i GL § 73 behandles dommen vedrørende salg af almene familieboliger.<sup>1</sup> Formålet med at belyse dommen er at undersøge om almene boliger er en rettighed der er omfattet af beskyttelsen i GL § 73, om Arbejdernes-Andels-Boligforening (boligorganisationen) er en rettighedshaver der er omfattet af beskyttelsen i GL § 73 samt hvorvidt forsøgsordningen om salg af almene boliger indebærer en tvangsmæssig afståelse af ejendom i strid med GL § 73.<sup>2</sup> Det undersøges ligeledes hvilke kriterier Højesteret lader indgå i den samlede vurdering. Hvad konsekvenserne af flertallet samt mindretallets begrundelser kunne være belyses ikke i dette projekt af hensyn til den overordnede ramme samt opgavens ringe omfang.

---

<sup>1</sup> U 2008.378 H

<sup>2</sup> Lov om almene boliger m.v. § 75 a

## 2 Begrebet ejendom som genstand for grundlovens beskyttelse

Hvilke rettigheder der er omfattet af beskyttelsen efter GL § 73 knytter sig til ordet ”*ejendom*” i GL § 73, stk. 1 2. pkt.. Det er ikke på baggrund af ordlyden muligt at angive hvilke rettigheder der er omfattet af beskyttelsen i GL § 73. Begrebet ”*ejendom*” i GL § 73, stk. 1 2. pkt. må efter en formålsfortolkning forstås i vid forstand. Formålet med bestemmelsen i GL § 73 er at sikre den enkelte borgers ejendomsret imod statens vilkårlige og usaglige indgriben, og derfor bør der ikke fortolkes indskrænkende. Herunder følger en nærmere afgrænsning af hvilke rettigheder der er omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen.

Udgangspunktet er den gængse ekspropriations-situation hvor staten gør indgreb i fast ejendom til f.eks. motorveje, en rundkørsel og lignende. Denne situation er utvivlsomt omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen. Løsøre er ligeledes omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen, hvilket f.eks. blev slået fast i U 1967.22 H (1. håndskriftssag) og U 1991.370 Ø (maleri af Constantin Hansen omfattet af fredning). Ekspropriation af løsøre er dog ikke på samme måde praktisk anvendeligt, da løsøre genstande oftest udbydes af mange forskellige aktører på det frie marked. De to ovenstående domme omhandler unikke ting i form af islandske håndskrifter samt et maleri, hvilket umuliggør det for staten at erhverve genstandene på anden vis end ved ekspropriation, med mindre det kan aftales med ejeren.<sup>3</sup>

Begrebet ”*ejendom*” omfatter ligeledes begrænsede rettigheder til fast ejendom eller løsøre såsom servitutter, brugsrettigheder, panterrettigheder og lejerrettigheder.<sup>4</sup> I U 1961.337 H ville Københavns kommunalbestyrelse ekspropriere en ejendom, hvor der bl.a. var et erhvervslejemål i kælderen i form af en viktualieforretning. Lejeren, der havde et erhvervslejemål som var opsigeligt i henhold til lejeaftalen, men uopsigeligt i henhold til lovgivningen, blev tilkendt erstatning. Lejeren var således omfattet af beskyttelsen i GL § 73, på trods af at ejeren af ejendommen kunne opsigte lejeaftalen med 6 måneders varsel. Dette er ikke overraskende, da formålet med ekspropriationsbeskyttelsen er at undgå at borgeren bærer byrden for statens indgreb. Hvis ekspropriationen ikke havde fundet sted var erhvervslejemålet formentlig ikke blevet opsagt. En servitutrettighed, f.eks. en ret til færdsel på en ejendom, som rettighedshaveren ikke er ejer af, er

<sup>3</sup> Jf. Max Sørensen s. 400

<sup>4</sup> Jf. Max Sørensen, s. 400-401; Peter Germer, s. 238

også omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen. Max Sørensen bruger Lov om udvidelse af Verdenssundhedsorganisationen som illustration. Lovens § 2 gav indenrigsministeren bemyndigelse til at ophæve servitutter der betød at det ikke var tilladt at opføre ”ikke-villamæssig bebyggelse”.<sup>5</sup> Hermed blev der gjort indgreb i andre grundejeres, som havde påtaleretten, ejendom – da der derefter kunne bygges ”ikke-villamæssig bebyggelse” på området hvor byggeriet skulle finde sted.

Den generelle opfattelse er at alle formuerettigheder, deriblandt fordringsrettigheder, nyder beskyttelse efter GL § 73.<sup>6</sup> Et eksempel på dette kunne være et tilfælde hvor staten har brug for transportmidler, men det ikke er muligt at ekspropriere disse som løsøre. I så fald kan staten ekspropriere krav i en købeaftale vedrørende transportmidler.<sup>7</sup>

Fordringer på arbejde er omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen. Hvis det offentlige ønsker at overtage en virksomhed må de bestående arbejdskontrakter således opfyldes af det offentlige. Hvis dette ikke kan opnås ved almindelig aftale kan dette ske ved ekspropriation.<sup>8</sup> Forventning om arv er ikke omfattet af beskyttelsen i GL § 73. Lovgivningsmagten kan frit ændre i arveloven med virkning for nulevende. Er arven allerede faldet er arven dog omfattet af beskyttelsen i GL § 73.<sup>9</sup>

Erhvervsmæssige enerettigheder eller immaterialrettigheder er omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen.<sup>10</sup>

Rettigheder af privatretlig samt erhvervsmæssig karakter på offentligretligt grundlag er omfattet af beskyttelsen i GL § 73.<sup>11</sup> Næringsrettigheder kan være omfattet af beskyttelsen, ligegyldigt om det er rettigheder der udstedes til enhver eller i begrænset omfang.<sup>12</sup> Hvis en bevilling er bestemt på åremål er rettigheden omfattet af beskyttelsen i GL § 73 i denne periode. Efter bevillingens ophør er forventningen om fornyelse ikke omfattet af beskyttelsen i GL § 73.

---

<sup>5</sup> Lov nr. 162, 12. maj 1965

<sup>6</sup> Jf. Orla Friis Jensen jf. Poul Andersen 1954 s. 721; Alf Ross 1980 bd. 2 s. 647; Max Sørensen 1973 s. 401.

<sup>7</sup> Henrik Zahle s. 185

<sup>8</sup> Henrik Zahle s. 185.

<sup>9</sup> Henrik Zahle s. 185

<sup>10</sup> Jf. Peter Germer s. 239 jf. Poul Andersen s. 721; Ross II, s. 647-648; Max Sørensen, s. 401 og 402.

<sup>11</sup> Jf. Peter Germer s. 239; Henrik Zahle s. 186.

<sup>12</sup> Jf. Henrik Zahle s. 186

Generelle lovændringer er ikke omfattet af beskyttelsen, da lovgivningsmagten har beføjelse til at træffe almindelige reguleringer af næringslivet.<sup>13</sup>

Krav på pensionsydelser kan være omfattet af beskyttelsen imod ekspropriation.<sup>14</sup> Er kravet forfaldent må det ligestilles med almindelige fordringer, og der hersker således ikke tvivl om, at det er fuldt ud beskyttet.<sup>15</sup> Retten til fortsat pension i en pensionsordning der allerede er begyndt, samt retten til en eventuel pension kan være omfattet af beskyttelsen. Hvorvidt disse to rettigheder er omfattet beror på kriterierne for ”afståelse”, der gennemgås nedenfor under afsnittet omkring ”*Indgreb omfattet af beskyttelsen i GL § 73*”, samt særlige synspunkter i form af hensynet til hvor meget rettighedshaveren har bidraget til pensionen via indbetalinger.<sup>16</sup> Således er offentlige pensionsordninger finansieret gennem skat og lignende ikke omfattet af beskyttelsen, da betaling af skat ikke er et indgreb omfattet af beskyttelsen i GL § 73.

Sociale ydelser er ifølge den generelle opfattelse i den juridiske litteratur ikke omfattet af beskyttelsen.<sup>17</sup> Berlin anfører at GL § 75, stk. 2 er ”*en direkte Modsætning*” til den ejendom, grundlovens ekspropriationsbestemmelse vil beskytte.<sup>18</sup> Formålet med beskyttelsen i GL § 73 er at beskytte borgernes ejendom – sociale ydelser opfattes ikke i den sammenhæng som en beskyttet rettighed. Henrik Zahle opfatter, i modsætning til den generelle opfattelse, at sociale ydelser er omfattet af beskyttelsen i GL § 73. Henrik Zahle anfører ligeledes at krav på sociale ydelser der er forfaldne utvivlsomt er omfattet af beskyttelsen ligesom almindelige fordringsrettigheder – det synes korrekt at ligestille forfaldne sociale ydelser som almindelige fordringer.<sup>19</sup>

Reguleringsfri erhvervsvirksomhed kan være omfattet af beskyttelsen i GL § 73. I U 1980.955 Ø (Greendane-sagen) antog to ud af tre landsdommere at rederiet var omfattet af beskyttelsen i GL § 73.

---

<sup>13</sup> Jf. U 1962.276 H samt U 1981.394 H

<sup>14</sup> Jf. Peter Germer s. 239 jf. Poul Andersen, s. 722 og Ross II s. 649.

<sup>15</sup> Jf. Max Sørensen s. 401 og Henrik Zahle s. 186.

<sup>16</sup> Henrik Zahle s. 186

<sup>17</sup> Jf. Orla Friis Jensen s. 467 jf. Poul Andersen 1954, s. 723; Max Sørensen 1973, s. 401 og Bernhard Gomard 1968 s. 176. Anderledes Henrik Zahle, Dansk forfatningsret – Menneskerettigheder s. 188.

<sup>18</sup> Jf. U.1991B.36 jf. Berlin, 1939, s. 387 f, jf. også side 424 f.

<sup>19</sup> Henrik Zahle, Dansk forfatningsret – Menneskerettigheder s. 187

Rettigheder uden økonomisk værdi, er ikke afskåret fra at være omfattet af beskyttelsen, blot fordi disse ikke udgør et økonomisk tab for rettighedshaveren. I U.1967.22 fandt højesterets flertal at der forelå ekspropriation, men at stiftelsen ikke ville kunne lide et tab der ville medføre erstatningspligt.<sup>20</sup> Der opstår i sådanne tilfælde ikke et erstatningskrav, men der skal være tale om en beskyttet rettighed, rettighedshaver samt indgreb, og kriterierne om at ”almenvællet kræver det” samt ”kun ifølge lov” skal overholdes.<sup>21</sup>

Der kan også være andre interesser der er omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen. I situationer hvor der f.eks. eksproprieres en grund hvor der anlægges en jernbane, har man ikke betragtet det som ekspropriation i forhold til naboen, men udelukkende i forhold til ejeren af den eksproprierede grund.<sup>22</sup> Argumentet for dette har været at der ikke gøres indgreb i nogen beskyttet rettighed, da naboen ikke har et retskrav på bibeholdelse af hidtidige forhold. Efter U 1999.353 H, U 1999.360 H og U 1999.598 H er der dog blevet givet erstatning hvis ulemperne ”*overstiger hvad der med rimelighed må påregnes*” – men naboerne har ikke rettigheder der er omfattet af beskyttelsen, og kan ikke på baggrund af GL § 73 få tilkendt erstatning. Orla Friis Jensen påpeger at der ikke er nogen grund til at sondre imellem krav på ekspropriations- og naboretligt grundlag.<sup>23</sup>

De ovenfor behandlede rettigheder kan sammenfattes i et hovedsynspunkt formuleret af H. Matzen: de ekspropriationsbeskyttede rettigheder ”*tjener til at afgive Grundlaget for vedkommende Personers økonomiske Væren og Virken*”.<sup>24</sup>

### 3 Hvem er beskyttet som ejer

Hvilke rettighedshavere der er omfattet af beskyttelsen efter GL § 73 knytter sig til ordet ”ingen” i GL § 73, stk. 1 2. pkt..

Enhver rettighedshaver, dansk og udenlandsk, er omfattet af beskyttelsen efter GL § 73.<sup>25</sup> Beskyttelsen gælder ikke blot for enkelt personer og private juridiske personer, men omfatter også

---

<sup>20</sup> Max Sørensen s. 403

<sup>21</sup> Max Sørensen s. 402

<sup>22</sup> Henrik Zahle s. 189

<sup>23</sup> Orla Friis Jensen s. 469

<sup>24</sup> H. Matzen 1909 s. 341. Se ligeledes Alf Ross 1980 bd. 2 s. 642.

<sup>25</sup> Peter Germer s. 240

offentligretlige forvaltningssubjekter såsom staten og kommuner.<sup>26</sup> En kommune er således beskyttet imod staten og staten imod kommunen, og betingelserne i GL § 73, stk. 1 2. pkt. og 3. pkt. skal derfor være opfyldt, hvis der skal foretages ekspropriation. Rettighedshaveren er dog ikke beskyttet mod sig selv, hvilket betyder, at en kommunes ønske om at lave en kommunalt ejet park om til en skateboardbane ikke er ekspropriation.<sup>27</sup> Spørgsmålet er således om der finder afståelse til et andet retssubjekt sted.

Legater og stiftelser er omfattet af beskyttelsen. I U 1967.22 slog højesteret fast at Den arnamagnæanske Stiftelse var en selvstændig stiftelse omfattet af beskyttelsen i GL § 73 på trods af at alle medlemmer af stiftelsens bestyrelse udpegedes af det offentlige og at staten har finansieret udgifterne til stiftelsens virke.

Juridiske personer, som er etableret af det offentlige, eller ejet af det offentlige, er omfattet af beskyttelsen i GL § 73, men det er antaget at lovgivningsmagten har frihed til at nedlægge samt omorganisere visse juridiske personer.<sup>28</sup> Københavns Havn blev anset som en selvejende institution indenfor den statslige forvaltning, og omdannelse til et statsligt aktieselskab var derfor ikke ekspropriation.<sup>29</sup> Østre Landsret kom frem til at loven om Københavns Havn alene var udtryk for en navneændring, hvilket ifølge Peter Germer var en uacceptabel domsbegrundelse.<sup>30</sup> <sup>31</sup> Lovgivningsmagtens frihed til at nedlægge samt omorganisere visse juridiske personer underbygges af at Højesteret udtalte at Københavns Havn ”ikke nød samme beskyttelse som en privat selvejende institution over for indgreb fra statsmagtens side i form af nedlæggelse eller omorganisering.”. Statsanstalten for livsforsikring var en statslig institution ved oprettelsen, og der var ikke ændret afgørende på denne status, hvorfor privatiseringsloven af 1990 ikke indebar ekspropriation i forhold til institutionen.<sup>32</sup> Et eksempel på regulering frem for ekspropriation kunne være, at hvis staten ønsker at bruge et areal der tilhører Nationalbanken, til at anlægge en vej på kræver dette at der eksproprieres, mens det er muligt at omorganisere Nationalbanken til et kontor under et ministerium.<sup>33</sup>

---

<sup>26</sup> Jf. Max Sørensen s. 404

<sup>27</sup> Poul Andersen 1954 s. 718

<sup>28</sup> Michael Hansen Jensen s. 29

<sup>29</sup> U 2004.2661 H

<sup>30</sup> Lov nr. 504 af 24. juni 1992

<sup>31</sup> Peter Germer s. 246

<sup>32</sup> U 1994.29 H

<sup>33</sup> Henrik Zahle side 191

Der gives i de traditionelle statsforfatningsretlige fremstillinger ikke nogen nærmere begrundelse for hvorfor at offentlige juridiske personer er omfattet af beskyttelsen efter GL § 73. Poul Andersen henviser til ordlyden hvorefter ingen ejere står uden beskyttelse.<sup>34</sup> Alf Ross skriver at beskyttelsen efter GL § 73 gælder uanset hvem der er rettighedens subjekt, og at offentlige retssubjekter således også er beskyttet efter denne bestemmelse.<sup>35</sup> Peter Germer og Orla Friis Jensen, henviser til dele af den juridiske litteratur, mens Henrik Zahle også henviser til U 1990.878 H. Michael Hansen Jensen påpeger at Max Sørensen ”*anfører, at der på baggrund af Højesterets afgørelse i U 1967.22 kan stilles spørgsmål ved, om også offentlige myndigheder nyder beskyttelse efter grundlovens § 73, men at spørgsmålet principielt må besvares bekræftende.*”.<sup>36</sup> Det synes som om at Max Sørensen bruger 1. håndskriftssag til at belyse at beskyttelsen efter GL § 73 også gælder legater og stiftelser, og ikke til at belyse hvorvidt offentlige myndigheder er omfattet af beskyttelsen. Herefter nævnes, af Max Sørensen, Jørgen Trolles kommentar til U 1971.299 H (2. håndskriftssag), som antager at stiftelser med et alment formål nyder en ringere beskyttelse over for indgreb i ejendomsretten end private og rent private stiftelser.<sup>37</sup> I starten af 3. afsnit stiller Max Sørensen spørgsmålet om hvorvidt offentlige myndigheders ejendom er omfattet af beskyttelsen, hvorefter dette besvares med at det principielt må være tilfældet – herefter gennemgås eksempler til at belyse ovenstående spørgsmål. Der foretages ikke en direkte kobling af Max Sørensen mellem 1. håndskriftssag og spørgsmålet om hvorvidt offentlige myndigheders ejendom er omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen. Orla Friis Jensen nævner planloven, museumslovens og bygningsfredningsloven som eksempler på at lovgivningsmagten har foretaget indgreb overfor offentlige juridiske personer uden at give erstatning, som i forhold til private kan opfattes som ekspropriation.<sup>38</sup> Spørgsmålet er om disse eksempler fra lovgivningen kan opfattes som et synspunkt fra lovgivers side om at der er en videre adgang til at regulere uden erstatning i forhold til offentlige ejere end i forhold til private? Michael Hansen Jensen rejser spørgsmålet, men kommer ikke nærmere ind på et sikkert svar.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, s. 728.

<sup>35</sup> Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, II, 3. udgave, 1983, s. 653.

<sup>36</sup> Michael Hansen Jensen s. 41

<sup>37</sup> U 1971 B s. 254-56

<sup>38</sup> Jf. Orla Friis Jensen s. 470

<sup>39</sup> Michael Hansen Jensen s. 67

#### 4 Hvilke indgreb er omfattet af beskyttelsen i GL § 73

Hvilke indgreb der er omfattet af beskyttelsen efter GL § 73 knytter sig til ordet ”afstå” i GL § 73, stk. 1 2. pkt.. Hvis indgrebet ikke kan opfattes som en afståelse er det derfor ikke omfattet af beskyttelsen.

Indgreb såsom bøde og beslaglæggelse efter retsplejelovens kap. 74 ligger så fjernt fra ekspropriationsbegrebet, at dette ikke kan opfattes som hørende herunder.<sup>40</sup> Betaling af skat opfattes ligeledes ikke som værende omfattet af ekspropriationsbegrebet.<sup>41</sup>

I nyere forfatningsretlig teori hersker der enighed om at afgørelsen om hvorvidt et indgreb er ekspropriation eller ej må bedømmes ud fra en samlet vurdering.<sup>42</sup> Domstolene anvender ligeledes denne metode.<sup>43</sup> De 4 kriterier, i denne samlede vurdering, der har tiltrukket sig mest opmærksomhed redegøres der for nedenfor:

##### 4.1 Overførelseskriteriet

Overførelseskriteriet går ud på at der sandsynligvis foreligger ekspropriation når en rettighed overføres til et andet retssubjekt. Dette kriterium har tæt forbindelse til begrebet ”afstå”, som lægger op til at der skal lægges vægt på hvorvidt der overføres ejendomsret til et andet retssubjekt. Det er ikke i alle tilfælde relevant at tale om overførsel, da man kan tænke sig en situation hvor der blot gøres indgreb i ejendom i form af f.eks. pålæg af en oversigtsservitut på en ubebygget grund jf. § 43, stk. 3 nr. 3 i lov om offentlige veje.<sup>44</sup> Der er således ikke overført ejendom til et andet retssubjekt.

##### 4.2 Kriteriet »generelt - konkret«

---

<sup>40</sup> Jf. Max Sørensen 407; Peter Germer 241

<sup>41</sup> Peter Germer s. 241

<sup>42</sup> Jf. Max Sørensen 412-413

<sup>43</sup> Jf. Peter Germer 242 jf. Jørgen Trolle i TfR, s. 446-447; Hans Schaumburg i U 1965 B, s. 242; Frans Weber i U 1981 B, s. 301; Erik Riis i U 1987 B, s. 285-286.

<sup>44</sup> Jf. Max Sørensen s. 408

Dette kriterium har været tydeligst i lovgivningsmagtens praksis.<sup>45</sup> Kriteriet »generelt - konkret« går ud på at når et indgreb rammer generelt taler det imod at der forelægger ekspropriation, mens at et indgreb der rammer konkret taler for ekspropriation. Peter Germer påpeger at det ofte har været svært at kende forskel på generelle og konkrete indgreb, og forsøger at give en vejledning i hvordan de to størrelser kan adskilles: ”*et indgreb er generelt, når det tager sigte på objektivt bestemte situationer og skaber retsvirkninger for personkredse, som er beskrevet abstrakt.*”<sup>46</sup>. Et indgreb der rammer generelt, men atypisk hårdt bør være omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen.

#### 4.3 Causa-kriteriet

Dette kriterium findes i flere varianter.<sup>47</sup> Kriteriet går ud på at lægge vægt på om indgrebets begrundelse medfører at det ligger fjernt fra den klassiske ekspropriationssituation. Peter Germer anfører at ”*synspunktet er nærmere det, at hvis et ejendomsindgreb sker på grund af det pågældende ejendomsgodes farlighed el.lign., er det en omstændighed, der trækker i retning af, at der ikke foreligger ekspropriation.*”<sup>48</sup> Max Sørensen bruger boligtilsynsloven som et eksempel på at myndighederne kan påbyde at en bygning skal rives ned, hvis den er en fare for beboernes sundhedstilstand – dette opfattes ikke som ekspropriation.<sup>49 50</sup>

#### 4.4 Intensitetskriteriet

Dette kriterium går ud på at desto mere intenst indgrebet er desto mere taler det for ekspropriation. Max Sørensen henviser til reglerne i luftfartsloven.<sup>51</sup> Herefter kan der pålægges servitutter om at der ikke må bygges over 25 m. i højden uden at der er tale om ekspropriation. Hvis der derimod skal pålægges servitutter om at der ikke må bygges i højden under 25 m. er der tale om ekspropriation. Det er således mere intensivt for rettighedshaveren at miste retten til at bygge op i højden fra 0-25 m. end at miste retten til at bygge fra. 25-? m.. Ved allerede etableret ejendom skal der foretages ekspropriation

---

<sup>45</sup> Jf. Max Sørensen s. 410

<sup>46</sup> Jf. Peter Germer s. 242

<sup>47</sup> Jf. Peter Germer s. 243

<sup>48</sup> Jf. Peter Germer s. 243

<sup>49</sup> Lovbek. Nr. 383 af 20. juni 1969, §§ 11, stk. 5, 12 og 21

<sup>50</sup> Jf. Max Sørensen s. 409

<sup>51</sup> Lovbek. Nr. 381 af 10. juni 1969 og ændringslov nr. 478 af 9. december 1970, § 61 ff.

#### 4.5 Den samlede vurdering

Ved fortolkningen af hvad der ligger i begrebet ”afstå” er ingen af kriterierne egnet til at udgøre et selvstændigt element for fortolkning, hvilket lovgivningsmagten også har undladt.<sup>52</sup> Det synes ikke muligt at redegøre for hvorledes de forskellige kriterier vægtes i forhold til hinanden, da styrken af de relevante kriterier må vurderes fra sag til sag. Lovgivningsmagten har et forholdsvis stort område at bevæge sig på, da domstolene forholder sig forsigtigt ved efterprøvelsen af loves grundlovsmæssighed.<sup>53</sup> Peter Germer anfører at denne skønsprægede afgrænsning af hvad der er ekspropriation har ført til en usikker retstilstand.<sup>54</sup>

### **5 Forsøgsordningen om salg af almene boliger**

I 2004 blev der som § 75 a i Lov om almene boliger m.v. indført en hjemmel til en forsøgsordning, som betød at Socialministeriet (nu Velfærdsministeriet) efter ansøgning fra en kommune kunne godkende forsøg af salg af almene familieboliger i kommunen til almene lejere af boliger uden at boligorganisationen skulle godkende salget. Landsretten anså i U 2008.378 reglen i § 75a, stk. 3 i lov om almene boliger m.v. som en kompetenceregulering der gav hjemmel til en generel regulering af ejendomsretten, og som ikke indebar ekspropriation. Højesteret var derimod særdeles tæt på at tilsidesætte lovgivningsmagtens ekspropriationsvurdering i sagen. Et flertal på 5 dommere mente at der ikke var tilstrækkelig sikkert grundlag for at lovgivningsmagten havde tilsidesat GL § 73. Mindretallet bestående af 4 dommere tilsidesatte derimod lovgivningsmagtens vurdering af at der ikke var tale om ekspropriation. Det er ud fra ovenstående gennemgang af rettigheder, rettighedshavere og indgreb omfattet af beskyttelsen i GL § 73 interessant at undersøge hvordan Højesteret når frem til den endelige dom.

#### 5.1 Omfattet af beskyttelsen?

Der synes ikke at være tvivl om at der i denne sag er tale om en beskyttet rettighed. Fast ejendom er jf. ovenstående gennemgang på s. 2 utvivlsomt omfattet af beskyttelsen i GL § 73. Michael Hansen

---

<sup>52</sup> Max Sørensen s. 412

<sup>53</sup> Max Sørensen s. 408

<sup>54</sup> Michael Hansen Jensen s. 260 jf. Peter Germer i Jussens Venner, 1981, s. 332 f.

Jensen skriver i sin kommentar til dommen at der ”ikke herskede nogen større tvivl om, at ordningen greb ind i en beskyttet ret tilhørende en beskyttet ejer”.<sup>55</sup> Der synes ikke at være vandtætte skodder imellem rettighedshaveren og afgrænsningen af begrebet afståelse, da flertallets kommentar i dommen om at der ikke med fornøden sikkerhed antages at være tale om afståelse, kan være et eksempel på at boligorganisation bliver dårligere stillet som ejer end private ejere.<sup>56</sup> Der synes således at være en friere adgang til indgreb overfor juridiske personer etableret på et offentligretligt grundlag end overfor et privat retssubjekt. Orla Friis Jensen gør opmærksom på at der i lovgivningen findes eksempler på at offentligretlige forvaltningssubjekter pålægges reguleringer uden erstatning der for private måtte anses for ekspropriation.<sup>57</sup> Boligorganisationens opbygning har stor betydning i sagen, men det er i forhold til hvorvidt der foreligger afståelse når man flytter kompetencen til at sælge fra boligorganisationens repræsentantskab og ned til afdelingen – ikke et spørgsmål om hvorvidt boligorganisationens som juridisk person er omfattet af beskyttelsen. Spørgsmålet i denne sag henleder sig, ligesom i hovedparten af ekspropriationssagerne, til om lovgivningen indebærer en afståelse.

## 5.2 Kriterier der indgår i domsbegrundelsen

Flertallet anfører at boligorganisationerne er undergivet en meget omfattende regulering. Dette har sin baggrund i at finansieringen af boligerne, i hvert fald siden 2001, er bygget op således at 7 % finansieres som kommunal grundkapital, 2 % finansieres som beboerindskud og 91 % finansieres ved optagelse af realkreditlån hvor staten løbende optager ydelsesstøtte.<sup>58</sup> Boligorganisationerne bidrager således ikke selv til at finansieringen. Den offentlige regulering består i: 1) at boligorganisationen ikke kan sælge uden godkendelse fra kommunalbestyrelsen. 2) Salgsoverskud skal indbetales til en dispositionsfond hvoraf en stor del af midlerne herfra overføres til Landsbygefonden. 3) Ministeren kan give boligorganisationen pålæg om hvordan likvide midler skal anvendes. Flertallet anfører at nettoprovenuet fra salg af almene boliger, som skal ske til markedspris, overføres til en provenufond jf. § 89 c i lov om almene boliger m.v. til en særskilt konto, og dermed er der adgang til at boligforeningen at trække midler til opførelse af nyt byggeri. Der behøver ikke at forelægge et tab for rettighedshaveren for at der er tale om ekspropriation. Blot

---

<sup>55</sup> U 2008B.214

<sup>56</sup> U.2008B.218

<sup>57</sup> Orla Friis Jensen, Danmarks Røges Grundlov med kommentarer, 2.udgave, 2006 s. 470.

<sup>58</sup> Jf. U 2008.378 H

fordi salget giver adgang til at opføre nye bygninger, i tråd med formålet for boligorganisationerne, kan der vel stadig forelægge ekspropriation i forhold til de allerede eksisterende andelsboliger. Det ser ud til at flertallets argumenter om at boligorganisationen er omfattende offentligt reguleret er et intensitetskriterium, da overførsel af kompetence til at sælge ikke er et særlig vidtgående indgreb i netop denne juridiske konstruktion.

Den særlige juridiske konstruktion er baggrunden for at der ikke sker en afståelse, men derimod en omorganisation i forhold til kompetencen til at sælge. Det er ikke umiddelbart til at se hvem den reelle ejer af andelsboligerne er, da de enkelte afdelinger har skødet, mens det er boligorganisationen (med samtykke fra kommunalbestyrelsen) der har salgskompetencen. Denne gensidige afhængighed og indflydelse imellem boligorganisationen og afdelingerne gør at der ifølge flertallet blot er tale om en overførsel af kompetence. Der er således, ifølge flertallet, ikke tale om overførsel af ejendomsret til et andet retsobjekt.

På baggrund af disse momenter kan flertallet ikke med den sikkerhed det kræves i forhold til at erklære at lovgivningsmagten har tilsidesat GL § 73.

Mindretallet laver en skarpere adskillelse mellem ”rettighedshaveren” og ”afståelsen”. Mindretallet anfører at boligorganisationen må anses som ejer, og ikke som flertallet, at der er tale om en særlig juridisk konstruktion. Herefter anføres det at salget af de almene boliger medfører en tvangsmæssig afståelse. Der er således ifølge mindretallet tale om en af beskyttelsen omfattet rettighed, rettighedshaver og indgreb.

Herefter anføres det at boligforeningen er en privat forening, og at det ikke kan tillægges afgørende betydning at foreningen har modtaget økonomisk støtte fra det offentlige og er undergivet en intensiv offentlig regulering. Dette går i meget god overensstemmelse med 1. håndskriftssag, hvor der anlægges en vurdering af at der er tale om afståelse for Den arnamagnæanske Stiftelse på trods af at det offentlige også her har stor indflydelse. Mindretallet anser herefter at afdelingens mulighed for at sælge til lejerne uden accept fra boligforeningen (repræsentantskabet) har karakter af afståelse.

## 6 Konklusion

Beskyttelsen i GL § 73 er ikke en statisk størrelse, og det er umuligt at udarbejde en specifik rettevejledning i hvad der kan opfattes som ekspropriation. Når det kommer til stykket er det et spørgsmål som den overvejende politiske opfattelse i samfundet kan hjælpe os med at besvare, og derfor må der være plads til at flere kriterier kommer i spil i modsætning til blot et formelt kriterium.<sup>59</sup> Der skal være sikre holdepunkter for at der foreligger ekspropriation før domstolene vil tilsidesætte en lov som grundlovsstridig. Dette illustreres meget godt af den meget snævre afgørelse i den behandlede dom ovenfor.

Gennemgangen af sagen om ”forsøgsordningen med almene boliger” viste at der var tale om en beskyttet rettighed og en beskyttet rettighedshaver. Der var derimod, ifølge flertallet, ikke tale om en ”afståelse”. På trods af at ejeren er en beskyttet rettighedshaver får det tilsyneladende ifølge flertallets begrundelse betydning at der er tale om en atypisk ejerposition.<sup>60</sup> Flertallet anlægger en anderledes vurdering end mindretallet. Michael Hansen Jensen betegner flertallets som en ”*bredere tilgangsvinkel til ekspropriationsvurderingen*”, da det får betydning hvilken type ejer der er tale om. Mindretallet opfatter således boligorganisationen som havende de samme rettigheder som en privat rettighedshaver. Det er interessant at mindretallet anlægger en helt anden vurdering af forholdet omkring hvorvidt det er relevant at boligorganisationen er under omfattende offentlig regulering. Der er ikke blot tale om en forskellig vurdering i hvilken vægt de forskellige kriterier skal have, men også en anden tilgang til hvorvidt ejerens forhold kan få indflydelse på afståelsesspørgsmålet. Det kan således udledes at der ikke blot er forskel på hvornår domstolene skal tilsidesætte lovgivningsmagten, men at der også er en forskel i selve ekspropriationsvurderingen.<sup>61</sup> Denne skønspregede vurdering skaber en tilsyneladende usikker retstilstand, hvor lovgivningsmagten – i takt med samfundsudviklingen – har forholdsvis frie rammer til at arbejde på. Heri ligger ikke at lovgiver kan agere uden at holde grundlovens ord i baghovedet. Grundloven giver faste holdepunkter i forhold til hvor langt lovgiver kan gå i forhold til indgreb i borgernes ejendom, og hvis lovgiver går for langt, vil domstolen tilsidesætte lovgivningsmagtens vedtagelse af loven som grundlovsstridig.

---

<sup>59</sup> Max Sørensen s. 414

<sup>60</sup> Michael Hansen Jensen i U.2008B.214

<sup>61</sup> Michael Hansen Jensen i U.2008B.214

## 7 Litteratur

Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udgave, 2001.

Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer, 1979.

Poul Andersen, Dansk statsforfatningsret, 3. udgave, 1954.

Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret – Menneskerettigheder, 3. udgave, 2006.

Michael Hansen Jensen, Beskyttelse af juridiske personer efter grundlovens § 73, 1. udgave, 2006.

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen, 1980.

H. Matzen, Den danske Statsforfatningsret, 3. udgave, 1909.

### Bilag:

Orla Friis Jensen, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udgave, 2006.

## 8 Retspraksis

U 1961.337 H

U 1962.276 H

U 1967.22 H

U 1971.299 H

U 1980.955 Ø

U 1981.394 H

U 1990.878 H

U 1991.370 Ø

U 1994.29 H

U 1999.353 H

U 1999.360 H

U 1999.598 H

U 2004.2661 H

U 2008.378 H

## 9 Resumé på engelsk

The topic of this project is to state the rights, owners and interventions protected against compulsory purchase under Article 73 in the Danish Constitution. The project is divided into 4 central parts: The protected rights, the protected owners, the protected interventions and the law about public apartments. The part dealing with the law about public apartments is an attempt to examine why the majority in the Danish Supreme Court ruled section 75 a in "Loven om almene boliger m.v." not to be an example of compulsory purchase. Furthermore it is examined which criteria the majority in the Danish Supreme Court use in their arguments in the decree.

The majority in The Danish Supreme Court seems to have a different approach to the case than the minority of judges. There seems to be an edge between the protected owners and the question about protected interventions in the arguments used by the minority, while the majority use the group of public apartments status as a special legal construction as an argument against compulsory purchase.