

PRAKSISOVERSIGTER • SAMLET UDGAVE

Praksis inden for *statsforfatningsret*

Grundloven i praksis – prøvelsesret, magtfordeling og § 73.

OVERSIGTER

8

AFGØRELSE

200

PERIODE

1996–2026

8 OVERSIGTER

Indhold

01	Domstolsprøvelse af loves grundlovsmæssighed og grundlovens § 73	45 afg.
02	Folketingets immunitet, frie mandat og bevillingsmagt	22 afg.
03	Folketingsvalg: valgret, valgbarhed, mandatfordeling og valgets prøvelse	12 afg.
04	Magtens tredeling og domstolenes prøvelsesret	33 afg.
05	Ministres retlige ansvar for embedsførelse (ministeransvarlighedsloven)	21 afg.
06	Parlamentarisme, mistillidsvotum og regeringsdannelse	14 afg.
07	Regeringens kompetence og prærogativ	25 afg.
08	Suverænitetssafgivelse efter grundlovens § 20	28 afg.

Hver oversigt er et selvstændigt kapitel med introduktion, principper, gennemgang, lovgrundlag og citerede afgørelser. Titlerne er klikbare, og kapitlerne findes også som bogmærker i PDF-læseren.

01

PRAKSISOVERSIGT · STATSFORFATNINGSRET

Praksisoversigt over domstolsprøvelse af loves grundlovsmæssighed og grundlovens § 73

Prøvelsesret, søgsmålskompetence og grænsen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering

Version 2 · Opdateret 6. sep. 2026 · 45 afgørelser · 2001-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Domstolene har en ulovbestemt ret til at prøve, om love og forvaltningsindgreb er forenelige med grundloven – men adgangen til at få prøvelsen gennemført er snæver, og selve prøvelsen er tilbageholdende over for lovgivningsmagts og regeringens vurderinger. Praksis viser to skarpt adskilte spor: et processuelt spor om retlig interesse, hvor hovedreglen er, at generelle regler kun kan prøves i tilknytning til en konkret forvaltningsakt, og et materielt spor om [grundlovens § 73](#), hvor grænsen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering afgøres ved et samlet skøn over indgrebets formål, generalitet, intensitet og karakter. Oversigten samler Højesterets, landsretternes, byretternes og de administrative nævns praksis fra 2001 til 2026 og viser, at borgere og foreninger meget sjældent slipper igennem nåleøjet, mens myndighedernes konkrete ekspropriationsbeslutninger derimod prøves ganske intensivt på nødvendighed og proportionalitet.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Domstolene har en ulovbestemt ret til at prøve loves grundlovsmæssighed, men går ikke imod den forfatningsretlige vurdering, som regering og Folketing har lagt til grund, medmindre der er sikkert grundlag herfor.
- 02** Der gælder ikke actio popularis i dansk ret: sagsøgeren skal godtgøre en aktuel, konkret og individuel interesse i den nedlagte påstand.
- 03** Prøvelse af generelle lovregler kan som udgangspunkt kun ske i forbindelse med prøvelsen af en konkret forvaltningsakt truffet i medfør af reglerne.
- 04** Maastricht-undtagelsen (UfR 1996.1300 H) giver kun adgang til abstrakt prøvelse, når sagen angår overførsel af lovgivnings- eller myndighedskompetence eller forhold af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed – den er hverken anvendelig på generelle miljøregler eller på våbeneksporttilladelser.

- 05 Foreninger, der ikke selv er konkret og individuelt berørt og ikke ved lov er tillagt klageret eller partsstatus, har kun søgsmålskompetence, hvis særlige omstændigheder – typisk en særstatus på området – taler herfor.
- 06 Et bredt formuleret vedtægtsformål og en anerkendt civilsamfundsrolle giver ikke i sig selv søgsmålskompetence; det gør heller ikke, at en afvisning i praksis efterlader afgørelsestypen uden domstolskontrol.
- 07 Regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitiske prærogativ efter [grundloven § 19](#) taler imod at lempe kravene til retlig interesse i sager om våbeneksport og udenrigspolitiske risikoafvejninger.
- 08 Grundlovens ejendomsbegreb er meget bredt og omfatter alle rettigheder, der skaber grundlaget for fysiske eller juridiske personers økonomiske eksistens og virke – også offentligt stiftede tilladelser.
- 09 Om et indgreb er ekspropriation eller erstatningsfri regulering afgøres ved et samlet skøn over indgrebets formål, generalitet, intensitet, om det angår fremtidig eller aktuel råden, og om rettigheden tilintetgøres eller overføres til andre.
- 10 Generelle indgreb på et i forvejen reguleret marked, som ikke overfører ejendomsret og er midlertidige, er som hovedregel erstatningsfri regulering – det gælder også et lovbestemt loft over huslejestigninger.
- 11 En fredning eller et pesticidforbud er ikke ekspropriation, når ejendomsretten bevares, indgrebet er arealmæssigt begrænset og der ydes fuld erstatning efter lovens egne erstatningsregler.
- 12 En vejmyndigheds skønsmæssige nedlæggelse af en privat fællesvej udgør ikke ekspropriation, hvis privatvejslovens betingelser er opfyldt – ophøret af færdselsretten ligger da inden for det, man må tåle som erstatningsfri regulering.
- 13 Konkrete ekspropriationsbeslutninger prøves derimod intensivt på lovlighed, nødvendighed, tidsmæssig aktualitet og proportionalitet, og bedømmelsen sker ud fra forholdene på afgørelsestidspunktet.
- 14 Manglende undersøgelse af alternative og mindre indgribende løsninger er den hyppigste ugyldighedsgrund i klagenævnenes og Vejdirektoratets praksis om ekspropriation.
- 15 Efter [grundloven § 73, stk. 3](#) kan både ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse indbringes for domstolene, men erstatningsudmålingen skal først have været forelagt taksationsmyndighederne.

Prøvelsesrettens grundlag i magtens tredeling og domstolenes tilbageholdenhed

§ 1

Prøvelsesretten er ikke skrevet ind i grundloven. Den udledes af magtens tredeling i [grundloven § 3](#), hvorefter »[d]en dømmende magt er hos domstolene«, sammenholdt med [grundloven § 63, stk. 1](#), hvorefter »[d]omstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser«. § 63 angår efter sin

ordlyd forvaltningen, men praksis har siden længe anerkendt en tilsvarende – ulovbestemt – kompetence til at efterprøve, om en lov er forenelig med grundloven.

Rækkevidden af § 63 som selvstændig retssikkerhedsgaranti fremgår af **Sag 276/2013**, hvor Højesteret prøvede Advokatnævnets afvisning af en klage på grund af manglende kompetence, uanset at retsplejelovens egne prøvelsesregler var begrænsede. Tilsvarende fastslog Højesteret i **BS-43/2001-HJR**, at en indsat kunne få prøvet, om en langvarig enrumsanbringelse hvilede på usaglige – politiske – hensyn, selv om afgørelsen efter sin karakter var skønsmæssig. Prøvelsesretten omfatter altså både hjemmelsspørgsmålet og skønnets lovlige rammer.

Over for lovgivningsmagten er domstolene derimod markant mere tilbageholdende. Det klareste udtryk er [BS-199/2012-HJR](#) (Lissabon-dommen), hvor 30 borgere gjorde gældende, at tiltrædelsen af Lissabon-traktaten ved lov nr. 321 af 30. april 2008 skulle have fulgt den kvalificerede procedure i [grundloven § 20](#). Højesteret frifandt ministrene og formulerede tærsklen således:

En ny procedure efter grundlovens § 20 skal dog iværksættes ved traktatændringer, der medfører så fundamentale forandringer i den mellemfolkelige myndigheds organisation mv., at myndigheden reelt skifter identitet.

Højesteret fandt ikke grundlag for at gå imod den forfatningsretlige vurdering, som regeringen og Folketinget havde lagt til grund. Samtidig fastholdt retten den forfatningsretlige reservation fra 1998-praksis om, at danske domstole har den endelige kompetence til at anse en EU-retsakt for uanvendelig i Danmark, hvis det med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at retsakten ligger uden for suverænitetsafgivelsen. Prøvelsesretten er altså reel, men aktiveres først i den ekstraordinære situation.

Et beslægtet træk er, at abstrakt prøvelse afvises til fordel for konkret prøvelse. I Lissabon-dommen udtalte Højesteret, at en prøvelse af påståede direkte beføjelsesudvidelser på specifikke sagsområder må afvente, at der udstedes konkrete retsakter, der berører borgere – hvilket vil skabe et bedre grundlag for vurderingen.

LOV	Grundloven § 3	Grundloven § 20	Grundloven § 63, stk. 1
PRAKSIS	Højesteret · Prøvelse af Advokatnævnets kompetenceafvisning efter Grundlovens § 63 12.08.2014		
	Højesteret · Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven 20.02.2013		
	Højesteret · Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse 12.10.2001		

§ 2 Søgsmålskompetencen: aktuel, konkret og individuel interesse – og forbuddet mod actio popularis

Den processuelle hovedregel er skarpt formuleret i [BS-15215/2020-OLR](#), hvor 16 landmænd via Foreningen for Bæredygtig Grundvandsbeskyttelse søgte at få kendt en række grundvandsbeskyttelsesregler retsstridige efter [grundloven § 73](#), EMRK 1. tillægsprotokol artikel 1 og Chartrets artikel 17. Østre Landsret afviste sagen:

Efter praksis er det en betingelse for søgsmålsretten, at sagsøgerne godtgør, at de har en aktuel, konkret og individuel interesse i at få de nedlagte påstande prøvet ved domstolene. Det er endvidere efter praksis udgangspunktet, at prøvelse af lovregler kun kan ske i forbindelse med prøvelse af en konkret forvaltningsakt, der er truffet i medfør af de generelle regler.

Landsretten lagde vægt på, at der ikke var truffet påbud eller pålæg efter [miljøbeskyttelseslovens § 24](#) eller [§ 26 a](#) over for nogen af sagsøgerne, at både bestemmelserne forudsætter en konkret nødvendigheds- og proportionalitetsvurdering, og at en fremtidig afgørelse kunne påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet og derefter prøves ved domstolene. Fire sagsøgere blev endvidere afvist, fordi de ikke længere ejede de pågældende arealer, fordi vandværket var nedlagt, eller fordi indsatsplanen udtrykkeligt udelukkede dyrkningsrestriktioner.

Højesteret stadfæstede i [BS-499/2023-HJR](#) og tilføjede en selvstændig begrundelse: påstandenes **generelle udformning** – at reglerne skulle kendes retsstridige i forhold til alle og enhver – udelukkede i sig selv retlig interesse. Det gjaldt også for [miljøbeskyttelseslovens § 21 b](#), selv om dyrkningsforbuddet i 25-meterzonen gælder umiddelbart uden nogen forudgående myndighedsafgørelse. Højesteret fremhævede, at klagenævnet i en senere konkret sag netop vil kunne prøve, om indsatsplanbekendtgørelsen er i overensstemmelse med grundloven, EMRK og EU-retten:

I den forbindelse vil nævnet kunne prøve bl.a., om indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2, er i overensstemmelse med grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU-retten, ligesom domstolene vil kunne prøve dette, hvis Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse indbringes for domstolene.

Samme linje ses uden for grundlovsområdet. I [BS-3521/2021-HJR](#) afviste Højesteret klageberettigelse for en privatperson i en lokalplansag, fordi kravene om individuel og væsentlig interesse efter [planloven § 59](#) ikke var opfyldt – og fastslog samtidig, at den danske praksis er forenelig med Århus-konventionens krav om »tilstrækkelig interesse«.

LOV	Grundloven § 73, stk. 1	Miljøbeskyttelsesloven § 21b, stk. 1
	Miljøbeskyttelsesloven § 26a, stk. 1	Planloven § 59, stk. 1
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om manglende retlig interesse i at prøve generelle miljøregler uden konkrete afgørelser	03.05.2024
	Højesteret · Højesterets afvisning af klageberettigelse for privatperson i sag om lokalplan og Århus-konventionen	01.06.2023
	Landsretten · Dom om Retlig Interesse i Sag om Grundvandsbeskyttelsesregler	02.12.2022

§ 3 Maastricht-undtagelsen: hvornår kan generel lovgivning prøves uden konkret berørthed

Undtagelsen fra hovedreglen stammer fra Højesterets Maastricht-kendelse, **UfR 1996.1300 H**, som i nyere praksis konsekvent citeres som den eneste anerkendte adgang til abstrakt prøvelse. Østre Landsret gengav den i [BS-15215/2020-OLR](#) således:

Prøvelse af gyldigheden af generelle regler antages dog at kunne ske, uanset at betingelserne om konkret og aktuel interesse ikke er opfyldt, såfremt sagen må anses for at have indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed, jf. U 1996.1300 H og U 2011.984 H.

Undtagelsen blev faktisk anvendt i Lissabon-sagen. Højesteret havde ved kendelsen **U.2011.984 H** tilladt de 30 borgere at føre sagen, fordi tvisten angik lovgivningskompetence inden for væsentlige livsområder af indgribende betydning for den danske befolkning – adgangen til domstolsprøvelse behøvede derfor ikke at være betinget af konkrete, senere udstedte EU-retsakter. At sagen efterfølgende endte med frifindelse i [BS-199/2012-HJR](#) ændrer ikke ved, at Maastricht-kriterierne åbnede døren.

Uden for suverænitetsafgivelsens område er undtagelsen derimod blevet afvist konsekvent. I

[BS-26806/2024-OLR](#) formulerede Østre Landsret grænsen præcist:

Der findes heller ikke på baggrund af den såkaldte Maastricht-doktrin, jf. U 1996.1300 H, grundlag for alligevel at give organisationerne adgang til en realitetsprøvelse af deres påstande. Sagen angår således ikke overførsel af lovgivnings- eller myndighedskompetence eller – uanset sagens alvorlige karakter – i øvrigt forhold, som er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed.

For Højesteret i [BS-24622/2025-HJR](#) var parterne endog enige om, at Maastricht-kriterierne ikke fandt anvendelse. Det illustrerer, at undtagelsen i praksis er reserveret til konstitutionelle spørgsmål om overladelse af beføjelser – ikke til indgribende, men almindelig, materiel lovgivning eller til enkeltafgørelser med alvorlige internationale konsekvenser.

LOV

[Grundloven § 20](#)

PRAKSIS	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport	18.03.2026
	Højesteret · Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven	20.02.2013
	Landsretten · Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse	11.04.2025
	Landsretten · Dom om Retlig Interesse i Sag om Grundvandsbeskyttelsesregler	02.12.2022

Foreningers søgsmålskompetence: kravet om lovhjemlet klageret eller særstatus

Foreninger, der ikke selv er adressat for eller konkret berørt af den anfægtede afgørelse, kan kun undtagelsesvis føre sag i eget navn. Højesteret opstillede testen udtrykkeligt i [BS-24622/2025-HJR](#), hvor Mellemfolkeligt Samvirke, Oxfam Danmark, Amnesty International Danmark og den palæstinensiske organisation Al-Haq søgte at få eksporttilladelser efter [våbenloven § 6](#) kendt ugyldige:

Foreninger, der ikke selv er konkret og individuelt berørte af de spørgsmål, der ønskes pådømt, og som ikke ved lov er tillagt klageret, partsstatus eller søgsmålskompetence, kan kun anses for at have retlig interesse, hvis særlige omstændigheder taler herfor – f.eks. hvis foreningen er tillagt en særstatus med hensyn til de spørgsmål, der ønskes pådømt.

Højesteret henviste til **UfR 2019.437** og tiltrådte, at organisationerne ikke havde en særstatus på våbeneksportområdet. Østre Landsret havde i [BS-26806/2024-OLR](#) uddybet, hvorfor de sædvanlige argumenter ikke bar:

- **Brede vedtægtsformål** kan ikke i sig selv begrunde søgsmålskompetence.
- **Faktisk berørthed** i konfliktområdet rakte ikke, fordi organisationernes arbejdsvilkår i Gaza »ikke adskiller sig fra forholdene for borgere, virksomheder eller andre foreninger og organisationer i Gaza i øvrigt«.
- **Kausalkæden** fra dansk eksport til USA, videre til Israel og derfra til luftangreb var for indirekte, ikke mindst fordi tilladelserne bygger på »samlede risikoafvejninger, herunder af andre staters evne og vilje til at overholde folkeretten«.
-

Traktatgrundlaget gav ikke særstatus: FN's våbenhandelstraktat anerkender civilsamfundets rolle i præamblen, men indeholder – »[i] modsætning til Århus-konventionen på miljøområdet« – ingen bestemmelser om offentlig deltagelse eller adgang til klage og domstolsprøvelse.

- **Domstolstomrummet** – at ingen anden potentiel sagsøger kunne udpeges – var heller ikke tilstrækkeligt.

Linjen svarer til [BS-8151/2018-HJR](#), hvor Højesteret afviste Patientdataforeningens søgsmål mod Region Syddanmark i DAMD-sagen alene på det processuelle grundlag, uden at berøre realiteten om ulovlig lagring af patientdata.

I [BS-15215/2020-OLR](#) blev spørgsmålet om foreningens selvstændige søgsmålskompetence slet ikke afgjort: da sagen var anlagt af foreningen som **mandatar** for medlemmerne, og medlemmerne selv manglede retlig interesse, faldt spørgsmålet bort. Det er et praktisk vigtigt punkt – mandatarkonstruktionen løfter ikke medlemmerne over tærsklen.

LOV	Retsplejeloven § 253, stk. 1, 2	Våbenloven § 6
PRAKSIS	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport 18.03.2026 Højesteret · Patientdataforeningens manglende søgsmålskompetence i sag om ulovlig helbredsdataindsamling (DAMD-sagen) 16.10.2018 Landsretten · Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse 11.04.2025 Landsretten · Dom om Retlig Interesse i Sag om Grundvandsbeskyttelsesregler 02.12.2022	

§ 5 Regeringsprærogativet efter § 19 som skranke for domstolsprøvelse

Parallelt med organisationssagen afgjorde Højesteret samme dag [BS-24667/2025-HJR](#), hvor en palæstinensisk statsborger anfægtede de samme eksporttilladelser. Sagsøgeren gjorde gældende, at hans nevø var dræbt i luftangreb, at hans barndomshjem i Gaza var ødelagt, at hans familie levede under umenneskelige forhold, og at han var afskåret fra at vende tilbage. Han var dermed langt mere konkret berørt end organisationerne.

Højesteret afviste alligevel. Retten lagde afgørende vægt på, at han ikke var adressat for tilladelserne, og at han heller ikke af anden grund var konkret og individuelt berørt på en måde, der begrundede retlig interesse.

Myndighederne havde i den forbindelse påberåbt sig, at sagen berørte udenrigs- og sikkerhedspolitiske vurderinger knyttet til regeringsprærogativet i [grundloven § 19, stk. 1](#), hvorefter »[k]ongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender«. Argumentet gik på, at netop den karakter talte imod at anerkende retlig interesse støttet på en families generelle livsvilkår i et konfliktområde. Tilsvarende fremhævede staten i organisationssagen, at tilladelserne er forbundet med meget tungtvejende udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser, og at søgsmålet reelt anfægtede F-35-partnerskabsaftalen som sådan.

De to domme viser samlet, at § 19-prærogativet ikke fungerer som en formel domstolsimmunitet – Højesteret afviste sagerne på retlig interesse, ikke på manglende judiciabilitet – men at det i praksis virker som en betydelig modvægt mod at lempe søgsmålsbetingelserne, når indgrebet består i en samlet udenrigspolitisk risikoafvejning. Staten anførte i den forbindelse udtrykkeligt, at afvisningen ikke udelukker domstolsprøvelse af enkeltafgørelser om våbeneksport i andre tilfælde, hvor en adressat eller en direkte berørt part står som sagsøger.

LOV	Grundloven § 19, stk. 1	Våbenloven § 6
-----	---	--------------------------------

PRAKSIS	Højesteret · Palæstinensisk statsborger havde ikke retlig interesse i prøvelse af danske F-35 våbeneksporttilladelser – Højesteret stadfæster afvisning	18.03.2026
	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport	18.03.2026
	Landsretten · Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse	11.04.2025

§ 6 Grundlovens § 73 som materiel skranke: ejendomsbegrebet og afståelseskriterierne

Grundloven § 73, stk. 1 lyder:

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.

Bestemmelsen rummer tre kumulative betingelser for lovlig ekspropriation: **almenvelleformål**, **lovhjemmel** og **fuldstændig erstatning**. Den afgørende juridiske øvelse er imidlertid forudgående – om indgrebet overhovedet udgør en »afståelse«.

Justitsministeriets [vejledning om lov kvalitet](#) sammenfatter den etablerede lære, som domstolene arbejder ud fra. Om ejendomsbegrebet hedder det:

Grundlovens ejendomsbegreb er meget bredt. Det omfatter alle rettigheder, der efter deres karakter skaber grundlaget for fysiske eller juridiske personers økonomiske eksistens og virke. Det omfatter således ikke blot den egentlige ejendomsret, men også f.eks. begrænsede rettigheder (herunder brugs- og panterettigheder), fordringsrettigheder og næringsrettigheder.

Og videre om grænsedragningen:

Afgørelsen af, om der er tale om ekspropriation eller erstatningsfri regulering, beror efter retspraksis på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed. Som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, indgår i almindelighed navnlig indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret (herunder om det rammer mange eller få rettighedshavere), indgrebets intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel råden, og om der er tale om en tilintetgørelse af rettigheden eller en overførelse til andre fysiske eller juridiske personer.

Vejledningen understreger, at lovgivningsmagten »i vid udstrækning« kan regulere udøvelsen af beskyttede rettigheder uden at der foreligger ekspropriation, og at ekspropriation kun kan ske med lovhjemmel – også når indgrebet foretages direkte ved lov. Den pålægger tillige lovgiver at tage udtrykkelig stilling: enten skal loven indeholde erstatningsbestemmelser, eller bemærkningerne skal angive, at hjemlen ikke rækker til ekspropriative indgreb.

At ejendomsbegrebet også dækker rettigheder afledt af kontrakt og tilladelse ses i praksis. I

[BS-32896/2024-VLR](#) blev Pindstrup Mosebrug A/S tilkendt ca. 19,96 mio. kr. i ekspropriationserstatning for tab af retten til at indvinde tørv på et statsejet, forpagtet areal – tvisten for landsretten angik alene den skattemæssige kvalifikation af erstatningen, ikke om indgrebet var ekspropriativt. Og i [14/2022](#) indgik § 73 i Højesterets proportionalitetsvurdering af beslaglæggelse af et leasingselskabs bil anvendt til vanvidskørsel – altså et indgreb i tredjemands ejendom.



LOV [Grundloven § 73, stk. 1](#)

PRAKSIS **Højesteret** · Betingelser for beslaglæggelse af leaset køretøj anvendt til vanvidskørsel – 27.01.2023
 proportionalitetsvurdering for ejer og leasingtager

Landsretten · Skattepligt af ekspropriationserstatning for tørveindvindingsret på forpagtet areal 18.12.2025

§ 7 Erstatningsfri regulering ved lov: huslejeloftet som prøvesag

Den mest udførlige nyere anvendelse af afståelseskriterierne på en **lov** er [BS-29919/2023-OLR](#). Boda Holding ApS, ejer af 46 nettoprisregulerede boliglejemål i Middelfart, gjorde gældende, at det midlertidige huslejeloft i **lov nr. 1311 af 27. september 2022** – som begrænsede nettoprisindeksreguleringen til 4 % om året i 2022 og 2023, jf. [lejeloven § 53, stk. 3](#) – var grundlovsstridig, og krævede 573.741,96 kr. i erstatning.

Parterne var enige om, at afgørelsen beror på en samlet vurdering med særlig vægt på fire kriterier. Deres modstridende anvendelse af dem illustrerer skønnets struktur:

Kriterium	Udlejerens synspunkt	Ministeriets synspunkt
Overførsel	Beløbet overføres krone for krone fra udlejer til lejer	Ingen ejendomsretlig overførsel – blot et loft over stigningstakten
Generelt/konkret	Kun en snæver kreds af professionelle udlejere rammes reelt	Loven rammer samtlige ca. 160.000 nettoprisindekserede lejeboliger
Intensitet	Tab over 6 % af huslejeindtægten i 2023, løbende for 27 lejemål	Under 1 % af berørt ejendomsværdi; loftet bortfalder ved genudlejning
Formål (causa)	Upræcist, uden evidens, hastedvedtaget før et folketingsvalg	Sagligt hensyn til en samfundsmæssigt forsvarlig lejeudvikling

Landsretten fandt først, at loven havde haft konkret og aktuel indvirkning på selskabets forhold, og at selskabet derfor **havde retlig interesse** i at få prøvet grundlovsmæssigheden. Anerkendelsespåstanden blev dog afvist, fordi den samtidig blot var et anbringende til støtte for erstatningspåstanden. Realitetsvurderingen af § 73 kom herefter under erstatningspåstanden, og landsretten konkluderede:

Efter en samlet vurdering finder landsretten, at der ikke generelt var tale om et indgreb, der havde karakter af en afståelse, hvorfor loven ikke var ekspropriativ. Efter sagens oplysninger, herunder om Boda Holding ApS' tab som følge af indgrebet, finder landsretten det heller ikke godtgjort, at Boda Holding ApS blev så særlig intensivt ramt af indgrebet, at indgrebet havde karakter af en afståelse i forhold til Boda Holding ApS.

Dommen viser den todelte prøvelse, som vejledningen om lov kvalitet forudsætter: først om loven **generelt** er ekspropriativ, dernæst om den **konkret** rammer den enkelte så intensivt, at der undtagelsesvis foreligger afståelse over for netop denne rettighedshaver. Det talte imod udlejeren, at selskabet ikke havde dokumenteret udgiftsstigninger og ikke havde forsøgt at anvende undtagelsesbestemmelsen i [lejeloven § 53 a, stk. 1](#).

LOV [Grundloven § 73, stk. 1](#)
[Lejeloven § 53, stk. 3](#)
[Lejeloven § 53a, stk. 1](#)

PRAKSIS **Landsretten** · Østre Landsret: Midlertidigt huslejeloft på 4 % (lov nr. 1311/2022) er ikke ekspropriation i strid med grundlovens § 73 27.03.2026

§ 8 Rådighedsindskrænkninger i naturbeskyttelse og grundvandsbeskyttelse

Fredninger og miljøpålæg er de klassiske grænsetilfælde. I [BS-27542/2023-OLR](#) angreb en stor gruppe lodsejere fredningen af Stevns Klint – UNESCO-verdensarvsområde – som en ulovlig ekspropriation. Fredningen indebar en 25 meter bred dyrkningsfri bræmme fra klintekanten med forbud mod gødskning, sprøjtning og kalkning samt sikring af et sammenhængende trampestiforløb.

Østre Landsret anerkendte, at der var tale om en alvorlig rådighedsindskrænkning, men fandt ikke, at ejendomsretten reelt blev ophævet: lodsejerne beholdt ejerskabet, indgrebet var arealmæssigt begrænset til en stribe langs kysten, og der var udbetalt fuld erstatning for tabene efter naturbeskyttelseslovens egne erstatningsregler. Der forelå derfor **ikke** ekspropriation i grundlovens forstand. Lodsejerne angreb tillige beslutningsgrundlaget som stridende mod officialprincippet, men landsretten fandt, at Miljø- og Fødevareklagenævnet havde et solidt fagligt grundlag i rapporter fra Danmarks Miljøundersøgelser og en afhandling fra Aarhus Universitet, der dokumenterede signifikant effekt af markdrift op til 25 meter ned i skrænterne.

På grundvandsområdet er billedet det samme. I [BS-35231/2018-OLR](#) stadfæstede Østre Landsret Egedal Kommunes forbud mod anvendelse, håndtering og opbevaring af plantebeskyttelsesmidler i et boringsnært beskyttelsesområde (BNBO) omkring en kildeplads, der forsyner ca. 30.000 husstande. Landsretten fandt hjemmel i [miljøbeskyttelseslovens § 24, stk. 1](#) også ud over 10-meterszonen, og at forbuddene – herunder opbevaringsforbuddet – var proportionale.

I [BS-12755/2020-VLR](#) frifandt Vestre Landsret Miljø- og Fødevareklagenævnet i en sag, hvor syv lodsejere syd for Aarhus angreb pesticidforbud meddelt efter [miljøbeskyttelseslovens § 26 a](#). Landsretten fandt, at nævnets faglige vurderinger af grundvandets sårbarhed ikke kunne tilsidesættes, at forbuddene var nødvendige for at forebygge forurening, og – afgørende for § 73-spørgsmålet – at lodsejerne allerede havde fået **fuld erstatning på 6.491.747 kr.** Det illustrerer et tilbagevendende mønster: lovgiver har på disse områder selv indbygget erstatningsregler (»mod fuldstændig erstatning«), hvilket i praksis afskærer § 73-argumentet, uanset hvordan indgrebet ellers skulle kvalificeres.

En beslægtet strukturel pointe fremgår af [BS-15215/2020-OLR](#): efter miljøbeskyttelseslovens § 64 a betales erstatningen efter § 26 a af kommunalbestyrelsen eller af de vandforsyninger, der har fordel af beslutningen – og dermed i sidste ende af vandforbrugerne, herunder den berørte lodsejer selv.

LOV

[Grundloven § 73, stk. 1](#)[Miljøbeskyttelsesloven § 24, stk. 1](#)[Miljøbeskyttelsesloven § 26a, stk. 1](#)[Naturbeskyttelsesloven § 33, stk. 1](#)

PRAKSIS

Landsretten · Østre Landsret stadfæster fredning af Stevns Klint og afviser lodsejeres krav om ugyldighed

27.11.2025

Landsretten · Vestre Landsret frifinder Miljø- og Fødevareklagenævnet i sag om pesticidforbud

21.11.2024

Landsretten · Dom om Retlig Interesse i Sag om Grundvandsbeskyttelsesregler

02.12.2022

Landsretten · Forbud mod plantebeskyttelsesmidler i boringsnært beskyttelsesområde (BNBO) stadfæstet

01.04.2022

§ 9 Ophør af rettigheder ved administrativ regulering: nedlæggelse af privat fællesvej

Et af de klareste udsagn om, hvor grænsen mellem regulering og ekspropriation ligger for **begrænsede rettigheder**, findes i [100/2016](#). Appellanten havde i 2003 vundet hævde på færdsel over en nabos ejendom, og retten var tinglyst. Da vejmyndigheden efterfølgende nedlagde vejen som privat fællesvej, gjorde han gældende, at en tinglyst færdselsret er beskyttet af [grundloven § 73](#) og kun kan fjernes ved ekspropriation, som [privatvejsloven](#) ikke hjemler.

Højesteret fastslog først det systematiske udgangspunkt:

Højesteret finder, at det følger af disse regler om nedlæggelse af en privat fællesvej, at retten for en anden end grundejeren til at færdes på vejen ophører, hvis vejen nedlægges.

Og dernæst § 73-vurderingen:

Højesteret finder, at en vejmyndigheds skønsnæssige afgørelse om at nedlægge en privat fællesvej ikke udgør ekspropriation, hvis privatvejslovens betingelser er opfyldt, idet nedlæggelse af den private fællesvej da ikke vil gå ud over, hvad man må tåle som erstatningsfri regulering.

Afgørende var, at [privatvejsloven § 53, stk. 2](#) i sig selv indeholder den materielle beskyttelse: vejen skal opretholdes, hvis den er eneste adgangsvej, eller hvis den »i øvrigt er af vigtighed for en ejendom med vejret til vejen«. Da taksationsmyndighederne havde fundet, at vejretten ikke var af væsentlig betydning for appellants landbrugsdrift, var lovens betingelser opfyldt, og der forelå dermed ikke ekspropriation.

Dommens metode er generaliserbar: når en særlov selv opstiller en væsentlighedsspærring, som myndigheden skal iagttage, absorberer lovens egen afvejning § 73-vurderingen. Det er kun, hvis myndigheden går ud over lovens betingelser, at spørgsmålet om ekspropriationshjemmel opstår. Vejdirektoratet har i tråd hermed i sin praksis fastholdt, at ekspropriationsadgangen i [privatvejsloven § 72, stk. 3](#) er et redskab til at gennemføre en truffet afgørelse, ikke en genvej uden om nedlæggelsesprocedurerne i [§ 73](#) og [§ 74](#).

LOV

[Grundloven § 73, stk. 1](#)[Privatvejsloven § 53, stk. 2](#)[Privatvejsloven § 72, stk. 3](#)

PRAKSIS

Højesteret · Nedlæggelse af privat fællesvej og spørgsmålet om ekspropriation vs. erstatningsfri regulering

31.03.2017

§ 10 Prøvelsen af den konkrete ekspropriationsbeslutning: lovlighed, nødvendighed, aktualitet og proportionalitet

Hvor prøvelsen af **love** er tilbageholdende, er prøvelsen af **konkrete ekspropriationsbeslutninger** intensiv. Retspraksis og administrativ praksis anvender et fast firtrinsskema, som er kodificeret i [vejledningen om reglerne for ekspropriation efter planloven](#) og i [vejledningen til lov om offentlige veje](#): ekspropriationen skal være **lovlig, nødvendig, tidsmæssigt aktuel og proportional**.

Højesterets ledende dom er [BS-18076/2021-HJR](#) om midlertidig ekspropriation af et arbejdsareal til Hovedstadens Letbane på Ring 3:

Det påhvilede ekspropriationskommissionen at påse, at betingelserne for ekspropriation af As ejendom var opfyldt, herunder at ekspropriation måtte anses for påkrævet. Ved denne vurdering måtte det bl.a. indgå, hvor byrdefuld ekspropriation ville være for A, og om der var mulighed for i stedet at anvende andre ejendomme som arbejdsareal.

To principper fremgår klart. For det første er **vurderingstidspunktet** afgørelsestidspunktet – det forhold, at arealet senere slet ikke blev anvendt, kunne ikke gøre den oprindelige beslutning ugyldig. For det andet prøves **alternativafvejningen**, men med respekt for myndighedens skøn: Højesteret fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommissionens afvejning af hensynet til at undgå inddragelse af privat ejendom over for naturbeskyttelse og rekreative hensyn. At ejeren ikke havde anmodet om lokalplan gjorde hans udviklingsplaner for usikre til at ændre proportionalitetsvurderingen. Østre Landsret havde nået samme resultat i [BS-35322/2019-OLR](#).

I klagenævnene og hos Vejdirektoratet er billedet mere blandet – og netop **undersøgelsen af alternativer** er den hyppigste ugyldighedsgrund:

- I [21-07388](#) ophævede Vejdirektoratet en ekspropriation til Nordsøstien, fordi Brønderslev Kommune ikke havde undersøgt en sti i vejrabatten eller afklaret den retlige status af et gammelt vejtracé.
- I [20/14115](#) ophævede Miljø- og Fødevarerklagenævnet en ekspropriation til regnvandsbassin, fordi spildevandsplanen ikke gav lodsejeren nogen forventning om at skulle afgive areal. Nævnet understregede, at ekspropriation er et indgreb i en grundlovssikret rettighed, og at det derfor tydeligt skal fremgå af planen, at ejendommen kan blive omfattet. Samme resultat i [25/04437](#) om et mangelfuldt plangrundlag i Roskilde.
- Er plangrundlaget derimod i orden, stadfæstes beslutningen, jf. [26-06179](#) og [26-03476](#), samt [NMK-42-00549](#), hvor alternative linjeføringer var dyrere og løb gennem forurenede jord.
- Vejdirektoratet stadfæstede i [20-00260](#) en ekspropriation af 16 m² til cykelsti, hvor kommunen havde gennemgået alternativerne sagligt, og tilsvarende i [EMN-2025-12809](#).

Almenvellekravet kan også fælde en beslutning. I [Planklagenævnets afgørelse af 26. april 2023](#) ophævede et flertal på 9 af 11 medlemmer en ekspropriation af ca. 8.300 m² efter [planloven § 47, stk. 1](#): lovlighed, aktualitet og snæver nødvendighed var opfyldt, men indgrebet var ikke rimeligt, fordi det udelukkende tjente én privat virksomheds udvidelsesønsker. Hensynet til den private ejendomsret vejede her tungere end de lokale erhvervsinteresser.

Endelig gælder proportionalitetskravet også valget af indgrebsform. Folketingets Ombudsmand fastslog i [FOB 2015-64](#), at Vejen Kommune lovligt kunne etablere Kongeåstien ved frivillige aftaler i stedet for ved ekspropriation – ombudsmanden fandt ikke grundlag for kritik og bemærkede, at grundloven og ekspropriationshjemlerne forudsætter, at myndigheden kan skaffe sig den fornødne rådighed ved privatretlig aftale, når behovet for beskyttelse mod tvang dermed bortfalder. Omvendt kritiserede ombudsmanden i sagen om [ekspropriation til stianlæg](#) både kommunens manglende begrundelse efter forvaltningslovens § 24 og Vejdirektoratets afgørelse truffet i vildfarelse om lokalplanens indhold, idet utilstrækkelig sagsoplysning kan bevirke, at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig.

LOV

[Grundloven § 73, stk. 1](#)[Miljøbeskyttelsesloven § 58, stk. 1](#)[Planloven § 47, stk. 1](#)[Vejloven § 97, stk. 1](#)

PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om gyldigheden af ekspropriation til Hovedstadens Letbane	26.09.2022
	Landsretten · Østre Landsret fastslår lovligheden af midlertidig ekspropriation til Ring 3 Letbane trods efterfølgende ændret arealbehov	12.04.2021
	Miljø- og Fødevarerklagenævnet · Ekspropriation til udvidelse af regnvandsbassin stadfæstet – lovligheds-, aktualitets- og nødvendighedskravet opfyldt	28.08.2026
	Miljø- og Fødevarerklagenævnet · Ekspropriation af rettigheder til vandforsyningsledning med fravigelse af gæsteprincippet stadfæstet af Miljø- og Fødevarerklagenævnet	14.08.2026

Miljø- og Fødevareklagenævnet · Ugyldig ekspropriation til spildevandsanlæg i Roskilde Kommune grundet mangelfuldt plangrundlag	15.12.2025
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om ekspropriation til regnvandsbassin ophæves	30.11.2021
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Stadfæstelse af ekspropriationsbeslutning vedrørende råvandsledning på [matrikel1], Vemmelev By, Gimlinge	12.10.2017
Vejdirektoratet · Ekspropriation til sti ved ny parkeringsplads anset for lovlig og proportional	11.07.2025
Vejdirektoratet · Ophævelse af ekspropriation til Nordsøstien på grund af manglende undersøgelse af alternativer	18.12.2021
Vejdirektoratet · Ekspropriation til cykelsti i Kalundborg opretholdt trods klage over linjeføring og værditab	22.06.2020
Planklagenævnet · Ophævelse af ekspropriation til privat virksomhedsudvidelse på grund af manglende rimelighed	26.04.2023

§ 73, stk. 3: adgangen til domstolsprøvelse af ekspropriationsakten og erstatningen

Grundloven § 73, stk. 3 fastslår:

Ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene. Prøvelsen af erstatningens størrelse kan ved lov henlægges til domstole oprettet i dette øjemed.

Bestemmelsen indeholder dermed to spor, der i praksis administreres adskilt. **Lovlighedsspørgsmålet** går til de almindelige domstole – eventuelt efter administrativ rekurs til Vejdirektoratet, Planklagenævnet eller Miljø- og Fødevareklagenævnet. **Erstatningsspørgsmålet** er ved lov henlagt til taksations- og overtaksationskommissionerne, hvis kompetence er nærmere udmøntet i [bekendtgørelse om taksationskommissioner og overtaksationskommissioner § 3](#).

Kompetencefordelingen håndhæves stramt. Vejdirektoratet afviste i [19-16030](#) at behandle en klage over manglende støjværn, fordi spørgsmålet reelt angik erstatningens størrelse. Og i [BS-666/2012-SON](#) tog byretten stilling til, om erstatningskrav opstået efter selve ekspropriationsforretningen kunne indbringes direkte for domstolene eller først skulle for ekspropriationskommissionen.

Når erstatningen først har været forelagt taksationsmyndighederne, er domstolsprøvelsen til gengæld reel og går på substansen:

Sag	Spørgsmål	Udfald
BS-6402/2019-OLR	Forventningsværdi ved modtagelse af forurenede jord til støjvold	Landsrettens flertal forhøjede erstatningen markant (dissens)
BS-44692/2021-HJR	Samme spørgsmål for Højesteret	Byrettens dom genoprettet; erstatning som landbrugsjord (22 kr./m²)
BS-11936/2024-HJR	Fradrag for fordele tilført restejendommen	Fradrag lovligt; skønsmændenes 30 kr./m² oversteg forventningsværditillægget
BS-6015/2022-VLR	Samme sagskompleks i landsretten	Lodsejerne pålagt at tilbagebetale allerede udbetalt erstatning
BS-48391/2021-HJR	Krav på fremrykket ekspropriation efter jernbanelovens § 33	Banedanmark frifundet – »særlig indgribende« ikke opfyldt

Sammenholdt viser [BS-6402/2019-OLR](#) og [BS-44692/2021-HJR](#), at »fuldstændig erstatning« måles på **jordens handelsværdi**, ikke på en særlig brugsværdi, som ejeren selv ville kunne have realiseret – Højesteret satte her en klar grænse over for landsrettens mere ekspansive linje. Tilsvarende har Højesteret i [BS-29564/2023-HJR](#) fastholdt, at ekspropriationserstatningssager som udgangspunkt hører hjemme i byretten og ikke uden videre henvises til landsretten som 1. instans efter [retsplejeloven § 226, stk. 1](#).

Et særligt spørgsmål om, hvem § 73 beskytter, blev rejst i [Taksationskommissionens kendelser af 7. juli 2021](#) om København-Ringsted-banen, hvor Greve Kommune som lodsejer påberåbte sig kommuners beskyttelse efter grundlovens § 73. Kommissionen fastholdt taksten på 40 kr./m² for grønne arealer, men tilkendte erstatning for midlertidig arealbrug.

Endelig kan indholdet af ekspropriationsservitutten prøves. I [BS-22991/2018-VLR](#) og [BS-22988/2018-VLR](#) om jordkabelanlægget til havmølleparken Kriegers Flak fastslog Vestre Landsret, at et deklarationsvilkår, der udtrykkeligt fraviger det ulovbestemte gæsteprincip, er lovligt, fordi det blot præciserer den retstilstand, der allerede følger af lovhjemlet ekspropriation mod fuld erstatning.

LOV	Grundloven § 73, stk. 3	Retsplejeloven § 226, stk. 1	
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets afgørelse om fradrag for fordele i ekspropriationserstatning ved etablering af Aarhus Letbane		23.10.2024
	Højesteret · Højesteret stadfæster afslag på henvisning af sager om ekspropriationserstatning til landsretten som 1. instans		08.12.2023
	Højesteret · Erstatning ved ekspropriation til støjvold: Ingen mererstatning for potentiel indtjening ved modtagelse af forurenet jord		14.02.2023
	Højesteret · Fremrykket ekspropriation af landbrugsejendom ved jernbaneprojekt – Betingelsen om særlig indgribende betydning		15.11.2022
	Landsretten · Vestre Landsret frifinder Aarhus Letbane i sag om ekspropriationserstatning og pålægger lodsejere tilbagebetaling		31.10.2023
	Landsretten · Prøvelse af Taksationskommissions kendelse om forlods ekspropriation efter Jernbanelovens § 33		26.11.2021
	Landsretten · Godsejer tilkendt erstatning for forventningsværdi efter ekspropriation til støjvold		23.04.2021
	Landsretten · Afgørelse om ekspropriation til kabellægning og fravigelse af gæsteprincippet		07.01.2021
	Landsretten · Dom om ekspropriation til Kriegers Flak og fravigelse af gæsteprincippet		07.01.2021
	Byretten · Ekspropriationserstatning for Støjvold: Vurdering af Forventningsværdi og Landbrugsjord		04.01.2019
	Byretten · Kendelse om erstatning efter ekspropriation - kompetencefordeling mellem domstole og taksationsmyndigheder		19.11.2012
	Taksationssekretariatet · Taksationskommissionen forhøjer Greve Kommunes ekspropriationserstatning ved København-Ringsted-banen – 40 kr./m ² for grønne arealer og erstatning for midlertidig brug		07.07.2021

§ 12 § 73, stk. 2: mindretalsbeskyttelsen ved opsættende nyvalg

[Grundloven § 73, stk. 2](#) rummer en sjældent anvendt politisk garanti:

Når et lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom er vedtaget, kan en trediedel af folketingets medlemmer indenfor en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nyvalg til folketinget har fundet sted, og forslaget påny er vedtaget af det derefter sammentrædende folketing.

Bestemmelsen forudsætter, at lovgiver selv har kvalificeret forslaget som et ekspropriationsforslag. Netop derfor er den blevet gjort til et selvstændigt anbringende i [BS-29919/2023-OLR](#). Boda Holding ApS gjorde gældende, at huslejelejlighedsloven var ugyldig, fordi forarbejderne benægtede, at indgrebet var ekspropriativt, og at Folketingets mindretal derved blev frataget adgangen til at kræve opsættende nyvalg efter § 73, stk. 2.

Anbringendet slog ikke igennem. Da Østre Landsret nåede frem til, at loven efter en samlet vurdering ikke var ekspropriativ, bortfaldt forudsætningen for § 73, stk. 2 – der var ikke tale om »et lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom«. Ministeriet blev frifundet.

Sagen illustrerer et principielt afhængighedsforhold: mindretalsbeskyttelsen i stk. 2 udløses kun, hvis indgrebet materielt er en afståelse efter stk. 1, og domstolens efterprøvelse af den kvalifikation sker først bagudrettet i en erstatningssag. Justitsministeriets [vejledning om lov kvalitet](#) adresserer forudsætningen direkte og pålægger lovgiver at tage udtrykkelig stilling: enten skal det fremgå klart, at indgrebet har ekspropriativ karakter – med tilhørende erstatningsbestemmelser – eller også skal bemærkningerne angive, at hjemlen skal forstås med den begrænsning, at den ikke rækker til afgørelser, der udgør ekspropriation.

LOV

[Grundloven § 73, stk. 1, 2](#)

PRAKSIS

Landsretten · Østre Landsret: Midlertidigt huslejelejlighed på 4 % (lov nr. 1311/2022) er ikke ekspropriation i strid med grundlovens § 73

27.03.2026

§ 13 Sammenfatning: to porte og et samlet skøn

Praksis kan sammenfattes i tre iagttagelser.

For det første er den processuelle port smal. Den, der vil have en lov prøvet, skal enten kunne pege på en konkret forvaltningsakt truffet i medfør af loven, eller kunne godtgøre, at loven har haft konkret og aktuel indvirkning på netop hans forhold – som udlejeren i [BS-29919/2023-OLR](#), der kunne dokumentere et opgjort huslejetab. Generelt formulerede påstande om, at en regel er retsstridig »i forhold til alle og enhver«, afvises efter [BS-499/2023-HJR](#) allerede på grund af deres form. Maastricht-undtagelsen er reserveret til spørgsmål om overladelse af lovgivnings- eller myndighedskompetence, jf. [BS-26806/2024-OLR](#). Og foreninger må enten have lovhjemlet klageret eller en egentlig særstatus, jf. [BS-24622/2025-HJR](#) og [BS-8151/2018-HJR](#).

For det andet er prøvelsesintensiteten omvendt proportional med indgrebets normhierarkiske niveau.

Over for love og traktattiltrædelser er domstolene tilbageholdende – [BS-199/2012-HJR](#) fandt »ikke grundlag for at gå imod« regeringens og Folketingets forfatningsretlige vurdering. Over for konkrete ekspropriationsbeslutninger prøves derimod både hjemmel, faktum, alternativer og forholdsmæssighed, jf. [BS-18076/2021-HJR](#) og den righoldige nævnspraksis, hvor manglende alternativundersøgelse og mangelfuldt plangrundlag jævnligt fører til ugyldighed.

For det tredje går hovedvejen ud af § 73 gennem lovgivers egne erstatningsregler. I samtlige de nyere sager, hvor lodsejere har angrebet miljø- og naturreguleringen som ekspropriation – [BS-27542/2023-OLR](#) om Stevns Klint, [BS-35231/2018-OLR](#) om BNBO og [BS-12755/2020-VLR](#) om pesticidforbud – har det været afgørende, at der blev ydet fuld erstatning efter særlovens egne regler. Grundlovens ejendomsbeskyttelse fungerer i dansk ret derfor mindre som en spærre mod indgreb og mere som en garanti for, at indgreb af tilstrækkelig intensitet ledsages af compensation. Til gengæld gælder garantien bredt: ejendomsbegrebet dækker efter [vejledningen om](#)

lovkvalitet alle rettigheder, der skaber grundlaget for økonomisk eksistens og virke – herunder kontraktbaserede indvindingsrettigheder som i [BS-32896/2024-VLR](#), hvor Pindstrup Mosebrug blev tilkendt knap 20 mio. kr.

Afgrænsningsmæssigt bemærkes, at oversigten ikke dækker suverænitetsafgivelse efter [grundloven § 20-](#), folkeafstemninger eller den detaljerede erstatningsudmåling ved taksation. Beslægtede forvaltningsretlige spor behandles i [proportionalitetsprincippet i forvaltningen](#) og [officialprincippet](#), mens de processuelle adgangsspørgsmål supplerende belyses i [gruppesøgsmål](#), [fri proces og retshjælp](#) og [EMRK artikel 6 om retfærdig rettergang](#).

LOV	Grundloven § 3	Grundloven § 63, stk. 1	Grundloven § 73, stk. 1-3
PRAKSIS	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport		18.03.2026
	Højesteret · Højesterets dom om manglende retlig interesse i at prøve generelle miljøregler uden konkrete afgørelser		03.05.2024
	Højesteret · Højesterets dom om gyldigheden af ekspropriation til Hovedstadens Letbane		26.09.2022
	Højesteret · Patientdataforeningens manglende søgsmålskompetence i sag om ulovlig helbredsdataindsamling (DAMD-sagen)		16.10.2018
	Højesteret · Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven		20.02.2013
	Landsretten · Østre Landsret: Midlertidigt huslejeloft på 4 % (lov nr. 1311/2022) er ikke ekspropriation i strid med grundlovens § 73		27.03.2026
	Landsretten · Skattepligt af ekspropriationserstatning for tørveindvindingsret på forpagtet areal		18.12.2025
	Landsretten · Østre Landsret stadfæster fredning af Stevns Klint og afviser lodsejeres krav om ugyldighed		27.11.2025
	Landsretten · Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse		11.04.2025
	Landsretten · Vestre Landsret frifinder Miljø- og Fødevarerklagenævnet i sag om pesticidforbud		21.11.2024
	Landsretten · Forbud mod plantebeskyttelsesmidler i boringsnært beskyttelsesområde (BNBO) stadfæstet		01.04.2022

REFERENCE Lovgrundlag4 paragraffer

Grundloven § 3	Grundloven § 19 stk. 1
Grundloven § 63 stk. 1	Grundloven § 73 stk. 1, 2, 3

MATERIALE Citerede afgørelser45 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS	15
18.03.2026	Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport10707-12714
18.03.2026	Palæstinensisk statsborger havde ikke retlig interesse i prøvelse af danske F-35 våbeneksporttilladelser – Højesteret stadfæster afvisning24667-2025

23.10.2024	Højesterets afgørelse om fradrag for fordele i ekspropriationserstatning ved etablering af Aarhus Letbane	6411-7689
03.05.2024	Højesterets dom om manglende retlig interesse i at prøve generelle miljøregler uden konkrete afgørelser	bs-499-2023-hjr
08.12.2023	Højesteret stadfæster afslag på henvisning af sager om ekspropriationserstatning til landsretten som 1. instans	4448-5340
01.06.2023	Højesterets afvisning af klageberettigelse for privatperson i sag om lokalplan og Århus-konventionen	bs-3521-2021-hjr
14.02.2023	Erstatning ved ekspropriation til støjvold: Ingen mererstatning for potentiel indtjening ved modtagelse af forurenet jord	bs-44692-2021-hjr
27.01.2023	Betingelser for beslaglæggelse af leaset køretøj anvendt til vanvidskørsel – proportionalitetsvurdering for ejer og leasingtager	14/2022
15.11.2022	Fremrykket ekspropriation af landbrugsejendom ved jernbaneprojekt – Betingelsen om særlig indgribende betydning	bs-48391-2021-hjr
26.09.2022	Højesterets dom om gyldigheden af ekspropriation til Hovedstadens Letbane	bs-18076-2021-hjr
16.10.2018	Patientdataforeningens manglende søgsmålskompetence i sag om ulovlig helbredsdataindsamling (DAMD-sagen)	bs-8151-2018-hjr
31.03.2017	Nedlæggelse af privat fællesvej og spørgsmålet om ekspropriation vs. erstatningsfri regulering	100-2016
12.08.2014	Prøvelse af Advokatnævnets kompetenceafvisning efter Grundlovens § 63	276-2013
20.02.2013	Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven	5036-6056
12.10.2001	Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse	4990-6010
LANDSRETTE · ANKEINSTANS		13
27.03.2026	Østre Landsret: Midlertidigt huslejeloft på 4 % (lov nr. 1311/2022) er ikke ekspropriation i strid med grundlovens § 73	10758-12793
18.12.2025	Skattepligt af ekspropriationserstatning for tørveindvindingsret på forpagtet areal	10385-12221
27.11.2025	Østre Landsret stadfæster fredning af Stevns Klint og afviser lodsejeres krav om ugyldighed	10266-12060
11.04.2025	Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse	10508-12388
21.11.2024	Vestre Landsret frifinder Miljø- og Fødevarerklagenævnet i sag om pesticidforbud	7024-8439
31.10.2023	Vestre Landsret frifinder Aarhus Letbane i sag om ekspropriationserstatning og pålægger lodsejere tilbagebetaling	5369-6441
02.12.2022	Dom om Retlig Interesse i Sag om Grundvandsbeskyttelsesregler	4690-5641

01.04.2022	Forbud mod plantebeskyttelsesmidler i boringsnært beskyttelsesområde (BNBO) stadfæstet	2886-3421
26.11.2021	Prøvelse af Taksationskommissions kendelse om forlods ekspropriation efter Jernbanelovens § 33	2084-2487
23.04.2021	Godsejer tilkendt erstatning for forventningsværdi efter ekspropriation til støjvold	2395-2861
12.04.2021	Østre Landsret fastslår lovligheden af midlertidig ekspropriation til Ring 3 Letbane trods efterfølgende ændret arealbehov	1996-2381
07.01.2021	Afgørelse om ekspropriation til kabellægning og fravigelse af gæsteprincippet	2195-2617
07.01.2021	Dom om ekspropriation til Kriegers Flak og fravigelse af gæsteprincippet	3703-4435
BYRET TEN · FØRSTE INSTANS		3
04.01.2019	Ekspropriationserstatning for Støjvold: Vurdering af Forventningsværdi og Landbrugsjord	2387-2851
19.11.2012	Kendelse om erstatning efter ekspropriation - kompetencefordeling mellem domstole og taksationsmyndigheder	1807-2158
16.11.2009	Ugyldighed af byfornyelsesbeslutning og pligt til medlemskab af gårdlav	4752-5721
MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		5
28.08.2026	Ekspropriation til udvidelse af regnvandsbassin stadfæstet – lovligheds-, aktualitets- og nødvendighedskravet opfyldt	26-06179
14.08.2026	Ekspropriation af rettigheder til vandforsyningsledning med fravigelse af gæsteprincippet stadfæstet af Miljø- og Fødevareklagenævnet	26-03476
15.12.2025	Ugyldig ekspropriation til spildevandsanlæg i Roskilde Kommune grundet mangelfuldt plangrundlag	25/04437
30.11.2021	Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om ekspropriation til regnvandsbassin ophæves	20/14115
12.10.2017	Stadfæstelse af ekspropriationsbeslutning vedrørende råvandsledning på [matrikel1], Vemmelev By, Gimlinge	NMK-42-00549
PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		4
03.12.2024	Kontrolafgift opretholdt trods klagers forsøg på betaling i forkert automat ved Dampfærgevej	park-4435
20.12.2023	Afgift for parkering uden for afmærket bås under flytning af tunge møbler	park-2381
28.06.2023	Ugyldig anvendelse af håndskrevet seddel ved defekt elektronisk p-skive på privat parkeringsområde	park-2851
11.05.2023	Annullering af kontrolafgift ved en enkeltcifret tastefejl i ANPR-system på RO's Torv	park-2158
VEJDIREKTORATET · NÆVN / KLAGEINSTANS		3
11.07.2025	Ekspropriation til sti ved ny parkeringsplads anset for lovlig og proportional	emn_2025_12809

18.12.2021 Ophævelse af ekspropriation til Nordsøstien på grund af manglende undersøgelse af alternativer 21_07388

22.06.2020 Ekspropriation til cykelsti i Kalundborg opretholdt trods klage over linjeføring og værditab 20_00260

PLANKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS

1

26.04.2023 Ophævelse af ekspropriation til privat virksomhedsudvidelse på grund af manglende rimelighed

TAKSATIONSSSEKRETARIATET · NÆVN / KLAGEINSTANS

1

07.07.2021 Taksationskommissionen forhøjer Greve Kommunes ekspropriationserstatning ved København-Ringsted-banen – 40 kr./m² for grønne arealer og erstatning for midlertidig brug TS81001-00244,
TS81001-00245,
TS81001-00246,
TS81001-00247,
TS81001-00248,
TS81001-00249,
TS81001-00250,
TS81001-00251,
TS81001-00252,
TS81001-00253,
TS81001-00254

02

PRAKSISOVERSIGT · STATSFORFATNINGSRET

Praksisoversigt over Folketingets immunitet, frie mandat og bevillingsmagt

Grundloven §§ 30-57 i praksis: immunitet, frit mandat, delegationsforbud og bevillingsmagt

Version 2 · Opdateret 6. sep. 2026 · 22 afgørelser · 2001-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Folketinget er som forfatningsorgan reguleret af grundlovens kapitel V og VI, der på én gang beskytter medlemmernes retsstilling og indhegner tingets egen kompetence. Praksis samler sig om fire spor: ytringsindemniteten og den processuelle immunitet i [grundlovens § 57](#), det frie mandat i [§ 56](#), delegationsforbuddet på skatteområdet i [§ 43](#) og bevillingsmagten i [§§ 45-47](#). Domstolene har navnlig taget stilling til, hvor langt indemniteten rækker uden for talerstolen (Højesterets dom af 27. maj 2021), hvornår en straffesag mod en politiker er en »politisk lovovertrædelse« (Højesterets kendelse af 27. oktober 2023), og hvor grænsen går for bemyndigelser i skattelovgivningen. Bevillings- og kontrolsporet afklares derimod overvejende i Folketingets egne organer – Udvalget for Forretningsordenen, Finansudvalget og statsrevisorerne – og hos Folketingets Ombudsmand.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Ytringsindemniteten i grundlovens § 57, 2. pkt., afgrænses funktionelt og ikke stedligt – det afgørende er ytringens tilknytning til medlemmets funktion i den parlamentariske proces, ikke om den er fremsat fra talerstolen.
- 02** En intern e-mail mellem ordførere som led i en bevillingsforhandling er en ytring »i folketinget«, mens et Facebook-opslag, der fremstår som en privat reaktion på andres udtalelser, ikke er det.
- 03** Et folketingsmedlem, der uden for Folketinget blot vedstår sine ytringer eller nægter at tilbagekalde dem, mister ikke indemniteten; der kræves en aktivitet, som viser, at medlemmet ønsker at give ytringen videre udbredelse.
- 04** Immunitetens processuelle side i § 57, 1. pkt., ophæves ved en konkret folketingsbeslutning efter indstilling fra Udvalget for Forretningsordenen – og samtykket skal indhentes på ny af et nyvalgt Folketing, hvis en allerede rejst tiltale skal fastholdes.
- 05** Immuniteten er knyttet til mandatet: ophører medlemskabet, kan tiltale rejses uden Folketingets samtykke.

- 06** Straffesager mod (tidligere) folketingsmedlemmer om politisk motiverede ytringer kan være »politiske lovovertrædelser« med nævningemedvirken, fordi ordningen skal begrænse risikoen for misbrug af retssystemet i politisk øjemed og sikre den politiske ytringsfrihed.
- 07** Et politisk motiv eller status som folketingsmedlem er ikke i sig selv afgørende for, om en lovovertrædelse er politisk – der skal foretages en konkret helhedsvurdering.
- 08** Grundlovens § 43 indebærer et delegationsforbud: de materielle skatteregler skal fastsættes umiddelbart ved lov, mens beregningstekniske og detailmæssige valg lovligt kan overlades til administrationen.
- 09** En lov, der ikke selv er en skattelov, men som har direkte betydning for skatternes størrelse, er omfattet af § 43.
- 10** Opkrævning af skat eller afgift uden lovhjemmel er uberettiget, men tilbagebetaling kan undtagelsesvis nægtes under ganske særlige omstændigheder.
- 11** Krav om klar lovhjemmel skærpes, jo mere indgribende og bebyrdende reguleringen er – også uden for det egentlige skatteområde.
- 12** Ingen udgift må afholdes uden bevilling efter § 46, stk. 2; manglende hjemmel reparerer i praksis ved aktstykke til Finansudvalget eller ved tillægsbevillingslov.
- 13** Statsrevisorerne og rigsrevisor udmønter § 47 og kan kræve alle fornødne oplysninger af enhver, der virker i offentlig tjeneste.
- 14** Forespørgselsretten efter § 53 kan kun udøves med Tingets samtykke og er i forretningsordenen udbygget med spørgetid, udvalgsspørgsmål, samråd og forslag til vedtagelse.
- 15** Det frie mandat i § 56 forbyder bundet mandat, men er en politisk-forfatningsretlig grundsætning, der ikke håndhæves ved domstolene.

Grundlovens kapitel V og VI: mandatets beskyttelse og tingets

§ 1 pengemagt

Folketingets retsstilling som forfatningsorgan bygger på to søjler i grundloven af 5. juni 1953. Den første beskytter medlemmerne mod pres udefra: § 56 om det frie mandat og § 57 om immunitet. Den anden indhænger tingets egen magt: § 41 om tre behandlinger, § 43 om skattehjemmel, §§ 45-47 om finanslov, bevilling og statsregnskab samt § 53 om forespørgselsretten.

Ordlyden er kortfattet og stort set uændret siden 1953. § 57 lyder:

Intet medlem af folketinget kan uden dettes samtykke tiltales eller underkastes fængsling af nogen art, medmindre han er grebet på fersk gerning. For sine ytringer i folketinget kan intet af dets medlemmer uden folketingets samtykke drages til ansvar udenfor samme.

De paragrafspecifikke forarbejder til grundlovsforslaget er sparsomme og henviser overvejende til den tidligere forfatning. Til § 57 hedder det blot, at »[p]aragraffen har samme indhold som den gældende grundlovs § 55, stk. 1«, og til § 43 tilsvarende, at bestemmelsen svarer til 1920-grundlovens § 46, blot uden omtalen af statens domæner ([Forslag til Danmarks Riges Grundlov, Folketingstidende 1952-53, tillæg A, s. 1733](#)). Om § 46 anføres, at den »svarer med enkelte redaktionelle ændringer til den gældende grundlovs § 48«. Fortolkningen af bestemmelserne må derfor i vidt omfang hvile på praksis, på Folketingets egne beslutninger og på den administrative vejledningslitteratur.

Det er karakteristisk for området, at retskildebilledet er delt: **spor 1 og 2** (immunitet og politiske lovovertrædelser) afklares ved domstolene, mens **spor 3 og 4** (bevillingsmagt og parlamentarisk kontrol) næsten udelukkende afklares i Folketingets egne organer, hos statsrevisorerne og hos Folketingets Ombudsmand. Kun hjemmelskravet i § 43 optræder rutinemæssigt som anbringende i almindelige skatte- og afgiftssager ved domstole og nævn.

LOV

[Grundloven § 41, stk. 1-4](#)[Grundloven § 43](#)[Grundloven § 46, stk. 1, 2](#)[Grundloven § 53](#)[Grundloven § 56](#)[Grundloven § 57](#)

§ 2 Det frie mandat i § 56 – og hvad forarbejderne rent faktisk siger om juridisk medhjælp

[Grundlovens § 56](#) er kortfattet og indeholder efter sin ordlyd alene forbuddet mod bundet mandat:

Folketingsmedlemmerne er ene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere.

Bestemmelsen var ny i 1953. Af de paragrafspecifikke bemærkninger fremgår, at Forfatningskommissionen samtidig drøftede, om der som led i etkammerordningen burde skabes et særligt organ til juridisk efterprøvelse af lovforslag efter den sædvanlige udvalgsbehandling. De tilforordnede – fhv. folketingssekretær Jens Møller samt professorerne Poul Andersen og Alf Ross – udtalte den 29. september 1952, at et sådant organ ikke ville være af større betydning, fordi behandlingen »ud fra juridiske og administrative synspunkter ligeså godt eller bedre kan finde sted i de særlige udvalg, hvortil lovforslag i reglen henvises«. Kommissionen konkluderede:

Der har dog været enighed om, at der i grundloven bør optages en bestemmelse, hvorefter rigsdagen antager forneden juridisk medhjælp til bistand under sin behandling af forslag til love og beslutninger, idet nærmere regler herom skal optages i rigsdagens forretningsorden.

Den påtænkte bestemmelse om juridisk medhjælp findes **ikke** i den vedtagne § 56 – grundlovsteksten indeholder alene sætningen om det frie mandat. Ordningen blev i stedet henlagt til Folketingets forretningsorden og udmøntes i dag institutionelt gennem Lovsekretariatet og udvalgsbetjeningen, jf. bl.a. [forretningsordenens § 45](#) om ansættelse i Folketingets Administration. Den, der citerer § 56 som hjemmel for et krav på juridisk bistand under lovbehandlingen, henviser derfor til forarbejderne – ikke til lovteksten.

Det frie mandat er ikke selvstændigt håndhævet ved domstolene. Bestemmelsen virker først og fremmest som en forfatningsretlig spærring mod, at et parti, en organisation eller en vælgergruppe retligt kan binde et medlems stemmeafgivning, og den understøtter samtidig den vidtgående politiske ytringsfrihed, som domstolene tillægger vægt i injuriersager mod folketingsmedlemmer, jf. nedenfor.

LOV

Folketingets forretningsorden § 45, stk. 1

Grundloven § 56

§ 3 Den processuelle immunitet i § 57, 1. pkt. – samtykke til tiltale og fængsling

Efter [§ 57, 1. pkt.](#) kan intet medlem af Folketinget uden tingets samtykke tiltales eller underkastes fængsling af nogen art, medmindre medlemmet er grebet på fersk gerning. Bestemmelsen er processuel: den hindrer ikke efterforskning eller sigtelse, men rejsning af tiltale og frihedsberøvelse.

Proceduren er ikke reguleret i grundloven, men følger en fast praksis: anklagemyndigheden indstiller sagen gennem rigsadvokaten til justitsministeren, som forelægger den for Folketinget, hvor Udvalget for Forretningsordenen afgiver betænkning over et beslutningsforslag om samtykke. I MELD & FELD-sagen indstillede rigsadvokaten den 15. april 2021, at »Folketingets samtykke til at rejse tiltale mod medlem af Folketinget Morten Messerschmidt i overensstemmelse med det udkast til anklageskrift, som Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International kriminalitet har udarbejdet, søges indhentet«, og udvalget afgav [betænkning den 21. april 2021 over B 296](#) med indstillingen:

Som det fremgår af det ovenfor anførte, er det nødvendigt at indhente Folketingets samtykke, inden der kan rejses tiltale mod Morten Messerschmidt i sagen.

Sagen illustrerer også immunitetens **tidsmæssige** dimension. Efter folketingsvalget i 2022 var det nødvendigt at gentage proceduren: rigsadvokaten indstillede den 4. november 2022, »at der fra det nyvalgte Folketing søges indhentet et fornyet samtykke til, at den ved vedlagte anklageskrift af 29. april 2021 rejste tiltale ... kan fastholdes«, og Udvalget for Forretningsordenen afgav [betænkning den 17. november 2022 over B 2](#). Et samtykke fra et tidligere Folketing bærer altså ikke uden videre videre til den nye samling.

Et tilbagevendende stridspunkt er, hvor oplyst grundlaget for beslutningen skal være. I forbindelse med FE-sagen blev justitsministeren i [§ 20-spørgsmål S 760](#) og [S 759](#) spurgt, om Folketinget altid bør have indsigt i anklageskriftet, før immuniteten ophæves. Svaret formulerer afvejningen således:

Der skal således findes den rette balance mellem på den ene side hensynet til at bibringe Folketinget de oplysninger, der er relevante for, at Folketinget på et tilstrækkelig oplyst grundlag kan tage stilling til spørgsmålet om ophævelse af immunitet, og på den anden side hensynet til at sikre, at sagens højt klassificerede oplysninger ikke udbredes unødigt.

At immuniteten er knyttet til mandatet og ikke til personen, viser sig direkte i FE-sagens videre forløb: da tiltalte ikke længere var medlem af Folketinget, blev sagen rejst uden § 57-samtykke, men i stedet efter justitsministerens tiltrædelse i medfør af [straffelovens § 110 f](#), jf. Højesterets kendelse i [55/2023](#).

LOV

Grundloven § 57

Straffeloven § 110f

PRAKSIS

Højesteret · Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertrædelse med nævninger 27.10.2023

§ 4 Ytringsindemniteten i § 57, 2. pkt. – funktionel og ikke stedlig afgrænsning

Det centrale fortolkningsspørgsmål under § 57, 2. pkt. er, hvad der menes med ytringer »i folketinget«.

Spørgsmålet blev afklaret i sagskomplekset om tildeling af satspuljemidler, hvor tre folketingsmedlemmer havde sendt en intern e-mail til andre ordførere med kritik af en ansøger, og hvor e-mailen efterfølgende blev lækket til pressen.

Østre Landsret fastslog i [BS-31714/2018-OLR](#), at beskyttelsen er funktionel, ikke stedlig:

Landsretten finder på den baggrund, at de to udsagn i e-mailen af 13. september 2017 om, at "Sagsøger er også kendt for ikke at ville afvise sharialov...", og at "Sagsøger har i 2011 forsvaret piskeslagsstraffen for utroskab" må anses som ytringer, der er fremsat "i Folketinget", jf. grundlovens § 57, 2. pkt.

Søgsmålet vedrørende e-mailen blev derfor afvist, fordi Folketingets samtykke ikke var indhentet.

Sagsomkostningerne til de to sagsøgte, der alene var stævnet for e-mailen, blev betalt af statskassen med 150.000 kr. til hver.

Højesteret stadfæstede i [BS-28731/2020-HJR](#) landsrettens dom og præciserede afgrænsningen over tre led:

Ytring	Forhold til den parlamentariske proces	Immunitet
E-mail til ordførere 13. september 2017	Led i den parlamentariske beslutningsproces om satspuljemidler	Ja
Facebook-opslag 1. oktober 2017	Vedståelse af de immunitetsdækkede udsagn i e-mailen	Ja
Facebook-opslag 1. december 2017	Fremstår som privat reaktion på andres udtalelser; mangler den nødvendige sammenhæng med den parlamentariske proces	Nej

Afgørende er altså **tilknytningen til medlemmets funktion**, ikke lokaliteten. Et opslag på et socialt medie kan være dækket, hvis det reelt viderefører en immunitetsdækket parlamentarisk ytring, men ikke hvis det fremstår som en selvstændig privat reaktion i den løbende debat.

LOV

[Grundloven § 57](#)
[Straffeloven § 267](#)
[Straffeloven § 269, stk. 1](#)

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets dom om parlamentarisk immunitet og grænserne for politikeres ytringsfrihed i sager om ærekrænkelser 27.05.2021

Landsretten · Injuriesag om politiske udtalelser vedrørende islamisme og satspuljemidler 23.06.2020

§ 5 Hvornår mistes indemniteten? Kravet om aktiv videre udbredelse

Et selvstændigt spørgsmål er, om et medlem selv kan fortabe indemniteten ved efterfølgende at gentage eller vedstå sine ytringer uden for Folketinget. Sagsøgeren i satspuljesagen gjorde netop gældende, at de sagsøgte efterfølgende udtalelser til pressen havde ophævet beskyttelsen. Østre Landsret afviste dette og opstillede en klar tærskel i [BS-31714/2018-OLR](#):

Landsretten finder, at det forhold, at et folketingsmedlem uden for Folketinget på forespørgsel udtaler, at han ikke vil tilbagekalde eller vedstår sine udtalelser i Folketinget ikke er tilstrækkelig til, at der kan rejses søgsmål mod ham for udtalelserne uden Folketingets samtykke. Der må dog hertil kræves en aktivitet fra hans side, der viser, at han ønsker at give sine ytringer en videre udbredelse.

Mønsteret er dermed:

- **Passiv vedståelse** – at svare på pressens forespørgsel, at man står ved sine ord, eller at man ikke vil tilbagekalde dem – bevarer indemniteten.
- **Aktiv videreformidling** med henblik på bredere udbredelse kan derimod bringe ytringen uden for beskyttelsen; det er den vurdering, der i Højesterets dom af 27. maj 2021 førte til, at december-opslaget blev realitetsbehandlet.

Når indemniteten ikke rækker, bliver ytringen bedømt efter de almindelige regler i [straffelovens § 267](#), jf. [§ 269, stk. 1](#), sammenholdt med afvejningen mellem EMRK artikel 10 og artikel 8. Højesteret klassificerede i **BS-28731/2020-HJR** de omtvistede udsagn som værdidomme og fandt efter en samlet vurdering, at der forelå et tilstrækkeligt faktuel grundlag:

Efter en samlet vurdering tiltræder vi herefter, at Naser Khader har haft et tilstrækkeligt faktuel grundlag til støtte for sine udsagn.

Én dommer dissenterede og ville have kendt udsagnene ubeføjede, men tilsluttede sig, at der skal udvises betydelig varsomhed ved indgreb i en politikers ytringsfrihed i en offentlig debat. Samme grundhensyn – den vidtgående ytringsfrihed i politiske spørgsmål – genfindes i landsrettens dom i **BS-34269/2021-OLR** om straffrihed efter [straffelovens § 269](#) ved deling i tilknytning til en offentlig debat, og i **BS-27184/2020-VLR** om pressens tilsvarende vide rammer.

LOV	Grundloven § 57	Straffeloven § 267	Straffeloven § 269, stk. 1, 2	
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om parlamentarisk immunitet og grænserne for politikeres ytringsfrihed i sager om ærekrænkelser Landsretten · Landsrettens dom i sag om injurier på Facebook – straffrihed pga. deltagelse i offentlig debat Landsretten · Landsrettens dom i sag om ærekrænkelser i medieomtale af konkurskarantæner og stråmandsvirksomhed Landsretten · Injuriesag om politiske udtalelser vedrørende islamisme og satspuljemidler			27.05.2021 16.12.2022 10.03.2022 23.06.2020

§ 6 Politiske lovovertrædelser: nævningemedvirken som værn om den politiske ytringsfrihed

Selv når immuniteten ikke finder anvendelse, har medlemsstatussen og ytringens politiske karakter processuel betydning. Efter [retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3](#) medvirker nævninger i straffesager om »politiske lovovertrædelser« – et udtryk, som hverken loven eller forarbejderne definerer.

I FE-sagen, **55/2023** (også registreret som **SS-55/2023-HJR**), var en tidligere forsvarsminister og folketingsmedlem tiltalt efter [straffelovens § 109, stk. 1](#) for i interviews at have videregivet klassificerede oplysninger. Byret og landsret havde bestemt domsmandsbehandling. Højesteret ændrede dette med stemmerne 3-2 og opstillede rammen:

Efter retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3, medvirker nævninger i straffesager vedrørende politiske lovovertrædelser. Det er ikke i loven eller forarbejderne defineret, hvad der ligger i udtrykket »politiske lovovertrædelser.« Den nærmere afgrænsning er således overladt til domstolene.

Om den konkrete vurdering hedder det:

Ved den konkrete vurdering af, om der foreligger en politisk lovovertrædelse, må der især lægges vægt på, at formålet med, at der skal medvirke nævninger i straffesager om politiske lovovertrædelser, må antages at være navnlig at begrænse muligheden for, at retssystemet misbruges i politiske formåls interesse, og at sikre den politiske ytringsfrihed.

Højesteret fastslog samtidig, at tiltale efter straffelovens kapitel 12 og 13 ikke automatisk gør sagen politisk, og at tiltaltes status som folketingsmedlem eller et politisk motiv ikke i sig selv er afgørende – men indgår i helhedsvurderingen. Flertallet lagde vægt på, at tiltalte var en fremtrædende oppositionspolitiker, at udtalelserne var fremsat som led i kritik af regeringens håndtering af FE-sagen, og at oplysningerne var opnået i det politiske og ministerielle virke. Mindretallet på to dommere henviste til **U.1975.80H** og fandt, at overtrædelserne ikke rettede sig mod statens sikkerhed eller de øverste statsorganer på en måde, der gjorde dem politiske.

Samme sagskompleks gav også anledning til Højesterets kendelse i [Sag 44/2023](#), hvor det blev fastslået, at anklagemyndigheden ikke generelt kan pålægge forsvarere at efterleve sikkerhedscirkulæret som betingelse for aktindsigt; der skal foretages en konkret og dokumentopdelte vurdering. Kendelserne viser tilsammen, at retsplejen tilpasses, når magtkritik fra politisk hold møder strafferetten – men at tilpasningen sker gennem processuelle garantier og ikke ved materiel straffrihed.

LOV	Grundloven § 3	Grundloven § 57	Retsplejelovent § 686, stk. 4	Straffeloven § 109, stk. 1
PRAKSIS	Højesteret · Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertrædelse med nævninger			27.10.2023
	Højesteret · Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger			12.10.2023

§ 7 Immunitet i EU-retlig og folkeretlig belysning

Dansk § 57-praksis er sparsom, og fortolkningsbidrag hentes derfor ofte fra parallelle immunitetsordninger, hvor der findes langt mere praksis.

EU-Domstolen har i [C-82/22](#) (Jalkh) forkastet en appel over Europa-Parlamentets ophævelse af et medlems immunitet i en sag om misbrug af midler til parlamentariske assistenter. Domstolen fastslog bl.a., at princippet om, at straffesager har opsættende virkning for administrative sager, ikke gælder for immunitetsophævelse, og at risikoen for et senere mandattab ikke i sig selv hindrer ophævelse. Anbringendet om *fumus persecutionis* – politisk forfølgelse – blev afvist som åbenbart ugrundet.

I [C-115/21](#) (Junqueras i Vies) fastslog Domstolen, at Parlamentet ikke har nogen skønsmagtsbeføjelse, når et mandat er bortfaldet som følge af en national straffedom; formandens erklæring herom er en rent oplysende retsakt uden selvstændige retsvirkninger. Afgørelsen er en nyttig parallel til [grundlovens § 32, stk. 6](#), hvorefter mandatet bortfalder, hvis et medlem mister valgbareheden – en retsvirkning, der indtræder umiddelbart, mens det efter [§ 33](#) er Folketinget selv, der afgør spørgsmålet.

[C-831/18 P](#) (Kommissionen mod RQ) angik ophævelsen af en EU-tjenestemandes retlige immunitet og fastslår, at en sådan afgørelse er en bebyrdende retsakt, men at en tilsidesættelse af retten til at blive hørt kun fører til annullation, hvis den berørte godtgør, at afgørelsen kunne have fået et andet indhold. Afvejningen mellem

efterforskningens fortrolighed og den berørtes processuelle rettigheder svarer nøje til den, justitsministeren beskrev i § 20-svarene om aktindsigt i anklageskriftet.

Endelig viser Højesterets dom i [13035/2026](#), at immunitet ikke er absolut: en international organisations folkeretlige immunitet måtte vige for en tidligere medarbejders ret til en retfærdig rettergang efter EMRK artikel 6, da der ikke fandtes nogen reel intern klageadgang. Princippet – at immunitet skal have et legitimt formål og ikke må afskære enhver adgang til prøvelse – er også relevant for forståelsen af, hvorfor § 57 er udformet som en samtykkeordning og ikke som en absolut straffrihed.

LOV	Grundloven § 32, stk. 6	Grundloven § 33	Grundloven § 57
PRAKSIS	Højesteret · Højesteret: Immunitet for international organisation må vige for retten til domstolsprøvelse efter EMRK artikel 6 27.08.2026 EU-Domstolen · Ophævelse af parlamentarisk immunitet for et medlem af Europa-Parlamentet: Jean-François Jalkh mod Europa-Parlamentet 22.12.2022 EU-Domstolen · Opgørelse af mandatets ophør for et medlem af Europa-Parlamentet efter en national straffedom og rækkevidden af Parlamentets kontrolbeføjelser 22.12.2022 EU-Domstolen · Ophævelse af EU-tjenestemandes immunitet og retten til at blive hørt: Balancen mellem efterforskningens fortrolighed og forsvarerrettigheder 18.06.2020		

§ 8 Valgbarhed, mandatfortabelse og Folketingets prøvelse af egne medlemmers valg

Medlemmernes retsstilling begynder ved valgbarheden. Efter [grundlovens § 30, stk. 1](#) er enhver med valget valgbar, »medmindre vedkommende er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af folketinget«. Mister et medlem valgbarheden, bortfalder mandatet umiddelbart, jf. [§ 32, stk. 6](#) – men det er Folketinget selv, der efter [§ 33](#) »afgør ... gyldigheden af sine medlemmers valg samt spørgsmål om, hvorvidt et medlem har mistet sin valgbarhed«.

Proceduren udmøntes i [forretningsordenens § 1](#): efter nyvalg nedsætter Tinget et foreløbigt udvalg på 21 medlemmer, som gennemgår valgogsudskrifterne og indstiller om godkendelse. Er udvalget ikke enig, afgives betænkning, og Tinget afgør for hvert valg, om det skal godkendes, forkastes eller udsættes; ved udsættelse henvises sagen til Udvalget for Forretningsordenen. Indtil valget er godkendt, kan medlemmet hverken sidde i udvalg eller deltage i forhandlinger og afstemninger – bortset fra ved prøvelsen af sit eget valg. Det samme gælder efter § 1, stk. 9, indtil medlemmet har afgivet den højtidelige forsikring om at ville holde grundloven, jf. [§ 32, stk. 7](#). Selve sammentrædelsen og valget af formandskab er reguleret i [§ 35](#) og [forretningsordenens §§ 2-3](#).

Denne oversigt behandler ikke selve folketingsvalget, valgretsprøvelsen eller mandatberegningen. De økonomiske følger af mandatets ophør reguleres derimod administrativt: [folketingsvalglovens § 109 a](#) bemyndiger Udvalget for Forretningsordenen til at fastsætte regler om medlemmernes boligforhold, og [bekendtgørelse om eftervederlag og pension til medlemmer af Folketinget § 1](#) fastsætter, at et ordinært medlem, hvis medlemskab ophører ved et folketingsvalg eller på grund af sygdom, oppebærer eftervederlag efter valglovens § 109, stk. 2-6, med modregning af anden indtægt efter bekendtgørelsens [§ 3](#).

At medlemsstatussen også har strafferetlig betydning den anden vej, viser [AM2022.08.09V](#), hvor Vestre Landsret stadfæstede 40 dages ubetinget fængsel for trusler mod et folketingsmedlem via Facebook Messenger og tillige fandt, at truslen var rettet mod en person i offentlig tjeneste, jf. [straffelovens § 119, stk. 1](#), som selvstændig skærpesesgrund ved siden af det etniske motiv. Grænsen mod den legitime politiske kritik trækkes

i [S-1021-25](#), hvor Vestre Landsret frifandt for chikane af en minister efter [straffelovens § 119 a](#), men domfældte for tilsvarende adfærd over for vaccinationspersonale.

LOV

[Grundloven § 30, stk. 1, 2](#)[Grundloven § 32, stk. 6, 7](#)[Grundloven § 33](#)[Grundloven § 35, stk. 1, 2](#)[Straffeloven § 119, stk. 1](#)[Straffeloven § 119a](#)

PRAKSIS

Landsretten · Chikane af vaccinatorer og miljøminister under coronapandemien – Vestre Landsrets dom om straffelovens § 119 a og EMRK artikel 10 30.04.2026

Landsretten · Ubetinget fængsel for trusler mod folketingsmedlem via Facebook Messenger: Skærpeelse grundet etnicitet og offentlig funktion 09.08.2022

§ 9 Delegationsforbuddet i § 43 – hvad der skal stå i loven, og hvad der må overlades til administrationen

[Grundlovens § 43](#) bestemmer, at »[i]ngen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov«.

Bestemmelsen er den grundlovsregel, der oftest påberåbes i almindelige retssager, og Justitsministeriets [Vejledning om lov kvalitet](#) beskriver den som en af de ganske få grundlovsbestemmelser med praktisk betydning i det daglige lovgivningsarbejde, jf. [pkt. 5.2](#). Vejledningens [pkt. 7.2](#) forklarer forholdet mellem det almindelige udgangspunkt og undtagelsen:

Grundloven indeholder ikke grænser for, hvor detaljerede regler en lov kan indeholde, og er omvendt ikke til hinder for selv vidtgående bemyndigelser til administrationen. I medfør af specielle grundlovsbestemmelser på visse områder gælder dog begrænsninger i lovgivningsmagtens adgang til at bemyndige administrationen. Det gælder eksempelvis grundlovens § 43 på skatteområdet.

Og tilsvarende i [pkt. 1.1](#): »grundlovens § 43 indeholder et delegationsforbud, således at reguleringen af skatter kun kan ske umiddelbart ved lov og altså ikke administrativt i henhold til bemyndigelse i lov.«

Retspraksis har udstukket to konklusioner. **For det første** er anvendelsesområdet bredt: også en lov, der ikke selv er en skattelov, er omfattet, hvis den har direkte betydning for skatternes størrelse. Højesteret fastslog i [SKM2007.28.HR](#) om satsreguleringsloven:

Satsreguleringsloven anvendes ved beregningen af skatter og har herved direkte betydning for skatternes størrelse, jf. f.eks. personskattelovens § 20. Højesteret finder, at loven dermed er omfattet af grundlovens § 43.

For det andet er forbuddet ikke til hinder for, at rent tekniske og beregningsmæssige spørgsmål overlades til administrationen. I samme dom hedder det videre:

Satsreguleringsloven fastlægger de grundlæggende regler for beregningen af lønudviklingen på arbejdsmarkedet. Den praktiske beregning må nødvendigvis bero på en række statistisk-faglige valg, og Højesteret finder det ubetænkeligt, at disse valg ikke i detaljer er reguleret i loven.

Samme sondring anvendes i nyere praksis. Grønlands Landsret afviste i [BS-44119/2024-GLR](#) et anbringende om, at reglerne om succession og genvundne afskrivninger i [afskrivningsbekendtgørelsen § 6](#) stred mod delegationsforbuddet, fordi selve skattepligten fulgte direkte af indkomstskattelovens §§ 13 og 34:

Landsretten finder det ikke betænkeligt, at de nærmere regler herom ikke er detaljeret fastsat i indkomstskatteloven. Herefter finder landsretten, at bemyndigelsesbestemmelsen... ikke kan anses for stridende mod det delegationsforbud, der følger af grundlovens § 43.

Billedet bekræftes af SKATs øvrige praksis: Højesteret afviste i [SKM2017.126.HR](#) et anbringende om, at DIS-ordningen delegerede beskatningskompetence til arbejdsgiveren, og Østre Landsret afviste i [SKM2003.397.ØLR](#) et § 43-anbringende mod skatteministerens udnyttelse af en bemyndigelse vedrørende folketingspension. Omvendt anvendes § 43 aktivt som fortolkningsargument, når en afgiftspligt ikke er klart hjemlet – Landsskatteretten fremhævede således i råstofafgiftssagerne [SKM2023.536.LSR](#) og [SKM2023.537.LSR](#), at afgiftspligten »skal være klar, præcis og lovfæstet, jf. grundlovens § 43«, og i [SKM2023.435.LSR](#), at der kræves positiv lovhjemmel for efterbeskatning.

LOV

Grundloven § 43

PRAKSIS

Landsretten · Grønlands Landsrets stadfæstelse af beskatning ved ejendomssalg: Gyldigheden af afskrivningsbekendtgørelsen i forhold til grundlovens delegationsforbud

09.09.2025

§ 10 Hjemmelskravet i praksis: opkrævning uden lov, tilbagebetaling og kravet om klarhed

§ 43 står ikke alene. Delegationsforbuddet suppleres af det almindelige legalitetsprincip, og domstolene anvender de to i sammenhæng, når en byrdefuld regulering angribes.

Højesteret fastslog i [Sag 73/2011](#), at opkrævningen af meromsætningsafgift af registreringsafgiften for biler på Færøerne i perioden 1999-2005 var sket **uden lovhjemmel**. Retten fraveg dog det almindelige udgangspunkt om tilbagebetaling af uretmæssigt opkrævede afgifter under henvisning til ganske særlige omstændigheder og hensynet til at undgå en vilkårlig berigelse af bilkøberne. Dommen viser, at ugyldighed og tilbagebetaling er to adskilte spørgsmål.

Uden for skatteområdet gælder ikke noget delegationsforbud, men kravet om **klar hjemmel** skærpes med indgrebs intensitet. Højesteret godkendte i [Sag 421/2008](#), at justitsministeren kunne deleger kompetencen til at fastsætte lokale ordensregler om sejlads til en politidirektør, mens retten i [82/2021](#) om en parkeringsafgift på Christianshavn lagde vægt på kravet om klar lovhjemmel sammenholdt med myndighedernes hidtidige håndhævelsespraksis. På strafferettens område er kravet endnu strengere: Højesteret frifandt i [SS-318/2012-HJR](#) en fodlænkeafsoner for fangeflugt, fordi en privat bolig ikke kunne rummes i ordlyden »institution m.v.«, og Retten i Kolding frifandt i [SS-1967/2021-KOL](#) for flagning med et fremmed nationalflag, fordi forbuddet hvilede på en kongelig resolution fra 1854 og ikke på tilstrækkelig lovhjemmel.

Delegationsforbud af anden karakter kendes også i forvaltningen. Ankestyrelsen fastslog i [41-11](#), at indstilling til afgørelse og partshøring med udkast til afgørelse er så integrerede dele af selve afgørelsen, at de ikke kan delegeres til en privat aktør – med ugyldighed til følge. Vejdirektoratet nåede tilsvarende i [24-03173](#) frem til, at en kommune ikke kan lade en ansøger foretage partshøringen af naboer. Fælles for sporene er, at kompetence, der er tillagt lovgivningsmagten eller myndigheden selv, ikke kan skydes videre uden udtrykkeligt grundlag.

Folketingets Ombudsmand har på samme grundlag kritiseret administrativ opkrævning uden bemyndigelse. I udtalelsen om [statslige myndigheders opkrævning af gebyrer](#) formulerede ombudsmanden det principielt:

Det centrale i hjemmelskravet er kravet om, at der skal foreligge en bemyndigelse fra lovgivningsmagten. Hvor en sådan bemyndigelse ikke foreligger, er administrationen afskåret fra at opkræve gebyr.

Ombudsmanden afviste samtidig, at der kan slutes modsætningsvis fra lovgivers tavshed til, at opkrævning skulle være tilladt.

LOV	Grundloven § 43	Grundloven § 63, stk. 1	
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets prøvelse af parkeringsafgift på Christianshavn: Definition af fortov og krav om klar lovhjemmel		31.10.2022
	Højesteret · Højesterets frifindelse af fodlænkeafsoner for fangeflugt grundet manglende lovhjemmel		25.01.2013
	Højesteret · Mvg af registreringsafgift uden lovhjemmel og spørgsmålet om tilbagebetaling under særlige omstændigheder		05.09.2012
	Højesteret · Højesterets afgørelse om delegation af myndighed til fastsættelse af lokale sejladsregler		15.06.2009
	Byretten · Frifindelse for flagning med USA's nationalflag: Manglende lovhjemmel i straffeloven		10.11.2021
	Ankestyrelsen · Delegation af kompetence til anden aktør: Indstilling og partshøring er integreret del af afgørelsen og kan ikke delegeres		01.01.2011
	Vejdirektoratet · Ulovlig delegation af partshøring til ansøger i sager om gravetilladelse		19.02.2024

Bevillingsmagten efter §§ 45-47 – finanslov, aktstykker og statsrevisorernes kontrol

§ 11

Bevillingssporet hviler på tre bestemmelser. § 45 kræver, at finanslovforslaget fremsættes senest fire måneder før finansårets begyndelse, og at der fremsættes forslag til midlertidig bevillingslov, hvis behandlingen ikke kan ventes afsluttet. § 46 indeholder de to kerneforbud:

Stk. 1. Forinden finansloven eller en midlertidig bevillingslov er vedtaget af folketetinget, må skatterne ikke opkræves.

Stk. 2. Ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketetinget vedtagne finanslov eller i en af folketetinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov.

I praksis håndteres § 46, stk. 2, gennem Finansudvalgets aktstykker. Et illustrativt eksempel er [Aktstk. 118 af 4. december 2024 om tilvejebringelse af hjemmel til afholdelse af udgifter på statsregnskabet](#), hvor bevillingshjemmel søges efterfølgende. Budgetvejledningens punkt 3.5.2.5 opstiller stramme rammer for de sjældne tilfælde, hvor et aktstykke indeholder materielle tekstanmærkninger: reguleringen skal høre under Finansudvalgets bevillingskompetence, må kun gælde en begrænset kreds, må ikke være bebyrdende, skal være begrundet i væsentlige hensyn, må ikke kunne afvente lovgivning og skal have begrænset gyldighedsperiode.

§ 47 forpligter regeringen til at fremlægge statsregnskabet senest seks måneder efter finansårets udløb og til at lade Folketinget vælge revisorer. Af de paragrafspecifikke bemærkninger fra 1953 fremgår, at man bevidst fastholdt en ordning med parlamentarisk deltagelse:

Da der under alle omstændigheder ønskes opretholdt en ordning, hvorefter medlemmer af rigsdagen deltager i statsrevisionen, har man ladet bestemmelsen om, at forandring i reglerne om denne ordning kan ske ved lov, udgå.

Bestemmelsen er udmøntet i [lov om statsrevisorerne](#) og [rigsrevisorloven](#). Efter [statsrevisorlovens § 2, stk. 2](#) påser statsrevisorerne, »at samtlige statens indtægter er opført [i statsregnskabet], og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov«, og efter stk. 3 kontrollerer de tillige, om der er taget skyldige økonomiske hensyn. Oplysningsadgangen er vidtgående: efter [§ 4, stk. 3](#) har »[e]nhver, som

virker i offentlig tjeneste, ... pligt til at meddele statsrevisorerne de oplysninger og aktstykker, som de anser fornødne for udøvelsen af deres hverv«. Samspillet med Rigsrevisionen følger af [rigsrevisorlovens § 8](#) og [§ 18](#), hvorefter ministeren inden for en frist på 2-4 måneder skal afgive redegørelse for de foranstaltninger, en beretning har givet anledning til; redegørelsen indgår i statsrevisorernes endelige betænkning til Folketinget, jf. [statsrevisorlovens § 5](#).

Bevillingsretten har også selvstændig forvaltningsretlig betydning. Folketingets Ombudsmand udtalte i sagen om [opsigelse af tjenesteabonnementer på Politiken](#), at en disposition af den art ikke kræver anden hjemmel end den, der ligger i finanslovkontoens bevilling, men at dispositionsretten ikke dermed er fri:

Også sådanne dispositioner er i hvert fald i et vist omfang undergivet begrænsninger, der følger af forvaltningsrettens almindelige regler, i det foreliggende tilfælde sammenholdt med almindelige bevillingsretlige grundsætninger.

Ombudsmanden har desuden i sagen om [aktindsigt i finanslovsforslag](#) kritiseret, at Finansministeriet udleverede finanslovsforslaget med klausul alene til medlemmer af Folketingets Presseloge; ordningen fandtes ikke sagligt begrundet, og ministeriet ophørte med praksis.

LOV

[Grundloven § 45, stk. 1, 2](#)[Grundloven § 46, stk. 1, 2](#)[Grundloven § 47, stk. 1-3](#)[Lov om statsrevisorerne § 2, stk. 2, 3](#)[Lov om statsrevisorerne § 4, stk. 3](#)[Rigsrevisorloven § 18, stk. 2](#)

Den parlamentariske kontrol efter § 53 og forretningsordenens § 12 kontrolredskaber

[Grundlovens § 53](#) giver ethvert medlem ret til »med [Folketingets] samtykke [at] bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrenes forklaring«. Samtykkekravet er reelt: forespørgselsretten er ikke en individuel ret, men en ret, der aktiveres ved tingets beslutning.

Proceduren fremgår af [forretningsordenens § 21](#). Forespørgslen indgives skriftligt og bestemt affattet til formanden, som anmelder den; Tinget afgør derefter uden forhandling, om den må stilles. Gives samtykke, skal forespørgslen fremsættes og forhandles senest på den 10. mødedag. Der er én undtagelse fra fristen med væsentlig praktisk betydning:

Såfremt den minister, som forespørgslen er rettet til, anser det for at være i strid med landets interesser, at en offentlig debat om den pågældende sag finder sted inden for den nævnte frist, giver ministeren forespørgeren meddelelse herom. Udsættelse finder derefter sted.

Er behovet akut, kan formanden efter [§ 21, stk. 4](#), gennemføre en hasteforespørgsel med fravigelse af de almindelige regler. Under forhandlingen kan der fremsættes forslag til vedtagelse på højst 150 ord (50 ord ved hasteforespørgsler), jf. [§ 24](#), hvilket er det redskab, hvormed Folketinget udtrykker en politisk stillingtagen uden at lovgive.

Forespørgslen suppleres af tre andre redskaber: skriftlige og mundtlige spørgsmål samt statsministerens spørgetime, jf. [§ 20](#); udvalgsspørgsmål og samråd, jf. [§ 8, stk. 6](#), hvor ministeren som udgangspunkt bør svare inden 4 uger eller begrunde, hvorfor det ikke er muligt; og ministerredegørelser efter [§ 19](#). Ansvarsporet varetages af Udvalget for Forretningsordenen, der efter [§ 54](#) behandler spørgsmål om, hvorvidt en minister

skal søges draget til ansvar, og efter § 56 behandler udkommet af undersøgelser med henblik på indstilling om eventuelle konsekvenser; § 66 sikrer i den forbindelse ministeren en kontradiktionsret, herunder ret til at modtage udkast til beretning og til at redegøre mundtligt for sine synspunkter. Granskningsudvalgets forundersøgelse efter § 58 kan iværksættes af et mindretal svarende til mindst en tredjedel af Folketingets medlemmer.

Kontrolredskaberne støder rutinemæssigt sammen med aktindsigtsreglerne. Ombudsmanden har i sagen om [undervisningsministerens udtalelser på et samråd ikke kritiseret](#), at materiale udvekslet mellem departement og styrelse til brug for samrådsforberedelsen blev undtaget som ministerbetjeningsdokumenter efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Omvendt fremhæver forarbejderne til offentlighedslovens § 27, nr. 2, som ombudsmanden citerer i sagen om [ulandsbistanden](#), at bestemmelsen om fortrolig udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer »ikke [har] til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen«.

Den forfatningsretlige ramme for samspillet er beskrevet af Statsministeriet i ombudsmandssagen om [statsministerens eventuelle topjob](#): »det følger af det danske forfatningsretlige system at regeringen fungerer i et samarbejde med Folketinget, og at Folketinget fører kontrol med regeringen«.

LOV

[Folketingets forretningsorden § 8, stk. 6](#)[Folketingets forretningsorden § 21, stk. 1-4](#)[Folketingets forretningsorden § 24, stk. 1](#)[Folketingets forretningsorden § 54](#)[Folketingets forretningsorden § 66](#)[Grundloven § 53](#)

Afgrænsning til domstolskontrollen og til beslægtede

§ 13 statsforfatningsretlige emner

Folketingets kompetence er ikke ubegrænset, men prøvelsen sker ad to adskilte veje. Efter [grundlovens § 63](#) er domstolene berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser – en adgang, der i praksis udnyttes over for forvaltningsakter og administrative forskrifter, herunder bekendtgørelser udstedt i medfør af skattelovgivningen, jf. [BS-44119/2024-GLR](#). Rækkevidden af domstolenes prøvelse af skønsmæssige forvaltningsafgørelser er belyst i [BS-43/2001-HJR](#), hvor Højesteret tog stilling til prøvelsesretten over for en påstand om, at en administrativ beslutning hvilede på usaglige, politiske hensyn.

Magtfordelingen i § 3 – »[d]en lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening« – indgik som selvstændigt fortolkningsbidrag i Højesterets kendelse i [55/2023](#), hvor hensynet til at hindre misbrug af retssystemet i politisk øjemed blev det bærende argument for nævningemedvirken.

En række beslægtede spørgsmål falder uden for denne oversigt og hører under egne emner. Det gælder selve folketingsvalget og mandatberegningen, folkeafstemninger efter § 42 og § 20, stk. 2, ministres retlige og politiske ansvar samt rigsret, undersøgelseskommisioner efter § 51 og suverænitetsafgivelse efter § 20. Folketingets valg af ombudsmand efter § 55 – »[v]ed lov bestemmes, at folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning« – er et selvstændigt kontrolinstrument ved siden af § 53-sporet; ombudsmandens egen praksis er behandlet i [ombudsmandens udtalelser](#), mens den ytringsfrihedsafvejning, der bærer § 57-dommene, er behandlet i [emrk-artikel-10-ytringsfrihed](#).



LOV	Grundloven § 3 Grundloven § 51 Grundloven § 55 Grundloven § 63, stk. 1	
PRAKSIS	Højesteret · Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertredelse med nævninger	27.10.2023
	Højesteret · Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse	12.10.2001
	Landsretten · Grønlands Landsrets stadfæstelse af beskatning ved ejendomssalg: Gyldigheden af afskrivningsbekendtgørelsen i forhold til grundlovens delegationsforbud	09.09.2025

§ 14 Sammenfatning: fire spor med hver sin retskildestruktur

Praksis om Folketinget som forfatningsorgan udviser et tydeligt mønster, hvor de fire spor har hver sin dynamik.

Immuniteten er det eneste spor med egentlig domspraksis, og den er entydig i sin metode: afgrænsningen er funktionel. Højesteret og Østre Landsret har i satspuljesagen ([BS-28731/2020-HJR](#) og [BS-31714/2018-OLR](#)) etableret, at en ytrings tilknytning til den parlamentariske proces – ikke dens fysiske eller digitale placering – er afgørende, og at passiv vedståelse ikke fortaber beskyttelsen. Den processuelle side afgøres derimod politisk, af Folketinget selv, efter en fast procedure med indstilling fra rigsadvokaten og betænkning fra Udvalget for Forretningsordenen, og samtykket skal fornyes efter nyvalg.

Den strafferetlige side viser, at retsplejen kompenserer for de særlige risici ved sager mod politikere gennem processuelle garantier – nævningemedvirken efter [retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3](#), jf. [55/2023](#), og konkret afvejede krav til forsvarernes håndtering af klassificerede oplysninger, jf. [Sag 44/2023](#) – og ikke gennem materiel straffrihed.

Hjemmelssporet i [§ 43](#) er det mest anvendte i praktisk retspleje, men anbringendet vinder sjældent. Formlen fra [SKM2007.28.HR](#) – bredt anvendelsesområde, men tolerance over for beregningstekniske bemyndigelser – genfindes uændret i nyere afgørelser som [BS-44119/2024-GLR](#). Det, der faktisk fælder afgørelser, er ikke delegationsforbuddet, men den mere prosaiske konstatering af, at der slet ikke er hjemmel – som i [Sag 73/2011](#).

Bevillings- og kontrolsporet afgøres næsten aldrig ved domstolene. Her er retskilderne [lov om statsrevisorerne](#), [rigsrevisorloven](#), [Folketingets forretningsorden](#) og Budgetvejledningen, mens den løbende retlige normering leveres af Folketingets Ombudsmand gennem udtalelser om bevillingsretlige grundsætninger, hjemmelskrav ved gebyropkrævning og rammerne for aktindsigt i samråds- og ministerbetjeningsmateriale. Den, der skal vurdere en bevillingsretlig tvist, skal derfor søge svaret i aktstykker, statsrevisorbetænkninger og ombudsmandsudtalelser – ikke i domssamlingerne.

LOV	Grundloven § 43 Grundloven § 46, stk. 2 Grundloven § 57 Retsplejeloven § 686, stk. 4	
PRAKSIS	Højesteret · Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertredelse med nævninger	27.10.2023
	Højesteret · Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger	12.10.2023
	Højesteret · Højesterets dom om parlamentarisk immunitet og grænserne for politikeres ytringsfrihed i sager om ærekrænkelse	27.05.2021
	Højesteret · Mvg af registreringsafgift uden lov hjemmel og spørgsmålet om tilbagebetaling under særlige omstændigheder	05.09.2012
	Landsretten · Grønlands Landsrets stadfæstelse af beskatning ved ejendomssalg: Gyldigheden af afskrivningsbekendtgørelsen i forhold til grundlovens delegationsforbud	09.09.2025
	Landsretten · Injuriesag om politiske udtalelser vedrørende islamisme og satspuljemidler	23.06.2020

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Grundloven § 43	Grundloven § 46	stk. 1, 2
Grundloven § 47	Grundloven § 53	stk. 1-3
Grundloven § 56	Grundloven § 57	

MATERIALE Citerede afgørelser

21 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS

9

27.08.2026	Højesteret: Immunitet for international organisation må vige for retten til domstolsprøvelse efter EMRK artikel 6	13035-2026
27.10.2023	Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertrædelse med nævninger	4333-5198
12.10.2023	Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger	44-2023
31.10.2022	Højesterets prøvelse af parkeringsafgift på Christianshavn: Definition af fortov og krav om klar lovhjemmel	82-2021
27.05.2021	Højesterets dom om parlamentarisk immunitet og grænserne for politikeres ytringsfrihed i sager om ærekrænkelser	bs-28731-2020-hjr
25.01.2013	Højesterets frifindelse af fodlænkeafsoner for fangeflugt grundet manglende lovhjemmel	6426-7707
05.09.2012	Mvg af registreringsafgift uden lovhjemmel og spørgsmålet om tilbagebetaling under særlige omstændigheder	73-2011-- og-74-2011
15.06.2009	Højesterets afgørelse om delegation af myndighed til fastsættelse af lokale sejladsregler	Sag 421/2008
12.10.2001	Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse	4990-6010

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL

3

22.12.2022	Opgørelse af mandatets ophør for et medlem af Europa-Parlamentet efter en national straffedom og rækkevidden af Parlamentets kontrolbeføjelser	C-115/21
22.12.2022	Ophævelse af parlamentarisk immunitet for et medlem af Europa-Parlamentet: Jean-François Jalkh mod Europa-Parlamentet	C-82/22
18.06.2020	Ophævelse af EU-tjenestemandes immunitet og retten til at blive hørt: Balancen mellem efterforskningens fortrolighed og forsvarerrettigheder	C-831/18

LANDSRETTE · ANKEINSTANS

6

30.04.2026	Chikane af vaccinatorer og miljøminister under coronapandemien – Vestre Landsrets dom om straffelovens § 119 a og EMRK artikel 10	S-1021-25
09.09.2025	Grønlands Landsrets stadfæstelse af beskatning ved ejendomssalg: Gyldigheden af afskrivningsbekendtgørelsen i forhold til grundlovens delegationsforbud	10394-12232
16.12.2022	Landsrettens dom i sag om injurier på Facebook – straffrihed pga. deltagelse i offentlig debat	3704-4436
09.08.2022	Ubetinget fængsel for trusler mod folketingsmedlem via Facebook Messenger: Skærpelse grundet etnicitet og offentlig funktion	AM2022.08.09V
10.03.2022	Landsrettens dom i sag om ærekrænkelser i medieomtale af konkurskarantæner og stråmandsvirksomhed	2679-3192
23.06.2020	Injuriesag om politiske udtalelser vedrørende islamisme og satspuljemidler	1012-1219
BYRETTEEN · FØRSTE INSTANS		1
10.11.2021	Frifindelse for flagning med USA's nationalflag: Manglende lovhjemmel i straffeloven	2318-2760
ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
01.01.2011	Delegation af kompetence til anden aktør: Indstilling og partshøring er integreret del af afgørelsen og kan ikke delegeres	41-11
VEJDIREKTORATET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
19.02.2024	Ulovlig delegation af partshøring til ansøger i sager om gravetilladelse	24_03173

03

PRAKSISOVERSIGT · STATSFORFATNINGSRET

Praksisoversigt over folketingsvalg: valgret, valgbarhed, mandatfordeling og valgets prøvelse

Grundlovens §§ 28-33 og folketingsvalgloven i praksis – fra valgliste til Folketingets prøvelse af valget

Version 2 · Opdateret 7. sep. 2026 · 12 afgørelser · 2010-2024

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Valg til Folketinget hviler på et smalt, men tæt reguleret retsgrundlag: grundlovens §§ 28-33 fastlægger valgret, valgbarhed, valg måde, valgperiode og prøvelsen af valgets gyldighed, mens folketingsvalgloven (lovbekendtgørelse nr. 1137 af 22. september 2025) udmønter reglerne om valglister, opstilling, mandatfordeling og valgklager. Domstolspraksis på området er meget sparsom – de retlige linjer trækkes i stedet af Folketingets eget Udvalg til Prøvelse af Valgene, af Valgnævnet, af Indenrigs- og Sundhedsministeriets valgvejledning og – for menneskeretsspørgsmålene – af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der i Strøbye og Rosenlind mod Danmark (2021) godkendte den danske udelukkelse af umyndige fra valgret. Oversigten samler retsgrundlaget og den foreliggende praksis om valgret, valgbarhed, opstilling, mandatfordeling og valgets prøvelse.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01 Valgret til Folketinget forudsætter dansk indfødsret, fyldte 18 år og fast bopæl i riget, og at vælgeren ikke er umyndig – betingelserne følger direkte af grundlovens § 29 og kan ikke lempes ved almindelig lov.
- 02 Siden 1. januar 2019 mister kun personer med FULD fratagelse af den retlige handleevne valgretten; delvis fratagelse efter værgemålslovens § 6, stk. 1, 2. pkt., bevarer myndigheden og dermed valgretten.
- 03 Menneskerettighedsdomstolen fastslog i Strøbye og Rosenlind mod Danmark, at udelukkelse af umyndige fra valgret ikke krænker EMRK tillægsprotokol 1, artikel 3, fordi indgrebet rammer en meget lille gruppe (ca. 0,046 pct.) efter en individuel retslig prøvelse – modsat den generelle ungarske ordning i Alajos Kiss.
- 04 Optagelse på valglisten er en selvstændig gyldighedsbetingelse: ingen kan udøve valgret uden at være optaget, jf. folketingsvalgloven § 3.
- 05 Udlandsdanskere bevarer valgret efter en udtømmende opregning i § 2 (udsendte, ansatte i internationale organisationer, uddannelses- og helbredsophold, sidestillede tilknytningstilfælde samt 2-årsreglen), og ved udlandsophold over 4 år træffes afgørelsen altid af Valgnævnet.

- 06 Valgnævnets afgørelser om optagelse på folketingsvalglisten kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, men nævnet er omfattet af Folketingets Ombudsmands virksomhed, jf. § 17, stk. 5 og 9.
- 07 Valgbarhed fortæbes kun ved straf for en handling, der 'i almindeligt omdømme' gør den pågældende uværdig – et skønsmæssigt kriterium, hvor det afgørende ikke er, hvordan handlingen er straffet, men hvordan handlingen vurderes.
- 08 En kandidat kan ALTID opstille uanset indsigelser om manglende valgbarhed, jf. folketingsvalgloven § 4, stk. 2; spørgsmålet afgøres først af Folketinget efter valget.
- 09 Folketinget afgør selv gyldigheden af medlemmernes valg og spørgsmål om tab af valgbarhed, jf. grundlovens § 33 – en kompetence, der udelukker almindelig administrativ og som udgangspunkt også domstolsmæssig prøvelse.
- 10 De 175 danske mandater fordeles som 135 kredsmandater og 40 tillægsmandater efter et forholdstal, der kombinerer folketal, vælgertal ved sidste valg og areal gange 20, og Bornholms Storkreds tillægges forlods mindst 2 kredsmandater.
- 11 Spærregrænsen i § 77 er alternativ: et parti deltager i tillægsmandatfordelingen, hvis det har vundet ét kredsmandat, opnået landsdelskvotienten i to af tre landsdele eller fået mindst 2 pct. af de gyldige stemmer på landsplan.
- 12 Enhver vælger – ikke kun kandidater og partier – kan klage over folketingsvalget, men klagen skal være indenrigs- og sundhedsministeren i hænde senest ugedagen efter valgdagen, jf. § 88.
- 13 Klager over kommunalbestyrelsens og valgbestyrelsens dispositioner ved et folketingsvalg er valgklager og falder uden for Ankestyrelsens kommunale tilsyn.
- 14 Ved ugyldig afstemning i en opstillingskreds udsættes godkendelsen af kandidaternes valg i hele storkredsen, mens tillægsmandaterne kun godkendes foreløbigt, jf. §§ 89-90.
- 15 Stemmekøb og salg af stemmer er selvstændigt strafbart efter straffelovens § 117, nr. 4 og 5, med bøde eller fængsel indtil 2 år.
- 16 EU-retten regulerer ikke valg til nationale parlamenter, men artikel 22 TEUF forbyder medlemsstaterne at forbeholde medlemskab af politiske partier for egne statsborgere, når det svækker unionsborgernes valgbarhed ved kommunal- og Europa-Parlamentsvalg.

Grundlovens ramme: §§ 28-33 og folketingsvalgloven som udmøntning

§ 1

Folketinget udgør efter [grundlovens § 28](#) én forsamling på højst 179 medlemmer, hvoraf 2 vælges på Færøerne og 2 i Grønland. De resterende 175 mandater vælges i Danmark efter [folketingsvalgloven](#), jf. lovbekendtgørelse nr. 1137 af 22. september 2025.

Grundlovens kapitel om Folketingets sammensætning er bygget op i fem trin, som folketingsvalgloven udmønter ét for ét:

Grundlovsbestemmelse	Indhold	Udmøntning i folketingsvalgloven
§ 29	Valgret: indfødsret, fast bopæl i riget, valgets alder, ikke umyndiggjort	§§ 1-3, §§ 15-19 om valglisten
§ 30	Valgbarhed = valgret, medmindre straffet for uværdig handling	§ 4
§ 31	Almindelige, direkte og hemmelige valg; forholdstalsvalgmåde; stedlig mandatfordeling efter indbyggertal, vælgertal og befolkningstæthed	§ 8, § 10, §§ 76-79
§ 32	Valgperiode på 4 år, kongens nyvalg, mandatbortfald ved tab af valgbarhed, højtidelig forsikring	§ 6
§ 33	Folketinget afgør selv gyldigheden af medlemmernes valg og tab af valgbarhed	§§ 86-93

Forfatningskommissionens bemærkninger til grundlovsforslaget af 4. februar 1953 forklarer, hvorfor § 29 og § 30 blev formuleret som de blev. Om valgets betingelserne hedder det:

»Vedrørende de øvrige valgets betingelser bemærkes først, at kravene om indfødsret og fast bopæl er fastholdt alene med den ændring, at »fast bopæl i landet« under hensyn til, at rigsdagsvalg nu også udstrækkes til Grønland, er ændret til »fast bopæl i riget«. Der er enighed om, at konkurs ikke længere skal komme i betragtning som udelukkelsesgrund. Derimod fastholdes det, at umyndiggørelse som hidtil medfører tab af valgret.«

Om valgbarheden i § 30 anførte kommissionen, at man netop fordi § 29 ikke selv fastslog, under hvilke betingelser straf medfører tab af valgret, fandt det »rigtigst at foreslå, at valgbarhed til rigsdagen udelukkes af straf for en handling, der i almindeligt omdømme gør den pågældende uværdig til at være medlem af rigsdagen, jf. § 33«. Kommissionen tilføjede om § 33, at bestemmelsen svarede til den tidligere grundlovs § 53, men at man havde »tilføjet, at rigsdagen også afgør spørgsmålet om et medlems tab af valgbarhed«.

Den nugældende valglov bygger på [betænkning nr. 1084/1986 om ny folketingsvalglov](#) fra Indenrigsministeriets valglovsudvalg af 1983, der blev fremsat som lovforslag i januar 1987 og vedtaget som **lov nr. 271 af 13. maj 1987**. Udvalgets kommissorium var udtrykkeligt begrænset: der skulle formuleres forenklinger, men »der ikke ønskes foreslået principielle ændringer i det gældende valgsystem«. Samme begrænsning gjaldt allerede for det forudgående udvalgsarbejde i [betænkning nr. 893/1980 om en revision af folketingsvalgloven](#), hvor det udtrykkeligt hed, at »den nuværende valgmåde, der er fastlagt efter indgående drøftelser i forfatningskommissionen af 1946, findes i det store og hele at have fungeret tilfredsstillende«.

LOV

[Folketingsvalgloven § 1](#)
[Grundloven § 28](#)
[Grundloven § 29](#)
[Grundloven § 30](#)
[Grundloven § 31](#)
[Grundloven § 32](#)
[Grundloven § 33](#)

§ 2 Valgets betingelser i § 1: indfødsret, 18 år og fast bopæl i riget

[Folketingsvalgloven § 1](#) gengiver grundlovens betingelser: »Valgret til Folketinget har enhver, som har dansk indfødsret, er fyldt 18 år og har fast bopæl i riget, medmindre vedkommende er umyndig.«

De fire betingelser skal alle være opfyldt på valgdagen, og de er udtømmende. Lovforarbejderne til den oprindelige lov fra 1987 bemærker kort, at »bestemmelserne om valgret og om optagelse på valglisten som betingelse for at udøve valgret svarer til gældende lovs §§ 1-3«, og at der alene var foretaget sproglige ændringer. Der er altså tale om en ubrudt retstilstand siden 1953-grundloven på dette punkt.

Afgørende for den praktiske retsstilling er [§ 3](#): »Ingen kan udøve valgret uden at være optaget på valglisten.« Optagelse er dermed en selvstændig gyldighedsbetingelse – ikke blot en administrativ registrering. Valglisterne udarbejdes maskinelt på grundlag af CPR, jf. [§ 19, stk. 1](#), og skæringsdatoerne er skarpe: 15.-dagen før valgdagen for flytninger inden for landet, 18.-dagen for flytninger til og fra Færøerne og Grønland og 7.-dagen for tilflytning fra udlandet, jf. [§ 18](#).

Fordi valglisten dannes maskinelt af CPR-data, er kommunens indberetningspligt central. Efter [Folketingsvalgvejledningen](#) skal kommunen senest kl. 18 på skæringsdagen have indberettet oplysninger om bl.a. indenlandsk flytning, ind- og udrejse, »iværksættelse eller ophævelse af værgemål med fuld fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, stk. 1, 1. pkt.«, erhvervelse eller fortabelse af indfødsret og dødsfald. Frem til og med valgdagen skal kommunen desuden rette valglisten manuelt, hvis den modtager meddelelse om sådanne forhold.

En vælger, der er optaget på listen, men ikke har fået valgkort, kan alligevel stemme – det er optagelsen, ikke valgkortet, der er afgørende. Omvendt kan en vælger, der ved en fejl ikke er optaget, blive afvist på valgstedet, og retsmidlet er da en valgklage efter [§ 88](#), ikke en klage til Ankestyrelsen.

LOV

[Folketingsvalgloven § 1](#)
[Folketingsvalgloven § 3](#)
[Folketingsvalgloven § 18](#)
[Folketingsvalgloven § 19, stk. 1](#)

§ 3 »Fast bopæl i riget« for udlandsdanskere – § 2, Valgnævnet og 2-årsreglen

Grundlovens krav om »fast bopæl i riget« ville isoleret set afskære enhver udrejst dansker fra at stemme. [Folketingsvalgloven § 2](#) opregner derfor udtømmende de tilfælde, hvor en person, der opholder sig i udlandet, alligevel *anses* for at have fast bopæl i riget:

- **§ 2, stk. 1 (diplomatreglen):** personer ansat i den danske stat eller i Grønlands Selvstyre og beordret til tjeneste uden for riget.
- **§ 2, stk. 2 (årsagsbetingelsen):** midlertidigt ophold i udlandet som udsendt af dansk offentlig myndighed, herværende privat virksomhed eller forening, som ansat i en international organisation, som udsendt af en dansk hjælpeorganisation, i uddannelsesøjemed, af helbredsmæssige grunde – samt en opsamlingsbestemmelse i nr. 6 for personer, der »i henseende til tilknytningen til riget ganske må sidestilles« med de opregnede.
- **§ 2, stk. 3 (2-årsreglen):** personer, der agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen.
- **§ 2, stk. 4 (ægtefælle-/samleverreglen):** medfølgende ægtefælle, registreret partner eller samlever på fælles bopæl.

Optagelse sker efter ansøgning til den seneste bopælskommune, jf. § 16, stk. 1. Kompetencefordelingen mellem kommune og Valgnævn er skarpt afgrænset i § 16, stk. 2: har vælgeren opholdt sig i udlandet i mere end 4 år, kan optagelse kun ske, hvis **Valgnævnet** i det enkelte tilfælde finder betingelserne opfyldt – og det samme gælder, hvis der i øvrigt er tvivl. En afgørelse om optagelse gælder som hovedregel 2 år, jf. § 16, stk. 3.

De nærmere sagsbehandlingsregler findes i [bekendtgørelse om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgret uanset ophold i udlandet](#). Bekendtgørelsens § 16 fastlægger, at kommunalbestyrelsen selv kan træffe afgørelse efter 2-årsreglen, når ansøgeren har været udrejst i mindre end 2 år og ansøgningen ikke giver anledning til tvivl. Bekendtgørelsen henviser samtidig kommunerne til at anvende »afsnit 4.9 i Valgnævnets beretning for 2014-2020 om Valgnævnets praksis« – nævnets egne beretninger er dermed den centrale praksiskilde på området.

Valgnævnet er reguleret i § 17. Nævnet består af en formand, der skal være landsdommer eller højesteretsdommer, og to øvrige medlemmer, hvoraf ét skal være kyndigt i statsforfatningsret. I sager om partinavne og vælgererklæringer udvides nævnet med et fjerde medlem, der er kyndigt i navne- og varemærkerettigheder. Nævnets afgørelser »kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed«, jf. § 17, stk. 5, men § 17, stk. 9 fastslår udtrykkeligt, at »Folketingets Ombudsmands virksomhed omfatter Valgnævnet«. Den forvaltningsretlige kontrol med udlandsdanskernes valgret ligger dermed hos ombudsmanden, ikke hos domstolene.

Den historiske og komparative baggrund for ordningen er udførligt behandlet i [betænkning nr. 1432/2003 om valgret under udlandsophold](#), der bl.a. redegør for, hvorfor den endelige administrative behandling i 1980 blev henlagt til et uafhængigt nævn med dommerformand og en statsforfatningsretskyndig – [betænkningen s. 264](#). Betænkningen beskriver ligeledes valglisteordningens udvikling, herunder afskaffelsen af de årlige valglistes i 1980, jf. s. 226.

LOV

Folketingsvalgloven § 2

Folketingsvalgloven § 16

Folketingsvalgloven § 17

Grundloven § 29, stk. 1

§ 4 Umyndighed som valgretsspærring – fra umyndiggørelse over værgemål til delvis handleevnefratagelse

Den eneste materielle udelukkelsesgrund i [grundlovens § 29, stk. 1](#) er umyndiggørelse. Betingelsen har været genstand for tre lovgivningsmæssige omkalfatringer, som alle er sket *inden for* grundlovens ramme:

1953-2. Grundlovens ordvalg »umyndiggjort« henviste til den formueretlige umyndiggørelse efter myndighedsloven.

1996/97 – værgemålsreformen. Da umyndiggørelsesinstituttet blev ophævet og erstattet af nye værgemålsformer, blev § 1 konsekvensændret. Forarbejderne til ændringen forklarer den grundlovsmæssige begrundelse:

»I overensstemmelse med Myndighedslovsudvalgets vurderinger, jf. betænkning nr. 1247 om værgemål, side 152-154 og 156-157, er det Indenrigsministeriets opfattelse, at bestemmelsen i grundloven om, at umyndiggjorte ikke har valgret, må indebære, at en person, der efter de nye regler sættes under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, fortaber valgretten.«

Forarbejderne understreger samtidig, at grundloven ikke binder lovgiver til et bestemt værgemålsbegreb: »Det er udvalgets opfattelse, at grundlovens § 29 ikke kan hindre nye lovregler om, hvorvidt en person helt eller delvist kan fratages adgangen til at råde over sin formue og handle frit med hensyn til sine personlige forhold.«

2018/19 – delvis handleevnefratagelse. Ved **lov nr. 1725 af 27. december 2018** (L 113, 2018-19) blev [værgemålsloven](#) ændret, så den retlige handleevne kan fratages *delvist* – begrænset til bestemte aktiver eller anliggender – og folketingsvalglovens § 1 blev samtidig ændret tilbage til ordet »umyndig«. Bemærkningerne til ændringen af § 1 forklarer virkningen:

»Forslaget er en konsekvens af, at der som noget nyt indføres mulighed for delvis fratagelse af den retlige handleevne, jf. lovforslagets § 1, nr. 1. Personer, der alene fratages den retlige handleevne delvist, vil fortsat være myndige og vil dermed bevare valgretten til Folketinget.«

De almindelige bemærkninger til lovforslaget gør reformens grundlovsretlige logik eksplicit. Justitsministeriets analyse af 3. oktober 2018 konkluderede, at »så længe der er en persongruppe, som i henhold til lovgivningen har fået frakendt rådigheden over deres formue, bevirker grundlovens § 29, at disse personer ikke kan have valgret til folketingsvalg«, og at det »vil kræve en ændring af grundloven, hvis fratagelse af den retlige handleevne ikke skal medføre fortabelse af valgretten«. Løsningen blev derfor at ændre selve værgemålsinstituttet i stedet:

»Grundlovens § 29 er imidlertid ikke til hinder for, at værgemålsreglerne ændres eller ophæves, så alle eller nogle af dem, der i dag er frataget den retlige handleevne, igen helt eller delvis får rådighed over deres formue.«

Ministeriet afviste udtrykkeligt helt at afskaffe handleevnefratagelsen, fordi de ca. 1.900 berørte personer udgør »en særlig sårbar befolkningsgruppe«, som ellers ville risikere økonomisk udnyttelse. Samtidig noterede ministeriet, at Myndighedsudvalget i betænkning nr. 1247/1993 havde afvist delvis fratagelse med henvisning til en »alt eller intet-ordning« af hensyn til medkontrahenter – men at den teknologiske udvikling (digitale opslag i tinglysningsystemet og CPR) havde fjernet dette hensyn.

Gældende ret er herefter: en person under værgemål efter [værgemålslovens § 5](#) er myndig og har valgret; en person, der er delvist frataget handleevnen efter [§ 6, stk. 1, 2. pkt.](#), er ligeledes myndig og har valgret; kun **fuld** fratagelse efter § 6, stk. 1, 1. pkt., medfører umyndighed og dermed tab af valgret.

At sondringen fortsat volder praktiske vanskeligheder, illustreres af valgklagerne ved folketingsvalget den 24. marts 2026, hvor mindst to vælgere blev afvist på valgstedet under henvisning til værgemål. I den ene sag fastholdt kommunen afvisningen, fordi retsbogsindberetningen viste fuld handleevnefratagelse og dermed umyndighed, jf. [Udvalget til Prøvelse af Valgenes betænkning og indstilling af 10. april 2026](#). Tilsvarende klager blev behandlet ved valget i 2015, hvor Institut for Menneskerettigheder på vegne af en borger under værgemål efter værgemålslovens § 6 klagede over manglende valgkort – en klage, som ministeriet efter fast praksis behandlede som en valgklage, jf. [betænkning og indstilling af 2. juli 2015](#).

LOV

[Folketingsvalgloven § 1](#)[Grundloven § 29, stk. 1](#)[Værgemålsloven § 5](#)[Værgemålsloven § 6, stk. 1](#)

§ 5 Menneskeretlig prøvelse af valgretsspærringen – Strøbye og Rosenlind mod Danmark

Det eneste område, hvor valgretten har været genstand for egentlig domstolsprøvelse, er spørgsmålet om umyndiges valgret. Sagen blev ført gennem hele instansrækken og endte ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

To danske statsborgere – den ene umyndiggjort i 1984, den anden frataget den retlige handleevne ved Retten i Roskilde i 2009 – ønskede at stemme ved folketingsvalget den 18. juni 2015. De anlagde sag mod Social- og Indenrigsministeriet med påstand om, at udelukkelsen stred mod EMRK tillægsprotokol 1, artikel 3, og artikel 14 samt FN's handicapkonvention. **Østre Landsret** frifandt ministeriet den 29. juni 2017, og **Højesteret** stadfæstede den 18. januar 2018. Højesteret lagde vægt på, at

»strenge krav skal være opfyldt, for at der kan ske umyndiggørelse og for at opretholde en sådan umyndiggørelse, og disse krav har nær sammenhæng med spørgsmålet, om den pågældende er i stand til at overskue følgerne af sine beslutninger og træffe bevidste og fornuftige beslutninger.«

Højesteret tilføjede, at »en konkret og individuel vurdering af, om en persons mentale formåen er tilstrækkelig til at udøve valgretten, kan give anledning til betænkeligheder«.

Menneskerettighedsdomstolen fandt i [25802/18 & 27338/18](#) (Strøbye og Rosenlind mod Danmark, 2. februar 2021) **enstemmigt ingen krænkelse** – hverken af tillægsprotokol 1, artikel 3, alene eller sammenholdt med artikel 14. Domstolens proportionalitetsvurdering hvilede på fem elementer:

- Ordningen ramte kun **0,046 pct.** af befolkningen i valgets alderen (ca. 1.850 personer i december 2017) – ikke alle med psykisk funktionsnedsættelse eller alle under værgemål.
- Fratagelsen forudsatte en **individuel retslig prøvelse** efter strenge betingelser, og indgrebet skulle ophæves, når betingelserne ikke længere var opfyldt.
- Lovgiver havde gennem årtier foretaget en løbende afvejning og gradvist udvidet valgretten – i 2016 til kommunale, regionale og Europa-Parlamentsvalg, i 2019 til folketingsvalg for delvis fratagne.
- Der manglede europæisk konsensus: 15 EU-medlemsstater havde tilsvarende regler ifølge en rapport fra EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder fra 2014.
- Tillægsprotokol 1, artikel 3, kræver ikke nødvendigvis en særskilt individuel vurdering af *stemmeevnen*; en generel ordning baseret på objektive kriterier kan være proportional.

Afgørelsen skal læses i lyset af den modsatte konklusion i [38832/06](#) (Alajos Kiss mod Ungarn, 20. maj 2010), hvor Domstolen enstemmigt fandt en krænkelse, fordi den ungarske forfatning **automatisk og generelt** fratog alle under delvist værgemål valgretten uden nogen individuel vurdering – et uproportionalt indgreb over for en sårbar gruppe. Samme resultat nåede Domstolen i [62924/10](#) (Gajcsi mod Ungarn, 23. september 2014), hvor klageren fik tilkendt 2.700 EUR i godtgørelse.

Skillelinjen i praksis er dermed klar: **automatiske, generelle udelukkelser knyttet til værgemålsstatus krænker konventionen; snævre udelukkelser, der forudsætter en individuel retslig prøvelse af den pågældendes evne til at varetage egne anliggender, gør ikke.**

LOV	Folketingsvalgloven § 1	Grundloven § 29, stk. 1	Værgemålsloven § 6, stk. 1
PRAKSIS	Menneskerettighedsdomstolen · Strøbye og Rosenlind mod Danmark: Fratagelse af valgret for personer uden retlig handleevne		
			02.02.2021
	Menneskerettighedsdomstolen · Gajcsi mod Ungarn: Fratagelse af valgret som følge af delvis værgemål		
			23.09.2014

§ 6 Valgbarhed og uværdighedskriteriet i grundlovens § 30

Grundlovens § 30, stk. 1 knytter valgbarheden til valgretten: »Valgbar til folketinget er enhver, som har valgret til dette, medmindre vedkommende er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af folketinget.« Folketingsvalgloven § 4, stk. 1 gentager kriteriet med udtrykkelig henvisning til grundlovens §§ 30 og 33.

To forhold gør denne bestemmelse retligt særegen.

For det første er kriteriet rent skønsmæssigt. Der er ingen strafferamme, ingen tidsgrænse og ingen kategorier af forbrydelser i grundlovsteksten. Folketingets Udvalg til Valgs Prøvelse har formuleret prøvelsesnormen således:

»Det følger af grundlovens § 30, stk. 1, at Folketinget kan bestemme, at valgbarheden mistes, hvis folketingsmedlemmet er straffet for en handling, der i »almindeligt omdømme« gør ham eller hende uværdig til at være medlem af Folketinget. Det afgørende ved denne bedømmelse er ikke, hvorledes en handling er blevet straffet, men hvorledes handlingen vurderes.«

Denne forståelse – at det er *handlingens* karakter og ikke *sanktionens* størrelse, der er afgørende – er gennemgående. Folketingets Ombudsmand har i den parallelle sammenhæng om menighedsråd, hvor lovgivningen anvender et ordret identisk uværdighedskriterium, fastslået, at bedømmelsen »som klart udgangspunkt (alene) skal ske på baggrund af det faktiske grundlag som er lagt til grund af domstolene ved den endelige dom«, men at myndigheden må inddrage efterfølgende fremkomne oplysninger, der ikke var en del af straffesagens grundlag, jf. [FOB 2011 6-1](#). Ombudsmanden kritiserede i den sag, at Kirkeministeriet havde truffet afgørelse på et utilstrækkeligt grundlag, og henviste – som fortolkningsbidrag – til Valgbarhedsnævnets daværende praksis, hvorefter voldsdomme i langt de fleste tilfælde ikke medførte tab af valgbarhed, når volden var sket »i en ophidset/følelsesladet situation hvor den forurettede i et eller andet omfang havde været medvirkende til situationens opståen«.

For det andet gælder det skønsmæssige kriterium kun for Folketinget. Ved lov nr. 242 af 24. marts 2018 (L 137, 2017-18) om reform af valgbarhedsområdet blev Valgbarhedsnævnet nedlagt, og der blev indført **objektive** kriterier for tab af valgbarhed til kommunalbestyrelser og regionsråd: ubetinget eller betinget fængselsstraf, dom til anbringelse eller forvaring efter straffelovens §§ 68-70, samt ubetinget frakendelse af førerretten efter færdselslovens § 126. Bøder og betingede førerretsfrakendelser fører aldrig til tab. Lovforslagets bemærkninger forklarer, at »de foreslåede kriterier for fortabelse af valgbarhed på grund af straf er fastsat på baggrund af en gennemgang af Valgbarhedsnævnets praksis gennem de seneste 15 år«, jf. [L 137 som fremsat](#). En sådan objektivisering kunne ikke gennemføres for folketingsvalg, fordi grundlovens § 30 selv opstiller det skønsmæssige uværdighedskriterium og ikke kan fraviges ved almindelig lov.

For det tredje – og processuelt afgørende – kan enhver altid opstille. [Folketingsvalgloven § 4, stk. 2](#) fastslår: »En person kan dog altid opstille til valg uanset indsigelser om manglende valgbarhed.« Bestemmelsen viderefører § 26 i den tidligere lov og betyder, at hverken Ankestyrelsen, valgbestyrelserne eller ministeriet må afvise en kandidatanmeldelse med henvisning til uværdighed. Spørgsmålet kan først afgøres af Folketinget selv efter valget, jf. grundlovens § 33.

LOV

Folketingsvalgloven § 4, stk. 1, 2

Grundloven § 30, stk. 1

Grundloven § 33

§ 7 Folketingets afgørelse af valgbarhedsspørgsmål – Inger Støjberg-sagen som praksisdannende

Den mest udførlige moderne anvendelse af uværdighedskriteriet er Folketingets behandling af Inger Støjbergs valgbarhed efter Rigsrettens dom af 13. december 2021, hvor hun blev idømt 60 dages ubetinget fængsel for forsætlig overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1.

Udvalget til Valgs Prøvelse afgav [betænkning og indstilling](#), hvor **et flertal (udvalget med undtagelse af Dansk Folkeparti og Nye Borgerlige)** indstillede, at »Inger Støjbergs mandat som medlem af Folketinget bortfalder, som følge af at hun har mistet sin valgbarhed«. Folketinget fulgte indstillingen.

Betænkningen er værdifuld, fordi den rummer de eksplicitte argumenter for og imod anvendelsen af § 30. Mindretallet fremhævede kriteriets demokratiske omkostninger:

»Bedømmelsen af, hvilken handling der i »almindeligt omdømme« skal medføre fortabelse af valgbarhed, kan vanskelig foretages af Folketingets medlemmer, særlig i tilfælde, hvor der i befolkningen ikke er enighed om handlingens alvor. Derudover indebærer en beslutning om, at et folketingsmedlem skal miste sin valgbarhed, altid et væsentligt indgreb i den demokratiske proces.«

Et andet mindretal argumenterede modsat med henvisning til sanktionens art og til lighedsbetragtninger over for indfødsretsområdet, hvor ubetinget fængsel i 10 dage udelukker naturalisation.

Retsvirkningen af en sådan afgørelse følger af [grundlovens § 32, stk. 6](#): »Mister et medlem af folketinget sin valgbarhed, bortfalder hans mandat.« Er det derimod en *valgt kandidats* valgbarhed, der underkendes i forbindelse med selve valgets prøvelse, indtræder stedfortræderen, jf. [folketingsvalgloven § 91](#).

Sagen illustrerer også § 4, stk. 2's praktiske betydning: Inger Støjberg opstillede og blev valgt ved folketingsvalget den 1. november 2022, og Udvalget til Prøvelse af Valgene modtog forud for valget en række borgerhenvendelser om hendes valgbarhed. Sekretariatet besvarede dem løbende »med oplysning om, at emnet ikke kan behandles, før valget har fundet sted, og at Udvalget til Prøvelse af Valgene er blevet nedsat«, jf. [UPV alm. del bilag 2 \(2022-23\)](#). Valgbarhedsspørgsmålet er med andre ord ikke en opstillingsbetingelse, men et efterfølgende prøvelses tema – og et nyt valg giver Folketinget anledning til at tage stilling på ny.

LOV

Folketingsvalgloven § 4, stk. 2

Folketingsvalgloven § 91

Grundloven § 30, stk. 1

Grundloven § 32, stk. 6

Grundloven § 33

§ 8 Opstilling: partier, vælgererklæringer og kandidatanmeldelse

Opstillingsretten er todelt. Efter [folketingsvalgloven § 11, stk. 1](#) har partier, der ved sidste valg opnåede repræsentation og fortsat er repræsenteret, ret til at deltage. Nye partier skal anmeldes efter [§ 12](#).

Adgangskravet for nye partier er kvantitativt: vælgererklæringer fra et antal vælgere, der mindst svarer til **1/175 af samtlige gyldige stemmer ved det sidst afholdte folketingsvalg**, jf. § 12, stk. 1. Kun det tyske mindretals parti er undtaget. Systemet har siden 2020 flere indbyggede spærremekanismer:

- Partinavnet skal **forhåndsgodkendes af Valgnævnet**, før indsamlingen må begynde, og godkendelsen gælder i 3 år, jf. § 12, stk. 2.
- Kun den, der selv har valgret, kan få godkendt et partinavn, og hver person kan højst få godkendt ét, jf. § 12, stk. 3.
- Vælgererklæringer skal afgives digitalt med identifikation, jf. § 12, stk. 6 – med undtagelser for Digital Post-fritagne og udlandsdanskere, der kan bruge papirformular efter § 12, stk. 7.
- Der gælder en **7-dages betænkningstid** mellem støttetilkendegivelse og gyldig vælgererklæring, jf. § 12, stk. 9, og erklæringen er gyldig i 18 måneder, jf. § 12, stk. 10.
- Vælgererklæringer må ikke anvendes til andet formål, jf. § 12, stk. 13.

Kandidatanmeldelser indleveres til **Ankestyrelsen** senest kl. 12 elleve dage før valgdagen, jf. § 33, og partiernes meddelelse om godkendte kandidater samt anmeldelse af opstillingsform (partiliste eller sideordnet opstilling) skal ske senest kl. 12 ti dage før valgdagen, jf. § 41.

Partiernes **interne** opstillingsregler ligger derimod uden for valglovgivningens og ligestillingslovgivningens rækkevidde. Ligebehandlingsnævnet afviste i 19-18586 at behandle en klage fra et mandligt partimedlem over regler om mindst 40 pct. af hvert køn på opstillingslisten og om »flettede« lister med skiftevis mandlige og kvindelige kandidater. Nævnet fastslog, at opstilling som kandidat til en politisk post ikke kan sidestilles med lønnet beskæftigelse eller erhvervsudøvelse i ligebehandlingslovens forstand, og at politiske partiers interne opstillingsregler ikke er omfattet af ligestillingslovens anvendelsesområde for offentlig forvaltning og almen virksomhed. Kønssammensætningen af kandidatlistes er dermed et internt partianliggende.

Også partiernes valgkampaktivitet er reguleret uden for valgloven. Datatilsynet udtalte i tilsynssagen 2019-431-0031 **kritik** af Det Konservative Folkepartis manglende opfyldelse af oplysningspligten i forbindelse med direct mail-kampagner op til Europa-Parlamentsvalget og folketingsvalget i 2019, hvor personoplysninger var indsamlet fra tredjeparter, og hvor en generel information på partiets hjemmeside ikke var tilstrækkelig. Endelig kan misbrug af den offentlige partistøtteordning forfølges strafferetligt, jf. straffesagen mod en partiforening og to enkeltpersoner i SS-7490/2022-ARH om urigtige oplysninger i en ansøgning om kommunal partistøtte.

En kandidats forhold under valgkampen prøves derimod af de almindelige tilsyns- og klageorganer på det pågældende område. Pressenævnet frifandt således i 2022-80-0896 Berlingske i en klage fra en politiassistent og folketingskandidat over omtale af, at hans arbejdsgiver havde påbudt ham at fjerne et profilbillede i politiuniform fra sin politiske Facebook-profil.

LOV

Folketingsvalgloven § 11, stk. 1

Folketingsvalgloven § 12

Folketingsvalgloven § 17, stk. 1

Folketingsvalgloven § 33

Folketingsvalgloven § 41

PRAKSIS

Byretten · Sag om svig med partistøtte: Anklage mod partiforening og to enkeltpersoner for urigtige oplysninger

22.01.2024

Datatilsynet · Kritik af Det Konservative Folkepartis manglende opfyldelse af oplysningspligten

22.12.2021

Ligebehandlingsnævnet · Afvisning af klage over kønsvoter og flettede opstillingslister i politisk parti

13.01.2022

Mandatfordelingen: 175 mandater, 135 kredsmandater og 40 tillægsmandater

§ 9

Grundlovens § 31, stk. 2 pålægger valgloven at fastsætte valgmåden »til sikring af en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne«, og § 31, stk. 3 kræver, at der ved den stedlige mandatfordeling »tages hensyn til indbyggertal, vælgertal og befolkningstæthed«.

Folketingsvalgloven § 10, stk. 1 udmønter dette: »Af landets 175 mandater er 135 kredsmandater og 40 tillægsmandater.« Fordelingen fastsættes og bekendtgøres af indenrigs- og sundhedsministeren efter offentliggørelsen af folketallet pr. 1. januar 2010, 2015, 2020 osv., og gælder derefter for de følgende valg.

Forholdstallet i § 10, stk. 2 beregnes for hver landsdel og storkreds som summen af:

1. folketallet,
2. vælgertallet ved sidste folketingsvalg, og
3. arealet i kvadratkilometer **multipliceret med 20**.

Arealfaktoren er den lovtekniske udmøntning af grundlovens krav om hensyn til befolkningstæthed og giver tyndt befolkede storkredse en systematisk overrepræsentation. Restmandater fordeles efter den største brøks metode, og ved lige store brøker foretages lodtrækning.

Fordelingen sker i tre trin efter § 10, stk. 3: først fordeles alle 175 mandater på de tre landsdele, dernæst de 135 kredsmandater på landsdelene, og endelig kredsmandaterne på de enkelte storkredse. § 10, stk. 4 rummer en særrregel: hvis Bornholms Storkreds ikke ved beregningen opnår mindst 2 kredsmandater, foretages en fornyet fordeling, hvor Bornholm forlods tillægges 2 kredsmandater, og de resterende 133 fordeles på de øvrige storkredse. Antallet af tillægsmandater pr. landsdel er residualstørrelsen, jf. § 10, stk. 5.

Landet er efter § 8 inddelt i tre landsdele – Hovedstaden, Sjælland-Syddanmark og Midtjylland-Nordjylland – der igen er inddelt i 10 storkredse og disse i opstillingskredse. Den gældende fordeling følger af [bekendtgørelse om fordeling af kreds- og tillægsmandater ved folketingsvalg](#) (nr. 526 af 22. maj 2025), med virkning for valg afholdt fra 1. juni 2025:

Landsdel	Mandater i alt	Kredsmandater	Tillægsmandater
Hovedstaden	52	40	12
Sjælland-Syddanmark	63	49	14
Midtjylland-Nordjylland	60	46	14
I alt	175	135	40

Kredsmandaterne fordeles sig på storkredsene med København 17, Københavns Omegn 11, Nordsjælland 10, Bornholm 2, Sjælland 20, Fyn 12, Syddanmark 17, Østjylland 19, Vestjylland 13 og Nordjylland 14.

Forarbejderne til § 10 bekræfter, at der ikke var tilsigtet nogen realitetsændring i 1987: bestemmelsen »svarer til gældende lovs § 17, stk. 4-8«, og der blev alene indsat en udtrykkelig lodtrækningsregel »for en ordens skyld«. Beregningsmodellen går dermed ubrudt tilbage til 1953-valgloven.

Kredsmandater, spærregrænsen i § 77 og fordelingen af tillægsmandater efter §§ 78-79

Selve mandatopgørelsen sker i tre særskilte beregningsled med hver sin divisorrække.

Kredsmandaterne (§ 76). Inden for hver storkreds sammentælles partiernes og de partiløse kandidaters stemmer, og hvert stemmetal divideres med 1-2-3 osv. (d'Hondts metode), jf. § 76, stk. 2. De største kvotienter giver mandaterne, og ved lige store kvotienter foretages lodtrækning. Metoden favoriserer større partier lokalt – hvilket netop er begrundelsen for tillægsmandaterne.

Spærregrænsen (§ 77). Tillægsmandaterne fordeles kun blandt partier, der opfylder mindst én af tre **alternative** betingelser i § 77, stk. 1:

1. har opnået mindst ét kredsmandat, **eller**
2. inden for hver af to af de tre landsdele har opnået mindst lige så mange stemmer som det gennemsnitlige antal gyldige stemmer pr. kredsmandat i landsdelen, **eller**
3. i hele landet har opnået mindst **2 pct.** af de afgivne gyldige stemmer.

Den danske spærregrænse er dermed lav sammenlignet med de fleste europæiske forholdstalssystemer, og de to første alternativer sikrer, at geografisk koncentreret vælgeropbakning kan give repræsentation, selv om partiet ligger under 2 pct.

For de kvalificerede partier beregnes det samlede mandattal efter § 77, stk. 2: de kvalificerede partiers samlede stemmetal divideres med 175 minus antallet af kredsmandater vundet af kandidater uden for partierne, og hvert partis stemmetal divideres med dette tal. Resultatet er en **landsdækkende proportional fordeling**, hvor tillægsmandaterne udgør differencen mellem det proportionale mandattal og de allerede vundne kredsmandater, jf. § 77, stk. 3.

§ 77, stk. 4 og 5 håndterer den situation, at et parti har vundet **flere kredsmandater**, end det proportionalt er berettiget til. Da foretages en ny beregning, hvor sådanne partier holdes uden for fordelingen – men partiet beholder sine kredsmandater. Det er denne konstruktion – kredsmandaternes endelighed – der i praksis kan bryde den landsdækkende proportionalitet. Problemstillingen blev i folketingsåret 2025-26 rejst i [beslutningsforslag B 31 om revision af valgloven med henblik på at ophæve kredsmandaternes endelighed og sikre en mere proportional mandatfordeling ved folketingsvalg](#). Forslaget blev efter 1. behandling henvist til Indenrigsudvalget, hvor et flertal (S, V og M) ved betænkningen af 24. februar 2026 tilkendegav at ville stemme hverken for eller imod, mens et mindretal indstillede forslaget til vedtagelse uændret. Retsstillingen er derfor uændret.

Landsdels- og storkredsfordelingen (§§ 78-79). Tillægsmandaterne placeres geografisk i to yderligere led. Efter § 78, stk. 2 divideres partiets stemmetal i hver landsdel med **1-3-5-7 osv.**, hvorefter der udelades så mange af de største kvotienter, som svarer til partiets kredsmandater i landsdelen. De største resterende kvotienter afgør, hvilken landsdel og hvilket parti der får hvert tillægsmandat. Efter § 79, stk. 1 fordeles landsdelens tillægsmandater dernæst på storkredse ved division med **1-4-7-10 osv.** Også her afgøres lige kvotienter ved lodtrækning, jf. § 79, stk. 3.

De tre forskellige divisorrækker – 1-2-3 for kredsmandater, 1-3-5-7 for landsdele og 1-4-7-10 for storkredse – er ikke tilfældige: de skifter gradvist fra en fordeling, der favoriserer store partier lokalt, til fordelinger, der udjævner den geografiske skævhed, som d'Hondt-metoden skaber.

LOV

Folketingsvalgloven § 76

Folketingsvalgloven § 77

Folketingsvalgloven § 78

Folketingsvalgloven § 79

§ 11 Valgperiode, udskrivning af valg og mandatbortfald

Grundlovens § 32, stk. 1 fastsætter valgperioden til fire år, og § 32, stk. 2 giver kongen – i praksis statsministeren – ret til »til enhver tid« at udskrive nyvalg med den virkning, at de bestående mandater bortfalder, **når nyvalg har fundet sted**. Der er indbygget to begrænsninger: efter udnævnelse af et nyt ministerium kan valg ikke udskrives, før statsministeren har fremstillet sig for Folketinget, jf. § 32, stk. 2, 2. pkt., og det påhviler statsministeren at foranledige nyvalg inden valgperiodens udløb, jf. § 32, stk. 3.

§ 32, stk. 4 indeholder en vigtig kontinuitetsgaranti: »Mandaterne bortfalder i intet tilfælde, før nyvalg har fundet sted.« Danmark har dermed aldrig et parlamentarisk tomrum.

Folketingsvalgloven § 6 gentager fireårsreglen og fastslår, at valg udskrives **ved kongeligt åbent brev** til afholdelse samme dag i hele riget, idet det på Færøerne og i Grønland kan overlades til rigsombudsmanden at fastsætte en anden dag.

Efter Folketingsvalgvejledningen udskrives folketingsvalg »normalt med et varsel på ca. 3-4 uger«. Det korte varsel er en bevidst konstruktion: allerede kommissoriet for valglovsudvalget af 1978 slog fast, at »de tekniske regler om valgets afholdelse ikke [bør] ændres på en sådan måde, at der sker indgreb i statsministerens mulighed for at udskrive nyvalg med ca. 3 ugers varsel«. Brevstemmematerialet skal derfor til enhver tid findes hos kommunerne, jf. § 60, stk. 2, og brevstemmeperioden begynder, så snart statsministeren har annonceret udskrivelsen.

To bestemmelser knytter valgperioden til den enkelte. Grundlovens § 32, stk. 6 fastslår, at et medlem, der mister sin valgbarhed, får sit mandat bragt til ophør, og § 32, stk. 7 kræver, at »ethvert nyt medlem afgiver, når hans valg er godkendt, en højtidelig forsikring om at ville holde grundloven«. Rækkefølgen er retligt betydningsfuld: **godkendelsen af valget går forud for forsikringen**, som igen er forudsætningen for udøvelsen af mandatet.

Endelig træder det nyvalgte Folketing sammen kl. 12 den tolvte søgnedag efter valgdagen, medmindre kongen har indkaldt det tidligere, jf. grundlovens § 35, stk. 1, og »straks efter prøvelsen af mandaterne sættes folketetinget ved valg af formand og næstformænd«, jf. § 35, stk. 2.

LOV

Folketingsvalgloven § 6

Grundloven § 32

Grundloven § 35

Valgets prøvelse: grundlovens § 33, valgklager og Udvalget til

§ 12 Prøvelse af Valgene

Grundlovens § 33 er kort og kategorisk: »Folketinget afgør selv gyldigheden af sine medlemmers valg samt spørgsmål om, hvorvidt et medlem har mistet sin valgbarhed.« Bestemmelsen udelukker administrativ rekurs

og indebærer efter fast opfattelse også, at domstolene ikke prøver valgets gyldighed. Det forklarer, hvorfor der praktisk taget ikke findes dansk domspraksis om folketingsvalgets afvikling.

Proceduren er reguleret i folketingsvalglovens kapitel 11. Indenrigs- og sundhedsministeren sender ved Folketingets sammentræden kopierne af valgbøgerne, mandatberegningerne, opgørelsen af hvilke kandidater der er valgt, og stedfortræderlisten til Folketinget, jf. § 86. Folketinget afgør derefter gyldigheden af kandidaternes valg og tager stilling til, om ministerens beregninger kan godkendes, jf. § 87, stk. 1 og 2. Folketinget kan pålægge ministeren at foretage nye beregninger eller at indhente stemmemateriale, og kan pålægge valgbestyrelserne en fornyet gennemgang og opgørelse af valgmaterialet, jf. § 87, stk. 3.

Klageadgangen er bred, men fristen er kort. Efter § 88 kan **enhver vælger** klage over folketingsvalget – ikke kun kandidater, partier eller berørte vælgere. Klagen skal stiles til Folketinget, sendes til indenrigs- og sundhedsministeren og være ministeren i hænde **senest ugedagen efter valgdagen**.

Folketingsvalgvejledningen præciserer to forhold af stor praktisk betydning. For det første er kommunens rolle rent ekspederende:

»Alle klager over valget, der modtages i kommunerne m.v., skal straks videresendes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Valgklager, der modtages før valgdagen, og for sent indkomne klager skal også videresendes straks. Kommunen må ikke vente med at videresende klagen til ministeriet, til den har skrevet en udtalelse eller undersøgt sagen.«

For det andet afgrænses valgklagen mod det kommunale tilsyn:

»Enhver klage over kommunalbestyrelsens og valgbestyrelsens dispositioner i forbindelse med et folketingsvalg skal betragtes som en valgklage. Sådanne klager er som udgangspunkt ikke omfattet af Ankestyrelsens tilsyn med kommunerne og regionerne efter reglerne i kommunestyrelsesloven.«

Klagerne behandles af **Udvalget til Prøvelse af Valgene** (tidligere Udvalget til Valgs Prøvelse), der afgiver en betænkning med gennemgang af hver enkelt klage, ministeriets og kommunens bemærkninger samt udvalgets stillingtagen. Betænkningerne offentliggøres og udgør reelt den primære praksissamling på valgetsområdet. Betænkningen om folketingsvalget den 24. marts 2026 behandler bl.a. klager over værgemål og valgret, over nedtagning og destruktion af valgplakater samt over påvirkningsaktiviteter, jf. [betænkning og indstilling af 10. april 2026](#). Betænkningen fra valget i 2015 rummer tilsvarende gennemgange af klager om brevstemmeafgivning i eget hjem og i botilbud samt om manglende valgkort, jf. [betænkning og indstilling af 2. juli 2015](#).

Betænkningen fra 2026 illustrerer også grænsefladen til strafferetten. Københavns Politi sigtede tre personer efter [straffelovens § 117, nr. 4](#) i anledning af en aktion, hvor vælgere blev tilbudt et kunstværk mod at fotografere en stemmeseddel med kryds ved et bestemt parti. Efter [straffelovens § 117](#) straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år den, som ved valg bl.a. »yder, lover eller tilbyder formuefordel for at påvirke nogen til at stemme på en vis måde« (nr. 4), eller »modtager, fordrer eller lader sig tilsige formuefordel for at stemme på en vis måde« (nr. 5). Stemmekøb rammer altså **begge** parter.

LOV

Folketingsvalgloven § 86

Folketingsvalgloven § 87

Folketingsvalgloven § 88

Grundloven § 33

Straffeloven § 117

Ugyldig afstemning, omvalg, stedfortrædere og udfyldningsvalg

Valglovens kapitel 11 rummer et gradueret system af retsvirkninger, hvis prøvelsen afdækker fejl.

Ugyldig afstemning i en opstillingskreds (§ 89). Træffer Folketinget afgørelse om, at afstemningen i en opstillingskreds er ugyldig, udsættes godkendelsen af kandidaternes valg i **hele storkredsen** – ikke blot i opstillingskredsen. Kandidaterne anses dog foreløbig som lovligt valgte, og godkendelsen af **samtlige tillægsmandater** får foreløbig gyldighed, jf. § 89. Konstruktionen afspejler, at kreds- og tillægsmandatfordelingen er landsdækkende sammenhængende: en fejl i én opstillingskreds kan forplante sig gennem beregningerne i §§ 76-79.

Omvalg (§ 90). Folketinget – ikke ministeren og ikke domstolene – »afgør, i hvilket omfang og på hvilken måde omvalg skal afholdes«, jf. § 90, stk. 1. Ved omvalg kan **kun de personer, der havde valgret og var optaget på valglisten på den almindelige valgdag**, afgive stemme. Vælgerkorpset fastfrysers dermed på den oprindelige valgdag, så et omvalg ikke bliver et nyt valg med nye vælgere. Indenrigs- og sundhedsministeren fastsætter og bekendtgør dagen, jf. § 90, stk. 2, der foretages fornødne nye beregninger og opgørelser, jf. § 90, stk. 3, og omvalgets gyldighedsperiode følger den almindelige valgdags, jf. § 90, stk. 4. Grundlagets hjemmel findes i [grundlovens § 31, stk. 4](#), der pålægger valgloven at give regler om stedfortrædere og »angående fremgangsmåden i tilfælde, hvor omvalg måtte blive nødvendigt«.

Manglende valgbarhed hos en valgt kandidat (§ 91). Underkendes en valgt kandidats valgbarhed, indtræder stedfortræderen, jf. § 91. Mandatet går altså ikke tabt for partiet.

Stedfortræderlisten (§§ 84-85). Indenrigs- og sundhedsministeren udarbejder en stedfortræderliste over de kandidater, der ikke er valgt, men er berettigede til at indtræde, jf. § 84, stk. 1. Listen udarbejdes særskilt for hver landsdel og hvert parti, hvor storkredsene rangordnes efter de kvotienter fra §§ 79 og 84, stk. 2, der ikke har givet tillægsmandat, jf. § 85, stk. 1. Inden for hver storkreds afgør de personlige stemmetal rækkefølgen, jf. § 85, stk. 2 – medmindre der er anmeldt partiliste, i hvilket fald partilistens rækkefølge er bestemmende, jf. § 85, stk. 3.

Udfyldningsvalg (§§ 92-93). En stedfortræder indtræder, når et medlem ophører, jf. § 92, stk. 1. Har partiet ingen stedfortræder i storkredsen, overføres mandatet til den nærmest berettigede storkreds i landsdelen, jf. § 92, stk. 2, og findes ingen stedfortræder i landsdelen, til den storkreds i de to andre landsdele, hvor partiet har den største kvotient uden tillægsmandat, jf. § 92, stk. 3. Er der herefter fortsat ingen stedfortræder, afgør **Folketinget**, om der skal afholdes udfyldningsvalg, jf. § 92, stk. 4. Et udfyldningsvalg gælder kun »for den resterende del af gyldighedsperioden for valgene på den almindelige valgdag«, jf. § 93.

De tekniske forudsætninger for opgørelsen findes i bekendtgørelsesniveauet: [bekendtgørelse om stemmesedler til brug ved folketingsvalg](#) og [bekendtgørelse om bedømmelse af stemmesedler afgivet til folketingsvalg](#), begge fra januar 2024.

LOV

[Folketingsvalgloven § 84](#)

[Folketingsvalgloven § 85](#)

[Folketingsvalgloven § 89](#)

[Folketingsvalgloven § 90](#)

[Folketingsvalgloven § 91](#)

[Folketingsvalgloven § 92](#)

[Folketingsvalgloven § 93](#)

[Grundloven § 31, stk. 4](#)

§ 14 EU-retlige og internationale sideblik på valgret og valgbarhed

Valg til nationale parlamenter falder uden for EU-rettens anvendelsesområde, og EU-Domstolens praksis om valgret angår derfor Europa-Parlamentsvalg og kommunale valg. Alligevel er praksis relevant som fortolkningsmæssig kontrast til den danske ordning.

Statsborgerskab som valgrets betingelse. I [C-716/22](#) (18. april 2024) fastslog Domstolen, at britiske statsborgere, der havde udnyttet deres opholdsret i en medlemsstat inden overgangsperiodens udløb, efter 1. februar 2020 hverken har valgret eller valgbarhed til Europa-Parlamentet i bopælsmedlemsstaten. Valgretten er knyttet til unionsborgerskabet, og fortabelsen indtræder automatisk med tabet af denne status. Parallellen til dansk ret er tydelig: valgret til Folketinget er ligeledes knyttet til en formel statusbetingelse – dansk indfødsret – og ikke til tilknytning eller ophold.

Partimedlemskab som forudsætning for reel valgbarhed. I to traktatbrudssager afsagt samme dag – [C-808/21](#) mod Tjekkiet og [C-814/21](#) mod Polen (begge 19. november 2024, Store Afdeling) – fastslog Domstolen, at et forbud mod, at unionsborgere uden lokalt statsborgerskab bliver medlemmer af politiske partier, er i strid med [artikel 22 TEUF](#). Begrundelsen er, at partimedlemskab i praksis er en forudsætning for reelt at kunne opstille, og at et forbud derfor svækker valgbarheden ved kommunal- og Europa-Parlamentsvalg. Hensynet til national identitet kunne ikke begrunde den direkte forskelsbehandling. Dommene understreger den nære sammenhæng mellem partiernes interne adgangsforhold og den formelle valgbarhed – en sammenhæng, der i dansk ret er reguleret gennem [folketingsvalgloven § 12](#) om partianmeldelse og vælgererklæringer, mens partiernes interne optagelses- og opstillingsregler er uregulerede.

Prøvelsen af valgresultatet ligger hos den kompetente forsamling. I [C-600/22](#) (26. september 2024) fastslog Domstolen, at Europa-Parlamentet er bundet af medlemsstaternes officielle meddelelser om, hvem der er valgt, og **ikke kan efterprøve lovligheden af nationale valgprocedurer**. Parlamentets formand handlede derfor inden for sine beføjelser ved at tage den spanske liste til efterretning, selv om to valgte kandidater ikke havde aflagt den efter spansk valglov krævede ed. Afgørelsen udtrykker samme kompetencelogik, som ligger bag grundlovens § 33: prøvelsen af valgets gyldighed er henlagt til ét bestemt organ, og andre myndigheder må lægge dets afgørelse til grund.

Menneskeretten. Ud over de i afsnittet om værgemål behandlede domme skal det bemærkes, at retten til frie valg efter EMRK tillægsprotokol 1, artikel 3, efter fast praksis er en **individuel, men ikke absolut** rettighed, hvor staterne har en bred skønsmargin. Menneskerettighedsdomstolen prøver, om indskrænkninger er vilkårlige eller uproportionale, og om »den frie folkemening« forvanskes – jf. gennemgangen i [25802/18 & 27338/18](#).

Afgrænsningsmæssigt bemærkes, at spørgsmål om folketingsmedlemmers **immunitet** efter [grundlovens § 57](#) – behandlet af Højesteret i [BS-28731/2020-HJR](#) om rækkevidden af parlamentarisk immunitet for et Facebookopslag – ligger uden for denne oversigt, ligesom folkeafstemninger, regeringsdannelse og kommunal- og Europa-Parlamentsvalg hører under andre regelsæt.

LOV	Folketingsvalgloven § 12	Grundloven § 29, stk. 1	Grundloven § 30, stk. 1	
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om parlamentarisk immunitet og grænserne for politikeres ytringsfrihed i sager om ærekrænkelser			27.05.2021
	EU-Domstolen · Unionsborgeres ret til medlemskab af politiske partier i bopælsmedlemsstaten			19.11.2024
	EU-Domstolen · Unionsborgeres ret til medlemskab af politiske partier: Traktatbrudssag mod Polen			19.11.2024
	EU-Domstolen · Europa-Parlamentets beføjelser vedrørende valgte medlemmers mandat og immunitet: Domstolen stadfæster kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne			26.09.2024
	EU-Domstolen · Britiske statsborgeres fortabelse af valgret til Europa-Parlamentet efter Brexit			18.04.2024

§ 15 Sammenfatning: hvor praksis dannes, og hvor den ikke gør

Folketingsvalgretten er kendetegnet ved et **stærkt lovgrundlag** og en **meget svag domspraksis**. Det er ikke et udtryk for, at området er ureguleret, men for at grundlovens § 33 bevidst har henlagt prøvelsen af valgets gyldighed til Folketinget selv.

Praksisdannelsen sker derfor fire steder:

1. **Folketingets Udvalg til Prøvelse af Valgene.** Udvalgets betænkninger efter hvert valg gennemgår samtlige valgklager sammen med ministeriets og kommunernes bemærkninger og udgør den reelle praksissamling for spørgsmål om valglister, brevstemmer, valgsteder, valgplakater og afvisning af vælgere. Det samme organ afgør spørgsmål om tab af valgbarhed, jf. Inger Støjberg-sagen.
2. **Valgnævnet.** Nævnet træffer endelige administrative afgørelser om udlandsdanskernes optagelse på valglisten, om partinavne og om vælgererklæringer, jf. § 17, stk. 1. Nævnets beretninger er så centrale, at [bekendtgørelsen om optagelse på folketingsvalglisten](#) udtrykkeligt henviser kommunerne til at anvende dem. Afgørelserne kan ikke påklages administrativt, men er underlagt ombudsmandens kontrol.
3. **Indenrigs- og Sundhedsministeriet.** Ministeriet fastsætter mandatfordelingen ved bekendtgørelse, foretager mandatberegningerne, oplyser valgklagesagerne og udsteder [Folketingsvalgvejledningen](#), der binder kommunernes og valgbestyrelsernes administration.
4. **Menneskerettighedsdomstolen.** Kun ét materielt valgretsspørgsmål har været prøvet i fuld instansrække – udelukkelsen af umyndige – og her fastslog både Højesteret og Menneskerettighedsdomstolen, at den danske ordning holder, netop fordi den er snæver og hviler på en individuel retslig prøvelse.

De centrale retlige knudepunkter kan sammenfattes således:

- **Valgret** er en statusbetingelse (indfødsret, alder, bopæl, myndighed) kombineret med en formalitetsbetingelse (optagelse på valglisten). Kun den sidste kan der klages over.
- **Valgbarhed** følger valgretten, men kan fortabes efter et skønsmæssigt uværdighedskriterium, som – i modsætning til kommunalområdet efter **lov nr. 242 af 24. marts 2018** – ikke kan objektiviseres ved almindelig lov, fordi det står i grundloven.
- **Mandatfordelingen** er en tretrinsberegning med tre forskellige divisorrækker, hvor kredsmandaternes endelighed er den strukturelle kilde til afvigelser fra fuld proportionalitet – et forhold, der senest blev søgt ændret ved [beslutningsforslag B 31 \(2025-26\)](#) uden at føre til lovændring.
- **Prøvelsen** er koncentreret hos Folketinget, med en bred klageadgang for enhver vælger, men en kort frist på ugedagen efter valgdagen, og med et graderet sanktionssystem fra fornyet opgørelse over udsat godkendelse til omvalg.

For den, der skal rådgive i en konkret sag, er den praktiske hovedregel: **klag inden for fristen, klag til ministeriet, og forvent at sagen afgøres politisk-parlamentarisk – ikke ved domstolene.**

PRAKSIS **Menneskerettighedsdomstolen** · Strøbye og Rosenlind mod Danmark: Fratagelse af valgret for personer uden retlig handleevne 02.02.2021

REFERENCE Lovgrundlag 12 paragraffer

Folketingsvalgloven § 1	Folketingsvalgloven § 2
Folketingsvalgloven § 4	Folketingsvalgloven § 10
Folketingsvalgloven § 77 stk. 1	Folketingsvalgloven § 88
Grundloven § 29 stk. 1	Grundloven § 30 stk. 1
Grundloven § 31	Grundloven § 32
Grundloven § 33	Værgemålsloven § 6 stk. 1

MATERIALE Citerede afgørelser 12 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 1

27.05.2021 Højesterets dom om parlamentarisk immunitet og grænserne for politikeres ytringsfrihed i sager om ærekrænkelse bs-28731-2020-hjr

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL 4

19.11.2024 Unionsborgeres ret til medlemskab af politiske partier i bopælsmedlemsstaten C-808/21

19.11.2024 Unionsborgeres ret til medlemskab af politiske partier: Traktatbrudssag mod Polen C-814/21

26.09.2024 Europa-Parlamentets beføjelser vedrørende valgte medlemmers mandat og immunitet: Domstolen stadfæster kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne C-600/22

18.04.2024 Britiske statsborgeres fortabelse af valgret til Europa-Parlamentet efter Brexit C-716/22

MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL 3

02.02.2021 Strøbye og Rosenlind mod Danmark: Fratagelse af valgret for personer uden retlig handleevne 25802/18 & 27338/18

23.09.2014 Gajcsi mod Ungarn: Fratagelse af valgret som følge af delvis værgemål 62924/10

20.05.2010 Alajos Kiss mod Ungarn - Automatisk fratagelse af valgret for personer under værgemål 38832/06

BYRETTEEN · FØRSTE INSTANS 1

22.01.2024 Sag om svig med partistøtte: Anklage mod partiforening og to enkeltpersoner for urigtige oplysninger 6068-7258

DATATILSYNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 1

22.12.2021	Kritik af Det Konservative Folkepartis manglende opfyldelse af oplysningspligten	2019-431-0031
LIGEBEHANDLINGSNÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
13.01.2022	Afvisning af klage over kønskvoter og flettede opstillingslister i politisk parti	19-18586
PRESSENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
16.12.2022	Pressenævnet frifinder Berlingske i klagesag om folketingskandidats brug af politiuniform på sociale medier	2022-80-0896

FORARBEJDE **Betænkninger** 4 referencer

Ny folketingsvalglov - Delbetænkning fra Indenrigsministeriets valglovsudvalg af 1983

nr. 1084 · 1986 · Indenrigsministeriet

Ny kommunal valglov og ny Europa-Parlamentsvalglov - Delbetænkning 2 fra Indenrigsministeriets valglovsudvalg af 1983

nr. 1138 · 1988 · Indenrigsministeriet

Valgret under udlandsophold – Betænkning nr. 1432 afgivet af det af indenrigs- og sundhedsministeren og justitsministeren i april 2003 nedsatte udvalg vedrørende revision af folketingsvalglovens regler om valgret under udlandsophold

nr. 1432 · 2003 · Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Betænkning om en revision af folketingsvalgloven

nr. 893 · 1980 · Indenrigsministeriet

04

PRAKSISOVERSIGT · STATSFORFATNINGSRET

Praksisoversigt over magtens tredeling og domstolenes prøvelsesret

Grundlovens §§ 3, 43, 62-64 og domstolenes kontrol med lovgiver og forvaltning

Version 2 · Opdateret 7. sep. 2026 · 33 afgørelser · 1996-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Grundlovens § 3 fordeler statsmagten mellem tre organer – den lovgivende magt hos kongen og Folketinget i forening, den udøvende magt hos kongen (regeringen) og den dømmende magt hos domstolene. Den retlige kontrolmekanisme mellem magterne er domstolenes prøvelsesret: adgangen til at efterprøve, om en lov holder sig inden for grundlovens rammer, og – efter § 63 – til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Praksis viser et konsistent mønster: domstolene udøver prøvelsesretten tilbageholdende over for lovgivningsmagtens generelle afvejninger, men fuldt ud og uden mulighed for lovgivningsmæssig afskæring, når en konkret retstvist reelt afgøres ved lov, når forvaltningen anklages for usaglige hensyn, eller når en administrativ forskrift savner hjemmel. Den processuelle nøgle er kravet om aktuel, konkret og individuel retlig interesse – dansk ret kender ikke *actio popularis*.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01 Grundlovens § 3, 3. pkt., sætter en retlig grænse for lovgivningsmagten: en lov, der reelt indebærer en endelig afgørelse af en konkret retstvist og afskærer domstolsprøvelse, er ugyldig – jf. Tvind-dommen U 1999.841 H.
- 02 Forarbejderne til 1953-grundloven forudsatte udtrykkeligt, at der ikke ved bestemmelserne om domstolskontrol og ekspropriation var tilsigtet nogen ændring i domstolenes ret til at prøve loves grundlovsmæssighed.
- 03 Adgangen til domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelser følger direkte af grundlovens § 63 og forudsætter ikke særskilt lovhjemmel i den enkelte lov.
- 04 Endelighedsbestemmelser, der afskærer domstolsprøvelse, kræver forholdsvis sikre holdepunkter og forekommer ikke i nyere lovgivningspraksis; de bør efter Justitsministeriets lov kvalitetsvejledning i almindelighed heller ikke fremover anvendes.
- 05 En skønsmæssig administrativ afvejning er i almindelighed ikke undergivet domstolsprøvelse, men en indsigelse om, at afgørelsen hviler på usaglige – herunder politiske – hensyn, skal realitetsprøves efter Grl. § 63, stk. 1.

- 06** Sagsanlæg efter Grl. § 63, stk. 1, 2. pkt., har ikke opsættende virkning; borgeren skal foreløbig efterkomme øvrighedens befaling, medmindre retten undtagelsesvis bestemmer andet.
- 07** Grl. § 43 indeholder et delegationsforbud på skatteområdet, men er ikke til hinder for, at de tekniske detailregler om opgørelse af en i loven hjemlet skattepligt fastsættes ved bekendtgørelse.
- 08** Prøvelse af generelle regler forudsætter som udgangspunkt, at der foreligger en konkret forvaltningsakt truffet i medfør af reglerne; abstrakt prøvelse kræver, at sagen har indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed.
- 09** Foreninger og organisationer har kun selvstændig søgsmålskompetence, hvis de er tillagt klageret eller særstatus, eller hvis deres medlemmer er direkte, individuelt og konkret berørt – brede formålsbestemmelser er ikke nok.
- 10** Naturalisation er efter Grl. § 44, stk. 1, et lovgivningsanliggende, hvor § 63-prøvelsen ikke omfatter selve optagelsen på lovforslaget, men domstolene prøver alligevel, om Danmarks folkeretlige forpligtelser er tilsidesat.
- 11** Administrativ fratagelse af statsborgerskab er ikke i sig selv grundlovsstridig – grundloven indeholder ingen regler herom og ingen retssædvane om, at fratagelse kun kan ske ved dom.
- 12** Domstolene kan i særlige tilfælde tillægge søgsmål opsættende virkning, selv om en særlov udtrykkeligt bestemmer, at afgørelsen ikke suspenderes ved indbringelse for retten.
- 13** Dommernes uafhængighed efter Grl. § 64 – de har i deres kald alene at rette sig efter loven og kan kun afsættes ved dom – er den institutionelle garanti bag prøvelsesretten og udmøntes processuelt i retsplejelovens habilitetsregler.
- 14** Grl. § 3 antages at indebære, at lovgivningsmagten ikke i almindelighed kan henlægge behandlingen af strafferetlige bødesager til administrative myndigheder.

§ 1 Grundlovens § 3 og magtdelingens retlige kerne

Grundloven § 3 er formuleret kort og kategorisk:

Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.

Bestemmelsen er ikke en ren organisatorisk beskrivelse. Den udgør – sammen med § 62 om, at retsplejen stedse skal holdes adskilt fra forvaltningen, § 63 om domstolenes adgang til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser og § 64 om dommernes uafhængighed – det retlige fundament for, at domstolene kan kontrollere både lovgiver og forvaltning.

Justitsministeriets **Vejledning om lov kvalitet** beskriver udgangspunktet for lovgivningsmagtens kompetence således i pkt. 5.1:

Efter grundlovens § 3 er den lovgivende magt hos kongen (regeringen) og Folketinget i forening. Det betyder, at lovgivningsmagten har en almindelig kompetence, der hviler umiddelbart på grundloven. I modsætning til forvaltningen, der er undergivet et legalitetsprincip, når der f.eks. udstedes bekendtgørelser, skal lovgivningsmagten ikke påvise en særlig hjemmel til at lovgive. Hjemlen følger af grundlovens § 3. Lovgivningsmagtens kompetence er på den anden side ikke ubegrænset. De retlige grænser for lovgivningsmagten sættes principielt og først og fremmest af grundloven.

Vejledningen fremhæver i [pkt. 5.2](#), at det navnlig er [§ 43](#) om beskatning og [§ 73](#) om ejendomsrettens ukrænkelighed, der har praktisk betydning i det daglige lovgivningsarbejde, men at også § 3 om magtens tredeling og § 63 om domstolsprøvelse af øvrighedsmyndighedens grænser – "herunder såvel generelle administrative retsakter som forvaltningsakter m.v." – kan blive afgørende.

Et konkret udslag af § 3 er grænsen for administrative bøder. Efter lov kvalitetsvejledningens [pkt. 7.7.3](#) må § 3 antages at indebære, "at lovgivningsmagten ikke i almindelighed kan henlægge behandlingen af strafferetlige bødesager til administrative myndigheder". Administrative bødeforelæg er derimod ikke bøder pålagt af forvaltningen, men et tilbud, som den sigtede kan afslå – og de udgør derfor efter praksis end ikke en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, jf. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i [25/02932](#).

LOV

[Grundloven § 3](#)[Grundloven § 43](#)[Grundloven § 62](#)[Grundloven § 63](#)[Grundloven § 73](#)

PRAKSIS

Miljø- og Fødevarerklagenævnet · Miljø- og Fødevarerklagenævnets afvisning af klage over administrativt bødeforelæg og politianmeldelse

01.04.2025

Forarbejderne til 1953-grundloven: prøvelsesretten forudsættes uændret

§ 2

Grundloven af 5. juni 1953 blev fremsat som **Forslag til Danmarks Riges Grundlov** den 4. februar 1953, og forslaget var enslydende med forfatningskommissionens betænkning af 29. januar 1953. Bemærkningerne til de enkelte paragraffer er trykt i [Folketingstidende 1952-53, tillæg A](#).

Om magtdelingsbestemmelsen bemærkes lakonisk, at paragrafferne er "enslydende med den gældende grundlovs §§ 2–5" – der var altså ikke tilsigtet nogen realitetsændring i selve tredelingen.

Om adskillelsen mellem retspleje og forvaltning hedder det, at bestemmelsen "svarer til den gældende grundlovs § 69", og at

Grunden til den ændrede formulering i forhold til den gældende grundlov er, at adskillelse mellem retspleje og forvaltning er gennemført ved retsplejeloven.

Den for prøvelsesretten mest centrale passage knytter sig til bestemmelserne om domstolskontrollen med forvaltningen. Kommissionen forklarer her, at ordlyden om "domstolene" gjorde det tvivlsomt, om særlige forvaltningsdomstole overhovedet kunne oprettes, og at der derfor blev åbnet udtrykkelig adgang hertil – hvilket i dag fremgår af [§ 63, stk. 2](#), hvorefter forvaltningsdomstoles afgørelser dog altid skal kunne prøves ved rigets øverste domstol. Bemærkningerne slutter med den afgørende forudsætning:

Ved udformningen af bestemmelserne i §§ 64 og 74 er ikke tilsigtet nogen ændring i den hidtidige retstilstand med hensyn til spørgsmålet om domstolenes ret til at prøve lovens grundlovmæssighed.

Lovgiver tog altså i 1953 bevidst ikke stilling til prøvelsesretten, men lod den ulovbestemte retstilstand – den prøvelsesret, domstolene siden slutningen af 1800-tallet havde hævdet – bestå uændret. Det er baggrunden for, at prøvelsesretten den dag i dag hviler på retspraksis og ikke på en udtrykkelig grundlovsbestemmelse.

Om § 43 noterer bemærkningerne blot, at paragraffen "har samme indhold som den gældende grundlovs § 46", bortset fra at omtalen af statens domæner blev udeladt. Skattebestemmelsens delegationsforbud er dermed videreført uændret fra 1915/1920-grundloven.

LOV

Grundloven § 43

Grundloven § 62

Grundloven § 63, stk. 2

Grundloven § 64

§ 3 Tvind-dommen og forbuddet mod at afgøre konkrete retstvister ved lov

Det centrale præjudikat om § 3, 3. pkt., er Højesterets dom af 19. februar 1999, **U 1999.841 H** (Tvind-sagen). Dommen er refereret autoritativt i Justitsministeriets lov kvalitetsvejledning [pkt. 6.1.1 om »singulær« lovgivning](#):

Efter grundlovens § 3, 3. pkt., er den dømmende magt hos domstolene. Denne bestemmelse sætter i et vist omfang retlige grænser for lovgivningsmagtens adgang til at regulere konkrete retsforhold. Ved dom af 19. februar 1999 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, side 841 ff.) i den såkaldte »Tvind-sag« fastslog Højesteret, at en lov, der bl.a. indebar, at der ikke kunne ydes visse statslige og kommunale tilskud til en række nærmere angivne skoler, var ugyldig som stridende mod grundlovens § 3, 3. pkt. Højesteret lagde herved vægt på, at lovindgrebet – der havde som konsekvens, at skolerne blev afskåret fra domstolsprøvelse af deres tilskudsberettigelse – reelt var en endelig afgørelse af en konkret retstvist.

Dommen er den eneste gang, Højesteret har tilsidesat en vedtaget lov som grundlovsstridig. Det bærende hensyn er ikke, at loven var indgribende, men at den **overtog domstolenes funktion**: den afgjorde med bindende virkning et konkret, individualiseret retsforhold og lukkede samtidig for domstolsprøvelsen.

Vejledningen udleder heraf en bredere retspolitik norm, som rækker ud over det snævert grundlovsstridige:

Også i øvrigt fører magtfordelingsprincippet i grundlovens § 3 til, at der efter omstændighederne må udvises stor tilbageholdenhed med lovgivning om enkelte fysiske eller juridiske personers forhold (konkret eller »singulær« lovgivning). Baggrunden herfor er bl.a., at afgørelsen af enkeltpersoners retsforhold i almindelighed bør træffes af forvaltningen eller domstolene på grundlag af generelle retsregler fastsat af lovgivningsmagten. En »singulær« lovgivning vil således kunne give anledning til væsentlige principielle betænkeligheder og vil herunder let kunne fremtræde med et præg af vilkårlighed fra lovgivningsmagtens side.

Tvind-doktrinen har to praktiske konsekvenser i lovgivningsarbejdet: navngiven regulering af enkeltsubjekter skal begrundes særligt, og lovgiver kan ikke gennem lovform opnå det, der ikke kan opnås gennem endelighedsbestemmelser – nemlig at unddrage en konkret tvist domstolenes bedømmelse.

LOV

Grundloven § 3

§ 4 Prøvelse af loves grundlovsmæssighed i nyere praksis – huslejeloftet

Uden for Tvind-typen prøver domstolene løbende loves forenelighed med grundlovens materielle bestemmelser, navnlig § 73. Prøvelsen er reel, men tilbageholdende: lovgivers generelle afvejninger respekteres, medmindre indgrebet får karakter af afståelse.

I [BS-29919/2023-OLR](#) prøvede Østre Landsret som 1. instans, om det midlertidige huslejeloft indført ved lov nr. 1311 af 27. september 2022 – der begrænsede nettoprisindeksregulerede huslejestigninger til 4 % for 2022 og 2023 – var et ekspropriativt indgreb. En udlejer med 46 berørte lejemål havde opgjort sit tab til 573.741,96 kr.

Landsretten fastslog for det første, at udlejeren **havde retlig interesse** i at få lovens grundlovsmæssighed prøvet, fordi loven havde haft en konkret og aktuel indvirkning på selskabets forhold. Anerkendelsespåstanden blev dog afvist, fordi den samtidig var et anbringende til støtte for erstatningspåstanden og derfor ikke kunne stå selvstændigt.

I realiteten anerkendte landsretten, at loftet udgjorde et indgreb i ejendomsretten, men at det ikke havde karakter af afståelse. Retten lagde vægt på, at indgrebet var generelt (ca. 160.000 lejligheder på et i forvejen kraftigt reguleret marked), at der ikke skete overførsel af ejendomsret, at formålet var at sikre en samfundsmæssigt forsvarlig lejeudvikling under usædvanlige prisstigninger, at loftet bortfaldt ved genudlejning, og at loven indeholdt en undtagelsesregel for udlejere med faktiske udgiftsstigninger over 4 %:

Efter en samlet vurdering finder landsretten, at der ikke generelt var tale om et indgreb, der havde karakter af en afståelse, hvorfor loven ikke var ekspropriativ.

Dommen illustrerer prøvelsesrettens karakter: domstolene **realitetsbehandler** påstanden om grundlovsstridighed, men lader lovgivers vurdering stå, når indgrebet er generelt, midlertidigt og forsynet med en ventil for de særligt hårdt ramte.

LOV

Grundloven § 3

Grundloven § 73

PRAKSIS

Landsretten · Østre Landsret: Midlertidigt huslejeloft på 4 % (lov nr. 1311/2022) er ikke ekspropriation i strid med grundlovens § 73

27.03.2026

§ 5 Grundlovens § 63: domstolskontrollen med forvaltningen

Grundloven § 63 lyder:

Stk. 1. Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Den, der vil rejse sådant spørgsmål, kan dog ikke ved at bringe sagen for domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme øvrigheds befaling.

Stk. 2. Påkendelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser kan ved lov henlægges til en eller flere forvaltningsdomstole, hvis afgørelser dog skal kunne prøves ved rigets øverste domstol. De nærmere regler herom fastsættes ved lov.

Adgangen til domstolsprøvelse følger **direkte af grundloven** og forudsætter ikke hjemmel i den enkelte lov. Folketingets Ombudsmand udtrykte det således i sagen om [søgsmålsfrist i en aktindsigtssag](#):

Adgangen til domstolsprøvelse af afgørelser om aktindsigt, bl.a. i sager på skatteområdet, (i modsætning til administrativ rekurs) kan ikke siges at bero på bestemmelser i forvaltningsloven eller offentlighedsloven, men følger direkte af grundlovens § 63.

Det samme forudsættes gennemgående i ministeriernes vejledninger. [Vejledning om planloven](#) fastslår, at afgørelser efter planloven kan indbringes for domstolene "jf. grundlovens § 63 om domstolskontrollen med forvaltningen", og at det som hovedregel ikke er en betingelse, at den administrative rekurs er udtømt – samme formulering går igen i [Vejledning om kommuneplanlægning](#). Den nyere [Vejledning om anvendelse af samlingsstedsforbudsloven](#) siger tilsvarende, at advarsler og forbud "kan prøves ved domstolene jf. grundlovens § 63", og at sagsanlæg ikke har opsættende virkning. Og [Cirkulæreskrivelse om lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler](#) præciserer, at selv når den særlige lovbestemte prøvelsesadgang er forpasset, "vil [den pågældende] dog selv kunne indbringe spørgsmålet om lovligheden af forbudet efter grundlovens § 63".

At § 63-prøvelsen er reel, ses også der, hvor domstolene omgør forvaltningens retsanvendelse. I [BS-63300/2023-HJR](#) ophævede Højesteret Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse om at ændre en registrering af dansk indfødsret, idet indfødsretslovens § 2 – uanset ordlyden – ikke indeholdt det krav, ministeriet havde lagt til grund.

LOV

[Grundloven § 63, stk. 1-2](#)

PRAKSIS

Højesteret · Krav til dansk indfødsret ved forældrenes ægteskab (legitimation): Fortolkning af indfødsretsloven

26.06.2024

§ 6 Prøvelsens intensitet: skøn, saglighed og magtfordrejning

Den mest citerede afgrænsning af, hvor langt § 63-prøvelsen rækker ind i forvaltningens skøn, er Højesterets dom af 12. oktober 2001 om enrumsanbringelse, [BS-43/2001-HJR](#). En indsat havde været anbragt i enrum fra november 1998 til august 2000 under henvisning til undvigelsesrisiko og gjorde gældende, at afgørelsen i virkeligheden var båret af politiske hensyn. Østre Landsret afviste sagen med den begrundelse, at administrationens konkrete afvejninger om fængselsopholdets form normalt ikke er undergivet domstolsprøvelse.

Højesteret ophævede afvisningen og hjemviste sagen til realitetsbehandling:

Appellanten har imidlertid gjort gældende, at afgørelsen om anbringelse i enrum ikke var begrundet i en undvigelsesrisiko, men var båret af usaglige - politiske - hensyn. Vurderingen heraf er omfattet af den prøvelsesret, der tilkommer domstolene i medfør af grundlovens § 63, stk. 1, og må forudsætte en prøvelse i realiteten.

Sondringen er præcis: **selve afvejningen** af, om enrumsanbringelse er nødvendig, er som udgangspunkt ikke domstolsstof; men når der rejses en konkret indsigelse om magtfordrejning eller usaglige hensyn, ophører spørgsmålet med at være skønsmæssigt og bliver et spørgsmål om afgørelsens lovlighed – og dermed obligatorisk realitetsstof.

Probeintensiteten varierer i øvrigt med sagstypen. I [BS-28185/2021-HJR](#) tog Højesteret stilling til rækkevidden af domstolenes prøvelse i sager om administrativ frihedsberøvelse i psykiatrien, hvor prøvelsen efter [grundlovens § 71, stk. 6](#) og retsplejelovens kapitel 43 a er særligt intensiv. Omvendt afviste Højesteret i [SS-101/2019-HJR](#), at administrative beslutninger om genindlæggelse i henhold til en behandlingsdom generelt

kan kræves prøvet efter straffelovens § 72, stk. 2 – et spørgsmål, som Vestre Landsret havde behandlet i [SS-2237/2018-VLR](#).

En parallel til domstolsprøvelsen findes i den administrative rekurs. [Retssikkerhedsvejledningen pkt. 281](#) beskriver Ankestyrelsens prøvelse af retlige spørgsmål som svarende til domstolenes, herunder om kommunen "har forfulgt et ulovligt formål (magtfordrejning), har tilsidesat lighedsgrundsætningen eller har sat skøn under regel".

LOV	Grundloven § 63, stk. 1	Grundloven § 71, stk. 6	
PRAKSIS	Højesteret · Omfanget af domstolsprøvelse ved tvang i psykiatrien og lovligheden af frihedsberøvelse		01.12.2022
	Højesteret · Højesterets afvisning af domstolsprøvelse ved genindlæggelse i henhold til en behandlingsdom		12.08.2020
	Højesteret · Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse		12.10.2001
	Landsretten · Domstolsprøvelse af indlæggelse i henhold til foranstaltningsdom		04.04.2019

§ 7 Efterlevelselsespligten i § 63, stk. 1, 2. pkt., og opsættende virkning

Grundlovens § 63, stk. 1, 2. pkt., indeholder magtdelingens praktiske modvægt: den, der anlægger sag, kan ikke derved unddrage sig fra foreløbig at efterkomme øvrighedens befaling. Sagsanlæg har med andre ord **ikke** i sig selv opsættende virkning.

Det blev udtrykkeligt lagt til grund i Højesterets kendelse i sagen [14217/2026](#), hvor en almen boligorganisation havde anlagt sag om gyldigheden af et kommunalt påbud om at indkalde til nyt stiftende afdelingsmøde. Højesteret stadfæstede, at søgsmålet ikke skulle tillægges opsættende virkning – påbuddet skulle efterleves, mens sagen verserede.

Udgangspunktet kan dog fraviges efter en konkret afvejning. I [BS-1108/2022-HJR](#) tillagde Højesteret en ankesag om familiesammenføring opsættende virkning, efter at byretten allerede havde underkendt det administrative afslag; den private interesse i at bevare familiens sammenhæng vejede tungere end hensynet til øjeblikkelig håndhævelse.

Endnu videre går [BS-28216/2025-HJR](#), hvor Højesteret fastslog, at domstolene undtagelsesvis har kompetence til at tillægge en klage opsættende virkning, **selv om** den færøske børneværnslov udtrykkeligt bestemte, at afgørelser ikke suspenderes ved indbringelse for retten. Retsplejelovens generelle regler om prøvelse af administrativ frihedsberøvelse gav domstolene denne kompetence. Sagens principielle karakter fremgår af [Procesbevillingsnævnets kærretilladelse 25/10144](#).

Afgørelserne viser, at § 63, stk. 1, 2. pkt., ikke er en absolut spærre, men et udgangspunkt, der viger for domstolenes almindelige adgang til at sikre, at prøvelsen ikke bliver illusorisk.

LOV	Grundloven § 63, stk. 1	
PRAKSIS	Højesteret · Opsættende virkning afvist: Kommunalt påbud om nyt stiftende afdelingsmøde i almen boligorganisation skulle efterleves under retssagen	27.07.2026
	Højesteret · Domstolenes kompetence til at tillægge klager over administrative afgørelser opsættende virkning trods særlovgivning	03.11.2025
	Højesteret · Højesterets kendelse om opsættende virkning i udlændingesag efter byrettens underkendelse af administrativt afslag	13.04.2022

Procesbevillingsnævnet · Procesbevillingsnævnet: Kæretilladelse om domstoles adgang til at tillægge opsættende virkning trods udtrykkeligt forbud i færøsk børneværnslov § 64 08.05.2025

§ 8 Endelighedsbestemmelser: kan lovgiver afskære prøvelsen?

Spørgsmålet om, hvorvidt lovgivningsmagten kan afskære domstolsprøvelse, ligger i skæringsfladen mellem § 3 og § 63. Justitsministeriets lov kvalitetsvejledning behandler det i [pkt. 6.1.2](#):

Et særligt spørgsmål om forholdet mellem domstolene og forvaltningen rejser de såkaldte endelighedsbestemmelser, det vil sige bestemmelser om, at forvaltningens afgørelser ikke kan indbringes for domstolene. Selv om sådanne bestemmelser ikke kan anses for grundlovsstridige, kan de give anledning til vanskelige spørgsmål i forhold til grundlovens § 3 og navnlig § 63 om domstolenes ret til at »påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser«. Endelighedsbestemmelser ses ikke at være anvendt i senere års lovgivningspraksis og bør i almindelighed heller ikke fremover forekomme.

Fortolkningsreglen er tilsvarende restriktiv. Folketingets Ombudsmand udtalte i sagen om [ombudsmandens kompetence over for Flygtningenævnet](#), at det gav anledning til tvivl, om udlændingelovens ord om, at nævnets afgørelser "er endelige", også afskar domstolsprøvelse, og bemærkede:

Jeg bemærker herved, at en fravigelse af grundlovens almindelige ordning på dette område må kræve forholdsvis sikre holdepunkter.

Ombudsmanden konstaterede samtidig, at "lovbestemmelser, der afskærer domstolenes prøvelsesret efter denne bestemmelse, er sjældent forekommende i nyere lovgivningspraksis", og at afgørelsen af spørgsmålet i sidste ende hører under domstolene selv. I samme udtalelse kobles § 63 og ombudsmandens kompetence sammen: at et nævns afgørelser er undergivet prøvelse efter grundlovens § 63 – og nævnet dermed i denne henseende anses som en administrativ myndighed – "må indgå med betydelig vægt i vurderingen af, om nævnet er undergivet ombudsmandens kompetence".

Lovbestemte **søgsmålsfrister** er derimod almindelige og accepterede. Men også de fortolkes med prøvelsesretten for øje. I [BS-9703/2024-HJR](#) gav Højesteret adgang til domstolsprøvelse af en administrativ fratagelse af indfødsret, selv om 4-ugersfristen i indfødsretslovens § 8 F, stk. 1, var overskredet; i den samlede vurdering indgik betænkelighed ved afgørelsens faktuelle grundlag. Fristreglens processuelle karakter viste sig omvendt i [BS-56643/2023-HJR](#), hvor et dødsbo ikke kunne indtræde i sagen, fordi den vedrørte en personlig rettighed.

Hvor lovgiver derimod har fastsat en særlig, obligatorisk prøvelsesordning, er den udfyldt administrativt. Det gælder fx [bekendtgørelse om behandlingen af begæring om domstolsprøvelse af visse endelige administrative afgørelser om fuldbyrdelse af straf m.v.](#), der regulerer, hvordan indsatte fremsætter begæring efter straffuldbyrdelseslovens § 112 – jf. også [Løsladelsesvejledningen pkt. 62-64](#).

LOV	Grundloven § 3	Grundloven § 63, stk. 1
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets tilladelse til domstolsprøvelse af fratagelse af indfødsret trods overskredet søgsmålsfrist 26.06.2024 Højesteret · Højesterets kendelse om dødsbos manglende adgang til at indtræde i sag om fratagelse af statsborgerskab 06.06.2024	

Grænsen mellem dom og administrativ afgørelse:

§ 9 statsborgerskabssagerne

Statsborgerretten er det område, hvor grænsedragningen mellem de tre magter i nyere praksis er blevet skarpest belyst, fordi lovgivningsmagten, forvaltningen og domstolene alle har kompetencer her.

Meddelelse af indfødsret er efter [grundlovens § 44, stk. 1](#) et lovgivningsanliggende: ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov. I [BS-42640/2022-KBH](#) opsummerede Københavns Byret retstilstanden: naturalisation er et lovgivningsanliggende, hvor hverken Folketinget eller Indfødsretsudvalget som udgangspunkt er bundet af forvaltningsrettens almindelige regler, og hvor prøvelsesadgangen efter § 63 ikke omfatter selve optagelsen på lovforslaget, jf. **U 2013.3328 H**. Domstolene kan derimod prøve, om Danmarks folkeretlige forpligtelser er krænket – og retten fandt, at et helt ubegrundet afslag stred mod artikel 11 i Europarådets konvention om statsborgerret.

Østre Landsret stadfæstede dette i [BS-63822/2024-OLR](#) og gik et skridt videre: et flertal på 2-1 pålagde ministeriet at oplyse begrundelsen for afslaget, mens mindretallet fandt, at hverken hjemvisning eller ophævelse ville ligge inden for rammerne af grundlovens § 63. Uenigheden går præcis på, hvor langt domstolene kan gribe ind i en beslutning, der er led i lovgivningsprocessen.

Fratagelse af statsborgerskab ligger derimod dels hos domstolene, dels hos forvaltningen. Administrativ fratagelse blev prøvet i [BS-16807/2022-HJR](#), hvor Højesteret stadfæstede fratagelsen af en fremmedkrigers indfødsret efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3. Om det forfatningsretlige spørgsmål udtalte Højesteret, at grundloven ikke indeholder regler om fratagelse af indfødsret, og at der ikke er en retssædvane om, at fratagelse udelukkende skal ske ved dom – grundloven er således ikke til hinder for administrativ fratagelse. Retten fremhævede samtidig, at de processuelle garantier, herunder domstolsprøvelse og beskikket advokat, var opfyldt.

Parallelt hermed sker frakendelse ved **dom** efter indfødsretslovens § 8 A, hvor domstolene selv foretager proportionalitetsafvejningen. Praksis viser, at afvejningen er reel: frakendelse skete i [SS-2983/2024-SON](#), stadfæstet i [SS-2189/2024-VLR](#), mens frakendelse blev afvist på proportionalitetsgrundlag i [SS-1865/2024-VLR](#) og af Højesteret i [SS-90/2025-HJR](#).

Kompetence	Retsgrundlag	Prøvelsens rækkevidde
Meddelelse af indfødsret	Grl. § 44, stk. 1 (lov)	§ 63-prøvelse omfatter ikke optagelsen; folkeretlige forpligtelser prøves
Administrativ fratagelse	Indfødsretsloven § 8 B	Fuld § 63-prøvelse af gyldighed og proportionalitet
Frakendelse ved dom	Indfødsretsloven § 8 A	Domstolene afgør sagen som straffesag med selvstændig proportionalitetsafvejning

LOV	Grundloven § 3	Grundloven § 44, stk. 1	Grundloven § 63, stk. 1	
PRAKSIS	Højesteret · Højesteret: Frakendelse af dansk indfødsret efter § 8 A – proportionalitetsafvejning hindrer frakendelse trods fortielse af voldsepisode før naturalisation			04.06.2026
	Højesteret · Højesterets dom om administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab for fremmedkriger tilknyttet Islamisk Stat			05.10.2022

Landsretten · Østre Landsret: Afslag på optagelse på indfødsretslovforslag uden begrundelse krænkede statsborgerretskonventionen	24.06.2026
Landsretten · Frakendelse af dansk indfødsret – forsætlig fortielse af voldsforhold – proportionalitetsvurdering forhindrer frakendelse	12.08.2025
Landsretten · Frakendelse af dansk statsborgerskab på grund af fortiet grov vold mod datter	24.06.2025
Byretten · Byret: Afslag på statsborgerskab uden begrundelse krænkede konventionen om statsborgerret, men ikke EMRK artikel 8 og 13	22.11.2024
Byretten · Frakendelse af dansk indfødsret grundet svigagtig fortielse af grov vold mod barn	06.11.2024

§ 10 Legalitetsprincippet og delegationsforbuddet i § 43

Mens lovgivningsmagtens kompetence hviler umiddelbart på § 3, er forvaltningen undergivet et legalitetsprincip. [Grundloven § 43](#) skærper dette på skatteområdet:

Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov; ej heller kan noget mandskab udskrives eller noget statslån optages uden ifølge lov.

Lovkvalitetsvejledningen forklarer i [pkt. 7.2](#), at grundloven i almindelighed ikke sætter grænser for, hvor vidtgående bemyndigelser til administrationen kan være, men at der "i medfør af specielle grundlovsbestemmelser på visse områder" gælder begrænsninger – "det gælder eksempelvis grundlovens § 43 på skatteområdet".

Rækkevidden af delegationsforbuddet blev prøvet i [BS-44119/2024-GLR](#). En skatteyder gjorde gældende, at beskatningen af genvundne afskrivninger ved salg af en blandet ejendom manglede lovlig hjemmel, fordi de nærmere regler om succession ved skilsmisse og om beregningen var fastsat i afskrivningsbekendtgørelsen og ikke i loven selv. Grønlands Landsret afviste synspunktet:

Landsretten finder det ikke betænkeligt, at de nærmere regler herom ikke er detaljeret fastsat i indkomstskatteloven. Herefter finder landsretten, at bemyndigelsesbestemmelsen... ikke kan anses for stridende mod det delegationsforbud, der følger af grundlovens § 43.

Afgørende var, at selve skattepligten fulgte direkte af indkomstskattelovens bestemmelser om, at fortjeneste ved afhændelse af afskrivningsberettigede aktiver er skattepligtig, mens bekendtgørelsen alene udmøntede de tekniske beregningsregler. Linjen er dermed: **skattepligtens grundlag** skal fremgå af loven; **udmøntningen** kan delegeres.

Uden for skatteretten gælder det almindelige legalitetsprincip med samme struktur. Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede i [21/00402](#) et kommunalt undersøgelsespåbud, fordi vandløbsloven ikke gav hjemmel til at pålægge en borger at fremskaffe oplysninger ved udgiftskrævende undersøgelser. Og i strafferetten fører legalitetsprincippet til frifindelse, når en gammel administrativ forskrift ikke kan bære en straffebestemmelse – jf. [SS-1967/2021-KOL](#) om flagning med fremmed nationalflag.

LOV	Grundloven § 3	Grundloven § 43	
PRAKSIS	Landsretten · Grønlands Landsrets stadfæstelse af beskatning ved ejendomssalg: Gyldigheden af afskrivningsbekendtgørelsen i forhold til grundlovens delegationsforbud		09.09.2025
	Byretten · Frifindelse for flagning med USA's nationalflag: Manglende lovhjemmel i straffeloven		10.11.2021
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Ophævelse af undersøgelsespåbud vedrørende rørledning grundet manglende hjemmel i vandløbsloven		06.01.2025

Den processuelle grænse: retlig interesse og forbuddet mod actio popularis

§ 11

Prøvelsesretten er ikke en almen adgang for enhver til at få generelle regler efterprøvet. Dansk retspleje kender ikke actio popularis, og den processuelle nøgle er kravet om **aktuel, konkret og individuel** retlig interesse.

Grundvandssagen, [BS-15215/2020-OLR](#), er den mest udførlige nyere fremstilling. 16 landmænd søgte gennem Foreningen for Bæredygtig Grundvandsbeskyttelse at få kendt en række generelle regler om grundvandsbeskyttelse i miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven og tilhørende bekendtgørelser ugyldige som stridende mod [grundlovens § 73](#). Østre Landsret formulerede rammen således:

Efter praksis er det en betingelse for søgsmålsretten, at sagsøgerne godtgør, at de har en aktuel, konkret og individuel interesse i at få de nedlagte påstande prøvet ved domstolene. Det er endvidere efter praksis udgangspunktet, at prøvelse af lovregler kun kan ske i forbindelse med prøvelse af en konkret forvaltningsakt, der er truffet i medfør af de generelle regler, jf. U 2000.669 H.

Og om undtagelsen:

Prøvelse af gyldigheden af generelle regler antages dog at kunne ske, uanset at betingelserne om konkret og aktuel interesse ikke er opfyldt, såfremt sagen må anses for at have indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed, jf. U 1996.1300 H og U 2011.984 H.

Da der ikke var truffet konkrete påbud eller pålæg over for nogen af sagsøgerne, og fremtidige afgørelser ville kunne påklages og derefter prøves ved domstolene, blev sagen afvist – også for den sagsøger, der havde modtaget et udkast til "frivillig aftale" under trussel om påbud.

Samme linje slog igennem i F-35-sagen, [BS-26806/2024-OLR](#), hvor fire humanitære organisationer ville have prøvet lovligheden af danske våbeneksporttilladelser. Landsretten fandt, at organisationerne ikke var direkte, individuelt og konkret berørt, at deres brede formålsbestemmelser ikke i sig selv kunne begrunde søgsmålskompetence, og at de – i modsætning til foreninger på miljøområdet under Århus-konventionen – hverken var tillagt klageret eller særstatus. Om Maastricht-doktrinen udtalte retten:

Der findes heller ikke på baggrund af den såkaldte Maastricht-doktrin, jf. U 1996.1300 H, grundlag for alligevel at give organisationerne adgang til en realitetsprøvelse af deres påstande. Sagen angår således ikke overførsel af lovgivnings- eller myndighedskompetence eller – uanset sagens alvorlige karakter – i øvrigt forhold, som er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed.

Den retlige interesse skal desuden være aktuel gennem hele forløbet. I [BS-47558/2019-HJR](#) afviste Højesteret en sag, fordi Ankestyrelsen under sagens forløb havde givet sagsøgeren fuldt medhold, så der ikke længere forelå en reel tvist. Og i [BS-43/2012-OLR](#) afviste Østre Landsret en sag, hvor sagsøgeren efter at have frafaldet sine materielle skattekrav alene forfulgte påstande om dommernes habilitet og præjudiciel forelæggelse – uden materielt krav var der ingen retlig interesse i disse påstande.

Endelig kan søgsmålet være rettet mod den forkerte. I [BS-40602/2022-HJR](#) tog Højesteret stilling til, om en retssag kunne anlægges direkte mod et administrativt tvistsnævn, og til nævnets hjemmel til at pålægge en handlepligt.

LOV	Grundloven § 63, stk. 1	Grundloven § 73	
PRAKSIS	Højesteret · Ugyldighed af vurderingsmænds kendelse om handlepligt efter mark- og vejfredsloven samt spørgsmål om søgsmålskompetence		15.08.2023
	Højesteret · Højesterets afvisning af sag om erhvervsevnetab grundet manglende retlig interesse efter administrativt medhold		11.01.2021
	Landsretten · Østre Landsret: Midlertidigt huslejeloft på 4 % (lov nr. 1311/2022) er ikke ekspropriation i strid med grundlovens § 73		27.03.2026
	Landsretten · Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse		11.04.2025
	Landsretten · Prøvelse af Landsskatterettens kendelse		24.01.2023
	Landsretten · Dom om Retlig Interesse i Sag om Grundvandsbeskyttelsesregler		02.12.2022

Domstolenes uafhængighed (§ 64) og adskillelsen fra forvaltningen (§ 62)

Prøvelsesretten ville være uden værdi, hvis den dømmende magt kunne styres af de to øvrige. Den institutionelle garanti findes i [grundloven § 64](#):

Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven. De kan ikke afsættes uden ved dom, ej heller forflyttes mod deres ønske, uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted.

Hertil kommer [§ 62](#) om, at retsplejen stedse skal holdes adskilt fra forvaltningen – en adskillelse, der som anført i grundlovsforslagets bemærkninger blev gennemført ved retsplejeloven – og [§ 65](#) om offentlighed, mundtlighed og lægmandsdeltagelse.

Uafhængigheden udmøntes processuelt gennem retsplejelovens habilitetsregler, og praksis herom er forholdsvis streng. I [SS-262/1996-VLR](#) hjemviste Vestre Landsret en straffesag, fordi en stævningsmands tilknytning til dommerkontoret rejste tvivl om dommerens fuldstændige upartiskhed. Omvendt fandt Østre Landsret i [SS-2828/2012-OLR](#), at rettens medlemmer var habile, selv om et vidne tillige var beskikket domsmand ved samme ret og tidligere havde siddet i panel med retsformanden. Også lægdommeres habilitet kan anfægtes, jf. [BS-1087/2010-KOL](#) om en boligdommer i en sag om et huslejenævns afgørelse.

Habilitetsindsigelse kan imidlertid ikke bruges som selvstændigt søgsmålsgrundlag. Det viser [BS-43/2012-OLR](#), hvor en sagsøger efter at have frafaldet sine skattekrav alene nedlagde påstand om, at landsrettens dommere skulle vige deres sæde, og om udmeldelse af "habile dommere med EU-retligt kendskab". Landsretten afviste sagen for manglende retlig interesse.

Muligheden for at oprette egentlige **forvaltningsdomstole** blev som nævnt bevidst åbnet i [§ 63, stk. 2](#) – netop fordi kommissionen fandt det tvivlsomt, om det var foreneligt med den hidtidige ordlyd. Adgangen er aldrig blevet udnyttet i Danmark; kontrollen med forvaltningen ligger derfor fortsat hos de almindelige domstole, suppleret af et omfattende system af klagenævn, hvis afgørelser selv er undergivet § 63-prøvelse.

LOV	Grundloven § 62	Grundloven § 63, stk. 2	Grundloven § 64	Grundloven § 65	
PRAKSIS	Landsretten · Prøvelse af Landsskatterettens kendelse				24.01.2023
	Landsretten · Østre Landsret stadfæster kendelse om habilitet i sag om bedrageri				03.10.2012
	Landsretten · Dom om hjemvisning grundet tvivl om dommers habilitet				16.10.1996
	Byretten · Kendelse om habilitet af boligdommer i sag om Huslejenævns afgørelse				26.05.2011

Ombudsmanden som supplerende, ikke-bindende kontrol med den udøvende magt

§ 13

Ved siden af den retlige kontrol efter § 63 udøver Folketingets Ombudsmand en parlamentarisk forankret, men ikke-bindende kontrol med forvaltningen. Ombudsmandens udtalelser er ikke retskraftige, men de styrer faktisk forvaltningspraksis og indgår som en del af gældende ret ved den administrative rekurs – jf. [Retssikkerhedsvejledningen pkt. 282](#), hvorefter gældende ret omfatter "love og regler, retsgrundsætninger, administrativ praksis, domstolspraksis og ombudsmandspraksis".

Forholdet mellem de to kontrolformer er tæt sammenvævet. I sagen om [ombudsmandens kompetence over for Flygtningenævnet](#) knyttede ombudsmanden udtrykkeligt sin egen kompetence til § 63-prøvelsen:

For så vidt det pågældende nævns afgørelser er undergivet domstolenes prøvelsesret efter grundlovens § 63, og således i relation til denne bestemmelse anses som en administrativ myndighed, må dette forhold således indgå med betydelig vægt i vurderingen af, om nævnet er undergivet ombudsmandens kompetence, og som udgangspunkt medføre en bekræftende besvarelse af dette spørgsmål.

Omvendt gælder, at hvor domstolsprøvelsen er afskåret ved udtrykkelig lovbestemmelse, må betydningen heraf for ombudsmandens kompetence "bero på en mere konkret vurdering af begrundelsen for denne fravigelse af grundlovens almindelige ordning".

Ombudsmandens virksomhed er organisatorisk afgrænset til "den offentlige forvaltning", jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1 – og dermed netop ikke til den dømmende magt. Denne afgrænsning er behandlet i bl.a. [2021-37 om Fonden Femern Belt Development](#) og [2016-49 om Væksthus Nordjylland](#). Magtdelingen sætter altså også grænser for kontrolorganerne selv: ombudsmanden kontrollerer forvaltningen, ikke domstolene, og domstolene er ikke bundet af ombudsmandens retsopfattelse.

Et praktisk eksempel på ombudsmandens rolle i grænsefladen er sagen om [søgsmålsfrist i en aktindsigtssag](#), hvor ombudsmanden nåede frem til, at der kræves "meget klar hjemmel i loven", før generelle prøvelsesbegrænsninger kan udstrækkes til afgørelser om aktindsigt – et fortolkningsprincip, der direkte spejler restriktionen over for endelighedsbestemmelser.

LOV

Grundloven § 3

Grundloven § 63, stk. 1

§ 14 Sammenfatning: prøvelsesrettens fire spor

Praksis om magtens tredeling og domstolenes prøvelsesret kan sammenfattes i fire spor.

1. Kontrollen med lovgivningsmagten. Domstolene kan prøve loves grundlovmæssighed, og forarbejderne til 1953-grundloven bekræfter, at denne ulovbestemte kompetence bevidst blev videreført uændret. Tilsidesættelse er dog yderst sjælden. Den eneste klare tilsidesættelse er **U 1999.841 H** (Tvind), hvor loven reelt afgjorde en konkret retstvist og afskar domstolsprøvelse – altså greb ind i den dømmende magts enekompetence efter § 3, 3. pkt. Hvor lovgiver derimod foretager en generel afvejning, respekterer domstolene den, jf. huslejeloftssagen [BS-29919/2023-OLR](#).

2. Kontrollen med forvaltningen. § 63, stk. 1 giver en adgang, der ikke behøver særskilt lovhjemmel, og som lovgiver i praksis ikke længere forsøger at afskære. Prøvelsen omfatter ikke selve skønnets rimelighed, men altid lovligheden – og en påstand om usaglige eller politiske hensyn skal derfor realitetsbehandles, jf. [BS-43/2001-HJR](#).

3. Legalitet og delegation. Forvaltningen skal kunne påvise hjemmel. På skatteområdet skærper § 43 kravet, men forbuddet rammer kun delegation af selve skattepligten, ikke de tekniske udmøntningsregler, jf. [BS-44119/2024-GLR](#).

4. Den processuelle filtrering. Uden aktuel, konkret og individuel retlig interesse er der ingen prøvelse. Generelle regler prøves som udgangspunkt kun i tilknytning til en konkret forvaltningsakt, jf. [BS-15215/2020-OLR](#) og [BS-26806/2024-OLR](#). Undtagelsen – Maastricht-doktrinen – forudsætter, at sagen har indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed.

Samlet tegner der sig et billede af en prøvelsesret, der er **institutionelt ubestridt, men praktisk selvbegrænsende**: domstolene hævder kompetencen kategorisk, når magtdelingens kerne udfordres, men udøver den med betydelig tilbageholdenhed over for politiske og skønsmæssige afvejninger. Den institutionelle forudsætning er dommernes uafhængighed efter § 64, og den praktiske supplerer leveres af ombudsmanden og klagenævnene, hvis afgørelser selv er undergivet § 63-kontrol.

Afgrænsning: suverænitetsafgivelse efter grundlovens § 20 behandles selvstændigt, ligesom de forvaltningsretlige prøvelsestemaer er uddybet i [magtfordrejning](#), [proportionalitetsprincippet i forvaltningen](#), [officialprincippet](#) og [ombudsmandens udtalelser](#).

LOV	Grundloven § 3	Grundloven § 43	Grundloven § 63, stk. 1	Grundloven § 64
PRAKSIS	Højesteret · Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse Landsretten · Østre Landsret: Midlertidigt huslejeloft på 4 % (lov nr. 1311/2022) er ikke ekspropriation i strid med grundlovens § 73 Landsretten · Grønlands Landsrets stadfæstelse af beskatning ved ejendomssalg: Gyldigheden af afskrivningsbekendtgørelsen i forhold til grundlovens delegationsforbud Landsretten · Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse Landsretten · Dom om Retlig Interesse i Sag om Grundvandsbeskyttelsesregler			12.10.2001 27.03.2026 09.09.2025 11.04.2025 02.12.2022

REFERENCE	Lovgrundlag		6 paragraffer
	Grundloven § 3	Grundloven § 43	
	Grundloven § 44	stk. 1	Grundloven § 62
	Grundloven § 63	stk. 1-2	Grundloven § 64

MATERIALE	Citerede afgørelser		33 afgørelser
HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS			13

27.07.2026	Opsættende virkning afvist: Kommunalt påbud om nyt stiftende afdelingsmøde i almen boligorganisation skulle efterleves under retssagen	14217-2026
04.06.2026	Højesteret: Frakendelse af dansk indfødsret efter § 8 A – proportionalitetsafvejning hindrer frakendelse trods fortielse af voldsepisode før naturalisation	10745-12773
03.11.2025	Domstolenes kompetence til at tillægge klager over administrative afgørelser opsættende virkning trods særlovgivning	28216-2025
26.06.2024	Krav til dansk indfødsret ved forældrenes ægteskab (legitimation): Fortolkning af indfødsretsloven	bs-63300-2023-hjr
26.06.2024	Højesterets tilladelse til domstolsprøvelse af fratagelse af indfødsret trods overskredet søgsmålsfrist	bs-9703-2024-hjr
06.06.2024	Højesterets kendelse om dødsbos manglende adgang til at indtræde i sag om fratagelse af statsborgerskab	bs-56643-2023-hjr
15.08.2023	Ugyldighed af vurderingsmænds kendelse om handlepligt efter mark- og vejfredsloven samt spørgsmål om søgsmålskompetence	bs-40602-2022-hjr
01.12.2022	Omfanget af domstolsprøvelse ved tvang i psykiatrien og lovligheden af frihedsberøvelse	bs-28185-2021-hjr
05.10.2022	Højesterets dom om administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab for fremmedkriger tilknyttet Islamisk Stat	bs-16807-2022-hjr
13.04.2022	Højesterets kendelse om opsættende virkning i udlændingesag efter byrettens underkendelse af administrativt afslag	bs-1108-2022-hjr
11.01.2021	Højesterets afvisning af sag om erhvervsevnetab grundet manglende retlig interesse efter administrativt medhold	bs-47558-2019-hjr
12.08.2020	Højesterets afvisning af domstolsprøvelse ved genindlæggelse i henhold til en behandlingsdom	3425-4083
12.10.2001	Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse	4990-6010
LANDSRETTE · ANKEINSTANS		11
24.06.2026	Østre Landsret: Afslag på optagelse på indfødsretslovforslag uden begrundelse krænkede statsborgerretskonventionen	11011-14179
27.03.2026	Østre Landsret: Midlertidigt huslejeloft på 4 % (lov nr. 1311/2022) er ikke ekspropriation i strid med grundlovens § 73	10758-12793
09.09.2025	Grønlands Landsrets stadfæstelse af beskatning ved ejendomssalg: Gyldigheden af afskrivningsbekendtgørelsen i forhold til grundlovens delegationsforbud	10394-12232
12.08.2025	Frakendelse af dansk indfødsret – forsætlig fortielse af voldsforhold – proportionalitetsvurdering forhindrer frakendelse	10632-12584
24.06.2025	Frakendelse af dansk statsborgerskab på grund af fortiet grov vold mod datter	9987-11686
11.04.2025	Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse	10508-12388

24.01.2023	Prøvelse af Landsskatterettens kendelse	9335-10885
02.12.2022	Dom om Retlig Interesse i Sag om Grundvandsbeskyttelsesregler	4690-5641
04.04.2019	Domstolsprøvelse af indlæggelse i henhold til foranstaltningsdom	3403-4056
03.10.2012	Østre Landsret stadfæster kendelse om habilitet i sag om bedrageri	6585-7915
16.10.1996	Dom om hjemvisning grundet tvivl om dommers habilitet	5494-6581
BYRETTE · FØRSTE INSTANS		4
22.11.2024	Byret: Afslag på statsborgerskab uden begrundelse krænkede konventionen om statsborgerret, men ikke EMRK artikel 8 og 13	11009-14177
06.11.2024	Frakendelse af dansk indfødsret grundet svigagtig fortielse af grov vold mod barn	9984-11683
10.11.2021	Frifindelse for flagning med USA's nationalflag: Manglende lovhjemmel i straffeloven	2318-2760
26.05.2011	Kendelse om habilitet af boligdommer i sag om Huslejenævnets afgørelse	2747-3272
MILJØ- OG FØDEVAREKLAGE ÆVNEN · NÆVN / KLAGEINSTANS		2
01.04.2025	Miljø- og Fødevareklagenævnets afvisning af klage over administrativt bødeforlæg og politianmeldelse	25/02932
06.01.2025	Ophævelse af undersøgelsespåbud vedrørende rørledning grundet manglende hjemmel i vandløbsloven	21/00402
PARKERINGSKLAGE ÆVNEN · NÆVN / KLAGEINSTANS		2
20.12.2023	Afgift annulleret for manglende p-billet i forrude da bilen var registreret digitalt via nummerplade	park-4083
19.09.2023	Tvist om p-tilladelsens gyldighed på Refshaleøen: Uenighed om skiltningens farvemarkeringer	park-3272
PROCESBEVILLINGSNÆVNEN · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
08.05.2025	Procesbevillingsnævnet: Kæretilladelse om domstoles adgang til at tillægge opsættende virkning trods udtrykkeligt forbud i færøsk børneværnslov § 64	25/10144

05

PRAKSISOVERSIGT · STATSFORFATNINGSRET

Praksisoversigt over ministres retlige ansvar for embedsførelse (ministeransvarlighedsloven)

Gerningsnormen i § 5, sandhedspligten, instruks- og tilsynsansvaret samt Rigsrettens praksis fra 1856 til Instrukssagen

Version 2 · Opdateret 6. sep. 2026 · 21 afgørelser

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Ministres retlige ansvar for embedsførelsen hviler på grundlovens § 13 og § 16 og er udmøntet i ministeransvarlighedsloven (lov nr. 117 af 15. april 1964), hvis § 5, stk. 1, kriminaliserer forsætlig eller groft uagtsom tilsidesættelse af de pligter, der påhviler ministeren efter grundloven, lovgivningen i øvrigt eller "efter hans stillings beskaffenhed". Praksis er ekstremt sparsom – Rigsretten er eneste pådømmende forum, og siden 1849 er der ført et enkelt tocifret antal sager, hvoraf kun Tamilsagen (1995) og Instrukssagen (2021) er domfældelser efter den gældende lov. De to domme tegner tilsammen den bærende norm: grænsen mellem det blot kritisable og det strafbare overskrides, når ministeren mod klare og gentagne advarsler fra embedsværket fastholder en administration, der savner sagligt grundlag og krænker borgernes rettigheder.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Gerningsnormen i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, rammer enhver tilsidesættelse af embedspligt begået forsætligt eller groft uagtsomt – forarbejderne fremhæver udtrykkeligt, at også uskrevne forfatningsretlige ministerpligter, der ikke er positivt fastslået i lovgivningen, er omfattet via formuleringen "stillingens beskaffenhed".
- 02** Ansvaret er bevidst gjort videre end embedsmandsansvaret: den begrænsning til "grov eller oftere gentagen forsømmelse", der gælder efter straffelovens § 157, er ikke overført til ministeransvarlighedsloven, og §§ 155-157 gælder slet ikke for ministre, jf. lovens § 7, stk. 2.
- 03** Overgangen fra det blot kritisable til det strafbare er glidende; Rigsretten lægger i Tamilsagen vægt på, om ministeren har forfulgt usaglige formål, på forholdets tidsmæssige udstrækning, på konsekvenserne for de berørte, på om embedsmændene har advaret, og på om ministeren har søgt at skjule administrationens virkelige karakter.
- 04** Gentagne og utvetydige advarsler fra embedsværket er det tungest vejende enkeltmoment: i både Tamilsagen og Instrukssagen indtrådte strafansvaret først fra det tidspunkt, hvor ministeren mod klare juridiske advarsler fastholdt den ulovlige linje.

- 05 Politisk opbakning legitimerer ikke ulovlig sagsbehandling – Rigsretten afviste i Tamilsagen udtrykkeligt, at påstået tilslutning fra regeringen eller Folketinget kunne fritage ministeren for ansvar.
- 06 En minister kan pådrage sig forsætligt ansvar ved selv at fjerne undtagelsesmuligheder fra det dokument, embedsværket administrerer efter, og derved "kortslutte" den lovpligtige procedure for individuel vurdering, partshøring og proportionalitetsafvejning.
- 07 Sandhedspligten i § 5, stk. 2, indebærer ikke en almindelig pligt til at afgive oplysninger, men vælger ministeren at udtale sig over for Folketinget, må oplysningerne ikke være urigtige eller vildledende, og væsentlige oplysninger må ikke forties under Folketingets behandling af en sag.
- 08 En minister, der uden forsæt har afgivet urigtige oplysninger til Folketinget, må antages at have pligt til at berigtige dem, når fejlen opdages – undladelse heraf kan i sig selv udgøre en strafbar fortælse.
- 09 Medvirkensansvaret i § 3 udvider straffelovens § 23 og gør ministeren ansvarlig for en underordnets handling ved viden og undladt indgriben (nr. 1), når handlingen var et nødvendigt eller naturligt middel til ministerens egen beslutning (nr. 2), eller når ministeren ikke i rimeligt omfang har ført tilsyn og fastsat instrukser (nr. 3).
- 10 Tilsynssvigt kan i sig selv være strafbart: allerede i 1910-sagen blev en indenrigsminister dømt for at have undladt at reagere på konkret viden om en manko på 3 mio. kr., mens konseilspræsidenten blev frifundet, fordi mistanken mod ham ikke var tilstrækkeligt konkretiseret.
- 11 Ministeransvarlighedslovens strafferamme viger for strengere straf i den øvrige lovgivning, jf. § 7, stk. 1 – herunder straffelovens kapitel 12, 13 og 16, hvilket er baggrunden for, at FE-sagen mod en tidligere forsvarsminister blev ført ved de almindelige domstole efter straffelovens § 109 og ikke ved Rigsretten.
- 12 Sanktionsniveauet ligger lavt målt mod strafferammen på fængsel indtil 2 år: 4 måneders betinget fængsel i Tamilsagen og 60 dages fængsel i Instruks-sagen, med anerkendelsesværdigt formål og kortvarig ulovlighed som formildende momenter.
- 13 Forældelsesfristen efter § 8 følger straffelovens §§ 93-95, men er aldrig kortere end 5 år, hvilket ifølge forarbejderne skal sikre, at forældelse ikke indtræder før et nyvalg, så et nyt folketingsflertal kan tage stilling til tiltalespørgsmålet.
- 14 Undersøgelles- og granskningskommissioner må efter § 4, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner klarlægge fakta, men er udtrykkeligt afskåret fra at foretage retlige vurderinger af ministres ansvar – vurderingen af forsæt og grov uagtsomhed tilkommer alene Folketinget og Rigsretten.

Det forfatningsretlige grundlag: grundlovens §§ 13, 14 og 16 og lovens opbygning

§ 1

Ministeransvaret er forankret i to grundlovsbestemmelser. Efter [grundlovens § 13](#) er kongen ansvarsfri, mens "ministrene er ansvarlige for regeringens førelse; deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov". Efter [grundlovens § 16](#) kan ministrene "af kongen eller folketinget tiltales for deres embedsførelse", og "Rigsretten påkender de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager". Hertil kommer kontrasignaturreglen i [grundlovens § 14](#), hvis sidste punktum udtrykkeligt fastslår, at "enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen".

Den lov, grundlovens § 13 henviser til, blev først gennemført i 1964. Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fra 1963 fremgår baggrunden:

I grundlovens § 13 udtales, at ministrenes ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov. En tilsvarende bestemmelse var indeholdt i de tidligere grundlove. Forslag til en særlig lov om ministres ansvar har været fremsat flere gange, men blev først gennemført i 1939 (lov nr. 92 af 15. marts 1939). Denne lov trådte imidlertid ikke i kraft, idet den indeholdt en bestemmelse, hvorefter dens ikrafttræden var knyttet til gennemførelsen af det grundlovsforslag, som blev forkastet i 1939. Med hensyn til ministrenes strafansvar gælder reglerne i borgerlig straffelov, navnlig dennes kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv.

Indtil 1964 blev ministeransvaret altså bedømt efter straffelovens almindelige embedsmændsregler – hvilket forklarer, hvorfor 1910-sagen mod J.C. Christensen og Sigurd Berg blev pådømt efter datidens straffelov og ikke efter en ministeransvarlighedslov.

Lovgivers prioritering ved udformningen af 1964-loven fremgår klart af de almindelige bemærkninger:

Ved forslagens udformning er der under hensyn til den almindelige forfatningspolitiske udvikling lagt særlig vægt på spørgsmålene vedrørende ministrenes ansvar som forvaltningschefer og ansvaret for deres virksomhed over for folketinget.

De to spor – forvaltningschefansvaret og ansvaret over for Folketinget – er præcis dem, der siden er blevet aktualiseret i henholdsvis Tamilsagen og Instruks sagen på den ene side og i debatten om sandhedspligten på den anden.

Lovens systematik er enkel: [§ 1](#) angiver anvendelsesområdet ("Loven angår ministres ansvar for deres embedsførelse"), [§ 2](#) henviser til straffelovens almindelige del, [§§ 3-8](#) regulerer strafansvaret, og [§ 9](#) henviser erstatningsansvaret til de almindelige regler om skade forvoldt af personer i statens tjeneste.

Rigsretten sammensættes efter [§ 2 i lov om rigsretten](#) af "de ordentlige medlemmer af Højesteret og et tilsvarende antal af folketinget efter forholdstal for 6 år valgte medlemmer". I Tamilsagen bestod retten af 10 højesteretsdommere og 10 folketingsvalgte dommere; i Instruks sagen af 13 og 13.

Det retlige ansvar skal holdes adskilt fra det parlamentariske ansvar efter [grundlovens § 15](#) om mistillidsvotum. Forarbejderne til 1964-loven forudsætter netop, at bagatelagtige forseelser håndteres politisk og ikke strafferetligt.

LOV	Grundloven § 13	Grundloven § 14	Grundloven § 15, stk. 1, 2	Grundloven § 16
	Lov om rigsretten § 2, stk. 1	Ministeransvarlighedsloven § 1	Ministeransvarlighedsloven § 2	
	Ministeransvarlighedsloven § 9			

PRAKSIS	Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg	13.12.2021
	Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager	22.06.1995

Rigsretten · Rigsretssag mod Jens Christian Christensen og Sigurd Berg for manglende tilsyn med Den sjællandske Bondestands Sparekasse 17.06.1910

§ 2 Gerningsnormen i § 5, stk. 1 – "stillingens beskaffenhed" og de uskrevne ministerpligter

Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1 lyder:

En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.

Bestemmelsen er en blankettbestemmelse: den kriminaliserer ikke bestemte handlinger, men enhver kvalificeret tilsidesættelse af de pligter, der i øvrigt følger af ministerembedet. Det afgørende fortolkningsbidrag findes i forarbejderne til lovforslaget fra 1963, hvor bestemmelsen var nummereret som § 4 (lovens § 4 om kongelige beslutninger kom først til senere i forløbet, hvorved de efterfølgende paragraffer rykkede et nummer op). Om rækkevidden hedder det:

Efter denne bestemmelse kan en minister – forudsat at han har handlet forsætligt eller af grov uagtsomhed, jfr nedenfor – straffes for enhver tilsidesættelse af embedspligt. Bestemmelsen betegner herved en udvidelse af ministrenes ansvar, idet den i straffelovens § 157 fastsatte ansvarsbegrænsning, som er angivet ved formuleringen "grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed", ikke er overført til forslaget.

Ministre er altså bevidst stillet strengere end almindelige embedsmænd, hvad angår gerningsindholdet. Endnu vigtigere er begrundelsen for udtrykket "stillingens beskaffenhed":

Man har imidlertid ved forslagets formulering ønsket at markere, at der påhviler ministrene pligter, der ikke er positivt fastslået i lovgivningen, men som dog efter en forfatningsretlig bedømmelse må anses forbundet med stillingen som minister, og at også tilsidesættelse af sådanne pligter kan medføre strafansvar.

Det er denne passage, der giver hjemmel til at strafsanktionere brud på uskrevne forfatningsretlige og forvaltningsretlige normer – sagligheds- og proportionalitetsgrundsætningen, pligten til pligtmæssigt skøn, pligten til at sikre lovlig administration på ressortområdet. I Instruksagen [SS-1/2021-DK](#) var tiltalen netop rejst for tilsidesættelse af "almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet samt forvaltningsrettens og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions krav til konkret og individuel partshøring, sagsoplysning og begrundede afgørelser" – ingen af disse pligter står skrevet i ministeransvarlighedsloven selv.

Om skyldgraden – og dermed om afgrænsningen mod det rent politiske ansvar – udtaler forarbejderne:

Den foreslåede afgrænsning af det subjektive ansvarsgrundlag [...] synes påkrævet under hensyn til rigsretsprocedurens hele karakter; denne procedure er kompliceret og tidkrævende, og den er udformet med henblik på og må nødvendigvis forbeholdes sager af en vis betydning. Hertil kommer, at forseelser, der alene er begået af ringe uagtsomhed, og som derfor ikke alvorligt kan bebrejdes ministeren, må skønnes at finde deres tilstrækkelige reaktion gennem det politiske ansvar.

Simpel uagtsomhed er altså straffri. Tærsklen er forsæt eller grov uagtsomhed – og det er netop i denne skyldvurdering, at spørgsmålet om embedsværkets advarsler bliver afgørende.

LOV	Forvaltningsloven § 19	Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 1	Straffeloven § 157, stk. 1
PRAKSIS	Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager		13.12.2021 22.06.1995

§ 3 Tamilsagen 1995: grænsen mellem det kritisable og det strafbare

Rigsrettens dom af 22. juni 1995, [SS-1/1995-DK](#), mod forhenværende justitsminister Erik Ninn-Hansen er den første domfældelse efter 1964-loven og fortsat den principielt vigtigste afgørelse om gerningsnormens rækkevidde.

Sagen angik, at Justitsministeriet fra september 1987 satte behandlingen af tamilske familiesammenføringssager i bero, selv om ansøgerne opfyldte betingelserne efter [udlændingelovens § 9, stk. 1](#). Sagerne var færdigekspederede i Direktoratet for Udlændinge og ventede alene på ministeriel underskrift. Ved udgangen af 1988 var 141 sager verserende.

Rigsretten opstillede en generel målestok for, hvornår ministerudøvelse krydser strafbarhedsgrensen. Efter dommen er der "en glidende overgang mellem det blot kritisable og det strafbare", og ved vurderingen af, om grænsen er overskredet, må det tillægges betydning:

- om ministeren har forfulgt usaglige formål,
- forholdets tidsmæssige udstrækning,
- konsekvenserne for de berørte,
- om embedsmændene har varslet risikoen, og
- om ministeren har søgt at skjule administrationens virkelige karakter.

Anvendelsen af kriterierne gav en tredelt tidslinje. Flertallet på 15 dommere fandt, at den *indledende* berostillelse i september 1987 ikke kunne kritiseres, fordi den var knyttet til realistiske overvejelser om inddragelse af opholdstilladelser efter [udlændingelovens § 19](#). Fra årsskiftet 1987/88, hvor Udenrigsministeriets vurderinger gjorde det klart, at hjemsendelse ikke var aktuel, var den fortsatte berostillelse *kritisabel*. Men gerningsindholdet var først realiseret fra midten af juni 1988 – det tidspunkt, hvor departementschefen indtrængende havde advaret om, at praksis savnede grundlag og ville udløse alvorlig kritik fra Folketingets Ombudsmand. Rigsretten udtalte:

Erik Ninn-Hansen fastholdt berostillelsen - trods fornyede advarsler fra embedsmændene i juli, september og december 1988 - indtil han fratrådte som justitsminister den 10. januar 1989... Erik Ninn-Hansens administration af de tamilske familiessammenføringssager er udtryk for en alvorlig tilsidesættelse af de pligter, der påhvilede ham som minister og forvaltningschef. Tilsidesættelsen indebar endvidere en krænkelse af de tamilske familiemedlemmers personlige rettigheder...

To yderligere principper kan udledes af dommen. For det første afviste Rigsretten, at **politisk opbakning kan legitimere ulovlig sagsbehandling** – en påstået tilslutning fra regeringen eller Folketinget kunne ikke fritage ministeren. For det andet vægtede retten den **skjulte administration**: at ministeren og ministeriet udadtil begrundede berostillelsen med urigtige oplysninger om ressourcemæssig prioritering og forholdene i Sri Lanka over for Folketingets Retsudvalg og ombudsmanden, understregede forholdets strafbare karakter.

Et mindretal på 5 dommere stemte for frifindelse. De lagde vægt på den politiske kontekst, på at administrationen efter deres opfattelse var gennemsigtig, på at ombudsmanden havde kendskab til forholdene, og på at [udlændingelovens § 9, stk. 1](#) ganske vist hjemler et retskrav, men ikke udtrykkeligt forbyder administrativ prioritering eller forsinkelse. Dissensen illustrerer, hvor stridbar afgrænsningen mellem forvaltningsretlig kritik og strafferetligt ansvar er.

LOV

[Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 1](#)[Udlændingeloven § 9, stk. 1](#)[Udlændingeloven § 19](#)

PRAKSIS

Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringsager

22.06.1995

§ 4 Instrukssagen 2021: forsæt, embedsværkets advarsler og ministerens indgreb i beslutningsgrundlaget

Rigsrettens dom af 13. december 2021, [SS-1/2021-DK](#), mod forhenværende udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg er den anden domfældelse efter loven og den, der mest præcist viser, *hvordan* forsæt konstateres hos en minister.

Sagen udsprang af, at ministeren den 25. januar 2016 på Facebook erklærede det "fuldstændig uacceptabelt", at mindreårige asylansøgere var indkvarteret med voksne ægtefæller, og at det "skal stoppes omgående". Den 2. februar 2016 udarbejdede ministeriet et notat med en model, hvorefter mindreårige over 15 år kunne gøres til genstand for en konkret vurdering med undtagelser, hvis adskillelse "åbenbart ville stride mod barnets tarv". Ministeren forkastede undtagelsesmuligheden. Den 10. februar 2016 udsendtes en pressemeddelelse uden undtagelser – heller ikke for par med børn – og Udlændingestyrelsen fik samme dag mundtlig instruks om straks at effektuere adskillelse. I perioden 10. februar – 18. marts 2016 blev 18 par adskilt.

Flertallet på 25 dommere fandt Støjberg skyldig i **forsætlig** overtrædelse af [§ 5, stk. 1](#). De bærende momenter var:

- Justitsministeriet havde allerede den 9. februar 2016 bekræftet, at en generel instruks om adskillelse uden individuel vurdering ville være i strid med EMRK artikel 8, og ministeren var orienteret herom.
- Trods dette fjernede hun undtagelserne i det endelige udkast til pressemeddelelsen.
- På et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016 gentog afdelingschefen, at en generel regel ville være konventionsstridig, og at sagerne skulle behandles individuelt – ministeren fastholdt linjen, og "toget kørte".
- Ved at insistere på en undtagelsesfri linje havde hun "kortslettet" den lovpligtige procedure for individuel vurdering, partshøring efter [forvaltningslovens § 19](#) og proportionalitetsafvejning.

Flertallet konkluderede:

Inger Støjberg besluttede selv, at pressemeddelelsen ikke skulle indeholde en undtagelsesmulighed. Hun havde derved medvirket til, at administrationen af indkvarteringsordningen blev ulovlig, og hun forholdt sig accepterende til muligheden for, at par ulovligt ville blive adskilt.

Formuleringen "forholdt sig accepterende til muligheden" er klassisk dolus eventualis: forsættet konstateres ikke ved, at ministeren *ønskede* et ulovligt resultat, men ved at hun accepterede risikoen for det, efter at være blevet advaret om netop den risiko.

En dommer dissenterede og ville frifinde med henvisning til, at formålet – beskyttelse af mindreårige mod tvangsægteskaber – var anerkendelsesværdigt, at rådgivningen fra embedsværket havde været mangelfuld, og at hverken forsæt eller grov uagtsomhed var bevist.

Rigsretten afviste ved kendelse af 29. juni 2021 at lade urigtige oplysninger til Folketinget under en række samråd indgå som **strafskærpende** omstændighed, men tillod bevisførelse herom i det omfang, det havde betydning for skyldspørgsmålet. Afgørelsen viser, at anklageskriftets afgrænsning binder Rigsretten på samme måde som i almindelige straffesager, jf. [retsplejelovens § 834](#).

Forvaltningsretligt var sagen forudgået af Folketingets Ombudsmands egen drift-undersøgelse, [FOB 2017-10](#), der konkluderede:

Ministeriets fremgangsmåde forekommer mig samlet set meget vanskelig at forstå. Og den har efter min opfattelse – ud over at indebære udstedelse af en instruks med ulovligt indhold – været meget risikabel i forhold til ministeriets grundlæggende pligt til sikring af lovlig administration på området. Sammenfattende finder jeg ministeriets fremgangsmåde særdeles kritisabel.

Ombudsmandens undersøgelser retter sig efter fast praksis mod myndigheder og ikke mod bestemte personer, og redegørelsen var derfor rettet til ministeriet – ikke til ministeren. Ombudsmandskritikken er dermed ikke i sig selv en konstatering af ministeransvar, men den fastslog den objektive ulovlighed, som Rigsretten fire år senere byggede videre på.

LOV

[Forvaltningsloven § 19](#)[Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 1](#)[Ministeransvarlighedsloven § 6, stk. 1](#)[Retsplejeloven § 834](#)[Udlændingeloven § 42a, stk. 7](#)PRAKSIS **Rigsretten** · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg

13.12.2021

§ 5 Sandhedspigten i § 5, stk. 2 – urigtige og vildledende oplysninger samt fortielse

[Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2](#) bestemmer:

Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketetinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.

Forarbejderne præciserer bestemmelsens funktion og dens vanskeligste punkt:

Bestemmelsen angår ministres ansvar for meddelelse af urigtige eller vildledende oplysninger til folketetinget eller fortielse over for tinget. Et ansvar herfor følger allerede af stk. 1, men man har ønsket gennem bestemmelsen i stk. 2 at præcisere dette ansvars rækkevidde. Det vanskeligste problem i forbindelse med denne bestemmelse er tilvejebringelsen af en juridisk forsvarlig udformning af reglen om ansvar for fortielse. Man mener dog, at en sådan udformning opnås ved den foreslåede affattelse, der i princippet svarer til affattelsen af § 9 i den norske lov af 1932 om straf for handlinger, der påtales ved rigsretten.

Stk. 2 er altså en præcisering, ikke en selvstændig udvidelse – men den er strafferetligt betydningsfuld, fordi den udtrykkeligt kriminaliserer *passivitet* i form af fortielse.

Den mest gennemarbejdede fremstilling af bestemmelsens indhold findes i Instrukskommissionens delberetning, der blev oversendt til Folketinget som led i [UFO alm. del](#). Kommissionen sammenfatter retsstillingen således:

Efter bestemmelsen er det retlige udgangspunkt, at en minister ikke er underlagt nogen pligt til at afgive oplysninger til Folketinget. Vælger en minister imidlertid at afgive oplysninger til Folketinget, følger det af sandhedspligten i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, at de afgivne oplysninger ikke må være urigtige eller vildledende. Hertil kommer, at en positiv oplysningspligt følger af bestemmelsen derved, at en minister ikke under Folketingets behandling af en sag må fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.

Tre selvstændige retssætninger følger heraf:

1. **Ingen almindelig oplysningspligt.** En minister kan som udgangspunkt undlade at udtale sig; forpligtelsen udløses, når ministeren *vælger* at afgive oplysninger.
2. **Berigtigelsespligt.** Kommissionen anfører, at det må antages, at en minister, der uden forsæt har afgivet urigtige oplysninger, "har pligt til at berigtige disse oplysninger, når ministeren bliver bekendt med, at de tidligere afgivne oplysninger var urigtige", og at undladelse heraf "kan der være tale om en fortielse i strid med ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2". Berigtigelsen skal ske uden unødigt ophold, men kommissionen bemærker selv, at der ikke kan siges noget sikkert om fristen.
3. **Sandhedspligt uden for Folketinget.** Bestemmelsen vedrører alene oplysninger til Folketinget, men kommissionen peger på, at urigtige eller vildledende oplysninger til offentligheden i øvrigt efter omstændighederne kan kvalificeres som brud på de pligter, der efter [§ 5, stk. 1](#) påhviler en minister "efter hans stillings beskaffenhed".

Det principielle grundsyn på sandhedspligten er udfoldet i **betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen – Ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget**, hvor udvalget udtaler:

Sandhedspligten er en helt fundamental del af vores demokrati og af afgørende betydning for dets rette funktion. Vi skal kunne stole på, at en minister kun giver Folketinget sande og fyldestgørende oplysninger. Folketinget er nemlig i sit arbejde som en del af den lovgivende magt og som kontrolorgan i forhold til regeringen mv. afhængig af at kunne få de nødvendige oplysninger gennem vedkommende minister.

Og videre:

En ministers brug af vildledning og fortielse som politisk redskab er samfundsmæssigt anset for så forkasteligt, at ministres sandhedspligt over for Folketinget er særskilt strafsanktioneret i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, jf. § 6.

Der foreligger endnu ingen rigsretsdom, hvor § 5, stk. 2, har været det bærende gerningsindhold. I Tamilsagen indgik de urigtige begrundelser over for Folketingets Retsudvalg som et moment, der understregede forholdets strafbare karakter under stk. 1, og i Instruks sagen blev spørgsmålet holdt uden for strafudmålingen ved kendelsen af 29. juni 2021. Bestemmelsens praktiske betydning ligger derfor indtil videre i det parlamentariske kontrolarbejde snarere end i domspraksis.

LOV

[Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 1, 2](#)

[Ministeransvarlighedsloven § 6, stk. 1](#)

PRAKSIS Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg

13.12.2021

§ 6 Medvirkens- og tilsynsansvaret i § 3, nr. 1-3

Ministeransvarlighedslovens § 3 udgør lovens mest karakteristiske nyskabelse. Bestemmelsen lyder:

Ved anvendelsen af borgerlig straffelovs regler om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse skal en minister anses for medvirkende til en underordnets handling, når

- 1. han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret.*
- 2. handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig.*
- 3. han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.*

Bestemmelsen supplerer – den erstatter ikke – [straffelovens § 23](#), som allerede gælder via [ministeransvarlighedslovens § 2](#). Forarbejderne forklarer valget:

Derimod er det fundet rigtigst at foretage en præcisering af ministres ansvar for medvirken til underordnede handlinger, der formentlig er det ansvarsspørgsmål vedrørende medvirken, som frembyder størst praktisk interesse. Det er dog også her udgangspunktet, at ministrene er ansvarlige i alle tilfælde, hvor dette følger af straffelovens medvirkensregler, jfr. forslagens § 2. Men 3 væsentlige spørgsmål er trukket frem i § 3, nr. 1-3, og med hensyn til disse spørgsmål er rækkevidden af ministrenes ansvar nærmere fastslået.

Om de enkelte led anfører forarbejderne, at nr. 1 svarer til 1939-lovens § 5 og indebærer to ting: at ministeren bliver ansvarlig, når han har undladt at skride ind, skønt han vidste, at beslutningen ville blive truffet, og tillige at han bliver ansvarlig, hvis han efter at være blevet bekendt med beslutningens udfærdigelse har undladt at skride ind for at hindre dens udførelse. Om nr. 3 hedder det udtrykkeligt, at bestemmelsen "i forhold til denne lov betegner en ikke uvæsentlig udvidelse".

Om ministres passivitet ved kollegiale beslutninger – statsråd og ministermøder – valgte lovgiver bevidst *ikke* at opstille særregler:

På den ene side synes det urigtigt som i § 3 i loven af 1939 at begrænse ansvaret til den medvirken, der udøves ved "forslag, råd eller stemme"; det forhold, at en minister undlader at protestere mod en beslutning, bør i et vist omfang medføre ansvar. På den anden side er det ikke muligt for dette passivitetsansvar at formulere en afgrænsning, som betyder en præcisering af straffelovens medvirkensregler, eller i øvrigt er at foretrække fremfor disse regler.

Den manglende protest kan altså efter omstændighederne udløse ansvar, men bedømmes efter straffelovens almindelige medvirkensregler.

Den praktiske betydning af nr. 2 illustreres af Instruks-sagen: adskillelsen af de 18 par var netop "et nødvendigt eller naturligt middel" til gennemførelse af den undtagelsesfri ordning, ministeren selv havde besluttet. Rigsrettens formulering om, at hun "havde medvirket til, at administrationen af indkvarteringsordningen blev ulovlig", ligger direkte på linje med bestemmelsens ordlyd.

Tilsynsansvaret efter nr. 3 har sin ældste illustration i [SS-1/1910-DK](#) om Den sjællandske Bondestands Sparekasse – afsagt over et halvt århundrede før 1964-loven, men bevismæssigt stadig lærerig. Sagen angik det bedrageri, justitsminister P.A. Alberti som sparekassens formand havde begået. Rigsretten sondrede skarpt:

Tiltalt	Kendskab	Udfald
Indenrigsminister Sigurd Berg	Pålidelig meddelelse i januar 1906 om, at 3 mio. kr. manglede i regnskabet	Domfældt – bøde 100 kr.
Konseilspræsident J.C. Christensen	Kun generelle mistanker rejst under rigsdagsforhandlingerne i 1908	Frifundet

Berg blev dømt, fordi det som ansvarlig minister var hans pligt straks at anmode sparekasseinspektøren eller anden kompetent myndighed om at undersøge regnskabet, og fordi han undlod dette trods konkret viden. Christensen blev derimod frifundet, bl.a. fordi påstandene om misbrug ikke var så velfunderede, at de krævede indgriben, og fordi han derfor ikke havde handlet uforsvarligt ved at afvente yderligere beviser. Sagen fastslår dermed, at **tilsynssvigt kræver konkret viden eller konkretiseret mistanke** – en generel politisk uro om et sagsområde er ikke nok.

LOV

[Ministeransvarlighedsloven § 2](#)
[Ministeransvarlighedsloven § 3](#)
[Straffeloven § 23, stk. 1, 2](#)

PRAKSIS	Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg	13.12.2021
	Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager	22.06.1995
	Rigsretten · Rigsretssag mod Jens Christian Christensen og Sigurd Berg for manglende tilsyn med Den sjællandske Bondestands Sparekasse	17.06.1910

§ 7 Ansvar for kongelige beslutninger efter § 4 og kontrasignaturen

[Ministeransvarlighedslovens § 4](#) bestemmer:

Ansvar for en af kongen underskrevet beslutning påhviler såvel enhver minister, der har medunderskrevet, som ministre, der på anden måde har medvirket til beslutningens tilblivelse.

Bestemmelsen er den strafferetlige pendant til kontrasignaturreglen i [grundlovens § 14](#), hvorefter kongens underskrift under de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger kun giver dem gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministres underskrift, og hvorefter "enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen".

Det afgørende ved § 4 er, at ansvaret **ikke er begrænset til den medunderskrivende minister**. Også ministre, der "på anden måde har medvirket til beslutningens tilblivelse", er ansvarlige. Bestemmelsen lukker dermed det hul, der ellers kunne opstå, når en beslutning forberedes af flere ministre, men kun kontrasigneres af én.

Forarbejderne til lovforslaget forkastede udtrykkeligt den begrænsning af ansvaret for medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse, som 1939-loven havde indeholdt:

Ministeransvarlighedsloven af 1939 indeholdt dog i §§ 2-3 en vis begrænsning af ministres ansvar for medvirken ved kongelige beslutningers tilblivelse; en sådan fravigelse af de almindelige regler er dog næppe tilstrækkelig begrundet.

Den praktiske ramme om § 4 er statsrådets arbejde. Statsministeriets [statsrådsvejledning](#) beskriver den procedure, hvorunder kongelige beslutninger træffes, og understreger ministrenes personlige ansvar for sagerne:

Det er de enkelte ministre, der har ansvaret for, at deres respektive sager forelægges i Statsråd i overensstemmelse med de gældende regler, herunder grundlovens 30-dagesfrist for stadfæstelse af lovforslag, jf. grundlovens § 22, 1. pkt.

Vejledningen fastslår også, at der er mødepligt til statsrådsmøder, og at kun sygdom, tjenesterejser i udlandet og uudsættelige ministerbesøg fra udlandet udgør lovligt forfald. Forelæggelsespligten er nærmere beskrevet i Justitsministeriets [vejledning om lov kvalitet](#), hvorefter regeringens lovforslag og beslutningsforslag efter grundlovens § 17, stk. 2, som udgangspunkt skal forelægges i Statsrådet inden fremsættelsen.

Der foreligger ingen offentliggjort rigsretspraksis, hvor § 4 har været det bærende gerningsindhold. Bestemmelsens betydning er derfor primært præventiv og systematisk: den sikrer, at kollektivt forberedte kongelige beslutninger ikke kan placeres i et ansvarsvakuum.

LOV

[Grundloven § 14](#)
[Grundloven § 22](#)
[Ministeransvarlighedsloven § 4](#)

§ 8 Strafferammen i § 6 og forholdet til straffelovens kapitel 16 efter § 7

[Ministeransvarlighedslovens § 6](#) fastsætter strafferammen. Bestemmelsen har i den konsoliderede tekst ordlyden "bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år" (stk. 1) og "bøde eller hæfte" ved uagtsomhed (stk. 2), men **denne ordlyd er ikke gældende ret**. Ved [lov nr. 433 af 31. maj 2000](#), der trådte i kraft 1. juli 2001, blev hæftestrafen afskaffet. Ændringen er endnu ikke konsolideret ind i lovteksten. Af forarbejderne til ændringen fremgår:

Ved forslaget udgår »hæfte«, så strafferammen herefter er bøde eller fængsel indtil 2 år.

og for stk. 2:

Ved forslaget ændres hæfte til fængsel indtil 4 måneder.

Gældende strafferamme er dermed:

Skyldform	Strafferamme
Forsæt eller grov uagtsomhed, jf. § 5	Bøde eller fængsel indtil 2 år
Uagtsomhed	Bøde eller fængsel indtil 4 måneder

Bødestraf fastsættes efter straffelovens regler om dagbøder, jf. [§ 6, stk. 3](#).

Forarbejderne begrunder rammernes bredde og afviser samtidig en særlig lempelsesregel for ministre:

Strafferammerne er forholdsvis vide, men dette må anses for påkrævet under hensyn til den forskelligartede karakter af de lovovertrædelser, rammerne omfatter. Specielt bemærkes, at man ikke har anset det for rigtigt at afskrive muligheden for anvendelse af frihedsstraf for uagtsomt forhold.

Det er overvejet, om der i forslaget burde optages en bestemmelse, hvorefter rigsretten under særlige omstændigheder kunne bestemme, at den forskyldte straf skulle bortfalde. Man mener imidlertid, at principielle hensyn taler imod

specielt for ministre at gennemføre en sådan regel, der betegner en fravigelse af såvel straffelovens almindelige regler som de regler, der gælder om ansvar for andre personer, som virker i offentlig tjeneste eller hverv.

§ 7 regulerer forholdet til den øvrige strafferet. Efter stk. 1 gælder § 6 "kun, såfremt strengere straf ikke er hjemlet i den øvrige lovgivning". Forarbejderne præciserer rækkevidden:

henvises navnlig til de bestemmelser i straffelovens kap. 16, som hjemler strengere straf end forslagens § 5, og til visse andre bestemmelser i straffeloven, som kan komme i betragtning med hensyn til ministre, herunder regler i lovens kapitler 12 og 13 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder.

Efter § 7, stk. 2 gælder straffelovens §§ 155-157 derimod *ikke* for ministre. Begrundelsen er lovteknisk: "Forslagens § 5 træder i stedet for disse bestemmelser, og det må da af lovtekniske grunde anses for rigtigt, at det udtrykkeligt fastslås, at bestemmelserne herefter ikke omfatter ministre."

Subsidiaritetsreglen i stk. 1 har haft konkret betydning i FE-sagen mod en tidligere forsvarsminister, der blev tiltalt efter straffelovens § 109, stk. 1 om røbelse af statshemmeligheder – en bestemmelse i straffelovens kapitel 12 med en langt strengere strafferamme end § 6. Sagen blev derfor ført ved de **almindelige domstole** og ikke ved Rigsretten. Højesteret fastslog i [SS-55/2023-HJR](#) og [55/2023](#), at sagen angik en "politisk lovovertrædelse" efter [retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3](#) og derfor skulle behandles under medvirken af nævninger – bl.a. for at begrænse risikoen for misbrug af retssystemet i politisk øjemed og for at sikre den politiske ytringsfrihed. Sagen gav desuden anledning til principielle afgørelser om dørlukning, jf. [SS-94/2023-HJR](#) og [Sag 94/2023](#), om værning, jf. [Sag 106/2022](#), og om forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger, jf. [Sag 44/2023](#).

FE-sagskomplekset viser dermed, at **ikke enhver straffesag mod en minister er en rigsretssag**: hører forholdet under en strengere bestemmelse i den almindelige straffelovgivning og ikke under "embedsførelsen" i grundlovens § 16's forstand, behandles det i det ordinære system.

LOV	Ministeransvarlighedsloven § 6, stk. 1-3	Ministeransvarlighedsloven § 7, stk. 1, 2
	Retsplejeloven § 686, stk. 4	Straffeloven § 109, stk. 1 Straffeloven § 155
	Straffeloven § 156, stk. 1, 2	Straffeloven § 157, stk. 1, 2
PRAKSIS	Højesteret · Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertrædelse med nævninger 27.10.2023 Højesteret · Højesterets kendelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder mod tidligere forsvarsminister 27.10.2023 Højesteret · Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger 12.10.2023 Højesteret · Højesterets afgørelse om værning i sag om røbelse af statshemmeligheder 02.03.2023 Højesteret · Kendelse om aktindsigt og underretning om retsmøder i sag om overtrædelse af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger 12.06.2019	

§ 9 Sanktionspraksis i Rigsretten fra 1856 til 2021

Rigsrettens sanktionspraksis er så fåtallig, at hver enkelt afgørelse har præjudikatværdi. Samlet tegner materialet et billede af en ret, der er tilbageholdende med domfældelse, og som ved strafudmålingen lægger betydelig vægt på ministerens formål og på, om ansvaret allerede er gjort gældende politisk.

Sag	År	Forhold	Udfald
SS-1/1856-DK	1856	Ulovlig afholdelse af militærudgifter uden finanslovshjemmel under Krimkrigen	Frifindelse for alle syv tiltalte
SS-2/1877-DK	1877	Salg af Marmorkirken til C.F. Tietgen	Frifindelse for alle tre tiltalte
SS-1/1877-DK	1877	Overskridelse af bevillinger ved opførelsen af Det Kongelige Teater	Frifindelse for begge tiltalte
SS-1/1910-DK	1910	Manglende tilsyn med Den sjællandske Bondestands Sparekasse	Berg: bøde 100 kr. – Christensen: frifundet
SS-1/1995-DK	1995	Ulovlig berostillelse af tamilske familiesammenføringsager	Fængsel i 4 måneder, betinget med prøvetid 1 år
SS-1/2021-DK	2021	Ulovlig instruks om adskillelse af mindreårige asylpar	Fængsel i 60 dage

De tre ældste sager belyser den nødret- og skønsmargin, retten har anerkendt. I Krimkrigssagen fandt Rigsretten, at ekstraordinære udbetalinger var nødvendige til ordens bevarelse, og at de tiltalte "ikke handlet uberettiget ved at iværksætte dem"; det forhold, at tillægsbevillingsforslaget først blev fremsat i løbet af året, udgjorde ikke strafbar forsømmelse. I Marmorkirkensagen konkluderede retten, at handlingerne var drevet af en saglig hensigt om at afslutte et langvarigt og kostbart statsligt projekt, og at der ikke forelå det fornødne forsæt eller den grad af uagtsomhed, der kræves. Fælles for dem er, at **saglige formål og reelle nødvendighedshensyn afskærer strafansvaret**, selv når formelle procedurer ikke er fulgt.

Strafudmålingen i Tamilsagen viser, hvor omstridt sanktionsvalget er. Et mindretal på 8 dommere ville nøjes med 15 dagbøder à 1.000 kr. med henvisning til, at idømmelse af frihedsstraf bør være forbeholdt grovere og mere åbenbare tilfælde, at Ninn-Hansen allerede politisk var draget til ansvar, og at den indledende berostillelse havde sagligt grundlag. Flertallet på 12 dommere fandt derimod, at en bøde ville give et fejlagtigt indtryk af en mindre betydelig overtrædelse: det graverende i, at en justitsminister forsætligt i 7 måneder mod embedsmændenes advarsler fastholdt en lovstridig administration, der tilsidesatte et stort antal menneskers lovfæstede familieliv, krævede fængselsstraf. Fuldbyrðelsen blev udsat under hensyn til tiltaltes alder og helbred.

I Instruksagen blev straffen fastsat til fængsel i 60 dage, jf. [§ 6, stk. 1](#), sammenholdt med [straffelovens § 56](#). Rigsretten opregnede afvejningsmomenterne udtrykkeligt:

I skærpende retning:

- at ministeren besluttede, at praksisændringen skulle gennemføres og straks effektueres, selv om hun havde modtaget klar rådgivning om, at det ville stride mod lovfæstede krav om respekt for familieliv,
- at den ulovlige instruks havde alvorlige konsekvenser for de berørte par og deres børn, herunder belastningsreaktioner og negative psykiske følger for en i forvejen sårbar gruppe.

I formildende retning:

- at formålet – at beskytte mindreårige piger mod tvangsægteskaber – var anerkendelsesværdigt,
- at overtrædelsen primært angik tilsidesættelse af sagsbehandlingsregler,
- at instruks blev lovliggjort den 18. marts 2016 efter at have været gældende i mindre end halvanden måned,

- at de berørte par efter adskillelsen fortsat kunne besøge hinanden og opretholde en vis form for samliv.

Både i 1995 og 2021 blev sagens omkostninger pålagt statskassen.

LOV

Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 1

Ministeransvarlighedsloven § 6, stk. 1

Straffeloven § 56

PRAKSIS	Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg	13.12.2021
	Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager	22.06.1995
	Rigsretten · Rigsretssag mod Jens Christian Christensen og Sigurd Berg for manglende tilsyn med Den sjællandske Bondestands Sparekasse	17.06.1910
	Rigsretten · Rigsretssag om overskridelse af bevillinger ved opførelsen af Det Kongelige Teater	04.10.1877
	Rigsretten · Rigsretssag om salg af Marmorkirken til C. F. Tietgen	13.06.1877
	Rigsretten · Rigsretssag om militærudgifter under Krimkrigen	28.02.1855

Forældelse efter § 8 – femårsminimum, kommissionsundersøgelser og det bortfaldne L 118

§ 10

Ministeransvarlighedslovens § 8 bestemmer:

Ministres strafansvar forældes efter borgerlig straffelovs §§ 93-95. Forældelsesfristen er dog i intet tilfælde mindre end 5 år.

Hovedreglen følger dermed [straffelovens § 93](#), hvorefter fristen er 5 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 4 år – hvilket svarer til strafferammen efter § 6, stk. 1. Fristen regnes efter [straffelovens § 94, stk. 1](#) fra den dag, da den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt, og afbrydes efter stk. 5, når den pågældende gøres bekendt med sigtelsen.

Minimumsfristen på 5 år er ikke tilfældig. Justitsministeriet gengiver i lovforslag L 118 (2025-26) forarbejderne fra Folketingstidende 1963-1964, tillæg A, spalte 264, således:

Bestemmelsen har til formål at sikre, at forældelse ikke vil kunne ske, før der har været afholdt nyvalg til Folketinget, således at et eventuelt nyt folketingsflertal vil have mulighed for at tage stilling til tiltalespørgsmålet.

Forældelsesreglen er en forfatningsretlig garanti: den skal forhindre, at et siddende flertal kan lade en sag mod egne ministre forælde, før vælgerne har haft mulighed for at ændre Folketingets sammensætning. Samme sted fremgår, at § 8 ikke alene omfatter ansvar efter § 6, men også ansvar efter de strengere bestemmelser i den øvrige lovgivning, hvortil [§ 7](#) henviser.

I praksis er femårsfristen kommet under pres, fordi ministeransvarssager rutinemæssigt forudgås af en kommissionsundersøgelse. Justitsministeriet beskriver problemet i bemærkningerne til L 118:

Den nuværende forældelsesfrist på 5 år sammenholdt med den tid, det tager en kommission at gennemføre en undersøgelse, indebærer, at det kan være nødvendigt at finde konkrete løsninger for at sikre, at Folketinget har tid til at tage stilling til kommissionens beretning eller at rejse tiltale som følge af beretningen, inden et eventuelt ministeransvar forældes.

To konkrete løsninger er blevet anvendt:

- **Instrukskommissionen** afgav den 14. december 2020 en *delberetning* alene for at give Folketinget mulighed for at træffe beslutning om tiltalerejsning, fordi forældelsesfristen udløb den 10. februar 2021. Den sidste del af beretningen kom først den 26. april 2021 – efter at tiltalebeslutningen var truffet.
- **FE-Kommission II** fik ved lov nr. 711 af 13. juni 2023 om undersøgelse af beslutningen om hjemsendelse af ledende medarbejdere en særskilt § 22 a, hvorefter forældelsesfristen for ministres strafansvar for forhold omfattet af undersøgelsen i intet tilfælde er mindre end 6 måneder efter kommissionens beretning.

Et generelt lovgivningsinitiativ blev sat i gang efter beslutningsforslag **B 14** (2025-26), hvor Udvalget for Forretningsordenen den 26. november 2025 afgav beretning. Et flertal (S, V, SF og M) var enige om, at ministres strafansvar for forhold omfattet af en undersøgelses- eller granskningskommission tidligst skulle forældes 6 måneder efter kommissionens beretning, og at minimumsfristen skulle hæves fra 5 til 6 år. Et mindretal (DD, LA, KF og DF) ønskede en videregående ordning, hvorefter fristen først løber fra ministerens fratræden, med henvisning til, at de gældende regler "svækker mindretallets muligheder for at holde en minister ansvarlig".

Justitsministeren fremsatte den 25. februar 2026 **L 118** om forlængelse af forældelsesfristen. Lovforslaget nåede 1. behandling den 11. marts 2026, men er **bortfaldet**. Forældelsesreglen i § 8 er derfor uændret: femårsminimum, uden generel suspension under en kommissionsundersøgelse.

LOV

Ministeransvarlighedsloven § 7, stk. 1

Ministeransvarlighedsloven § 8

Straffeloven § 93, stk. 1

Straffeloven § 94, stk. 1, 5

PRAKSIS Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg

13.12.2021

Kommissionsundersøgelser og forbuddet mod retlige

§ 11 ministervurderinger – minksagen

Fakta i ministeransvarssager klarlægges typisk forudgående af en undersøgelses- eller granskningskommission. Kommissionernes kompetence er dog udtrykkeligt afskåret på netop det punkt, der er afgørende for strafansvaret. **§ 4, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner** bestemmer:

Undersøgelseskommissionen kan i øvrigt få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. En undersøgelseskommission kan dog ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar.

Begrundelsen er udfoldet i **betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer**, hvor udvalget anfører:

Den foreslåede begrænsning af undersøgelseskommissionernes virksomhed med hensyn til ministre skal naturligvis ses i sammenhæng med, at det i praksis efter grundloven alene tilkommer Folketinget at tage stilling til spørgsmålet om ministerens politiske ansvar eller om rejsning af sag med henblik på ministerens retlige ansvar, jf. grundlovens §§ 15-16. Der er ingen klar grænse mellem grundlaget for politisk ansvar og grundlaget for retligt ansvar. Eventuelle retsstridige forhold vil være politisk farvede, og det praktiske sanktionsspørgsmål vil normalt være et spørgsmål om politisk ansvar.

Undersøgelseskommissionens opgave bør for så vidt angår ministre således alene være at undersøge og klarlægge de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets egen stillingtagen til spørgsmålet om ministres politiske og/eller retlige ansvar. I den forbindelse kan subjektive forhold vedrørende ministeren også undersøges og klarlægges,

f.eks. hvilken viden ministeren må antages at have haft med hensyn til de oplysninger, der blev videregivet til Folketinget.

Sondringen er skarp: kommissionen må fastslå, hvad ministeren *vidste* – men ikke, om denne viden juridisk kvalificerer som forsæt eller grov uagtsomhed.

Minksagen illustrerer, hvor konsekvensrig grænsedragningen er. Granskningskommissionen om aflivning af mink, hvis beretning blev oversendt til [Granskningsudvalget](#), konkluderede, at der forelå "en klar ulovlig instruks" – såvel om aflivning af mink som om udbetaling af tempobonus – og at statsministerens udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 objektivt set var "groft vildledende", idet der hverken var hjemmel til aflivning uden for sikkerhedszonerne eller til tempobonus. Kommissoriet fastslog dog udtrykkeligt: "Granskningskommissionen skal dog ikke foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar, jf. herved de almindelige principper for undersøgelseskommissioner."

Kommissionen lagde til grund, at statsministeren ikke var bekendt med den manglende hjemmel, og tilføjede, at den *ikke* havde foretaget en vurdering af, om der forelå grov uagtsomhed. Denne tilbageholdenhed udløste en offentlig strid om, hvordan bemærkningen skulle læses. I en retlig vurdering afgivet til Folketinget, jf. [REU alm. del](#), anførte professorerne Jørgen Albæk Jensen, Jens Elo Rytter og Jørn Vestergaard:

Bemærkningen herom kan læses som en antydning af, at en nærmere undersøgelse af spørgsmålet om grov uagtsomhed i andet regi er indiceret, eller ligeafrem som en anvisning til Folketinget om, at en sådan opfølgning ville være på sin plads. [...] Beretningens bemærkninger om grov uagtsomhed bør imidlertid alene læses som en neutral redegørelse for afgrænsningen af kommissionens kompetence.

De konkluderede, at der ikke i beretningen var tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at statsministeren kunne idømmes strafansvar for grov uagtsomhed, endsige for et forsætligt forhold. Folketinget rejste ikke tiltale.

Den tilsvarende mekanisme fungerede i Instruks sagen, hvor Folketinget på grundlag af Instrukskommissionens delberetning vedtog beslutningsforslag [B 134](#) om rigsretstiltale. Af Udvalget for Forretningsordenens betænkning fremgår kommissionens konklusion om, at der ikke var "nogen rimelig tvivl om, at Inger Støjberg forud for udsendelsen af pressemeddelelsen var blevet advaret mundtligt af embedsfolk fra sit departement om, at en ordning uden undtagelser ikke ville være lovlig" – et rent faktumudsagn, som Rigsretten derefter kvalificerede retligt som forsæt.

Den parlamentariske procedure er reguleret i Folketingets forretningsorden. Efter [§ 54](#) behandler Udvalget for Forretningsordenen spørgsmål om, hvorvidt en minister skal søges draget til ansvar, og efter [§ 56](#) behandler udvalget kommissionsberetninger, der vedrører ministres – herunder afgåede ministres – forhold. En central retssikkerhedsgaranti findes i [§ 66](#):

Hvis udvalget på grundlag af beretning fra en undersøgelseskommission eller en granskningskommission eller på andet grundlag overvejer at søge ministeransvar gjort gældende, skal udvalget tidligst muligt gøre vedkommende minister bekendt med de kritikpunkter, som udvalget overvejer at fremdrage i sin indstilling.

LOV

[Folketingets forretningsorden § 54](#)
[Folketingets forretningsorden § 56](#)
[Folketingets forretningsorden § 66](#)
[Grundloven § 16](#)
[Lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner § 4, stk. 1-5](#)

PRAKSIS **Rigsretten** · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg

13.12.2021

§ 12 Afgrænsningen til embedsmændenes eget ansvar

Ministeransvaret eksisterer side om side med embedsmændenes selvstændige strafansvar, men de to spor bedømmes efter forskellige normer. Mens ministre er undtaget fra [straffelovens §§ 155-157](#), jf. [ministeransvarlighedslovens § 7, stk. 2](#), er det netop disse bestemmelser, der rammer embedsværket.

Forskellen i tærskel er substantiel. [Straffelovens § 157](#) kræver "grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed" – en begrænsning, der som beskrevet ovenfor bevidst *ikke* blev overført til ministeransvarlighedsloven. [Straffelovens § 156](#) rammer den, der nægter eller undlader at opfylde en tjenstlig pligt eller at efterkomme lovlig tjenstlig befaling, og [§ 155](#) den, der misbruger sin stilling til at krænke privates eller det offentliges ret. For begge bestemmelser kan straffen efter stk. 2 stige til fængsel indtil 1 år, når overtrædelsen begås af en person i ledende stilling.

Strafbarhedsgrænsen for embedsmisbrug er høj i praksis. I [SS-479/2004-HIL](#) blev Farum Kommunes borgmester og ordførende direktør tiltalt efter [§ 155](#) og [§ 157](#) for ulovlig låntagning, garantistillelser og uretmæssige repræsentationsudgifter. Rigsadvokatmeddelelsen om [straffens fastsættelse](#) fremhæver netop, at Højesteret i U 2008.1607 tillagde det væsentlig betydning i skærpene retning, at en tidligere borgmester ved sin handling groft havde misbrugt sin stilling, jf. [straffelovens § 81, nr. 8](#).

Omvendt viser en række afgørelser, hvor svært det er at nå strafbarhedstærsklen. I [SS-4567/2023-VIB](#) blev en kommunalt ansat fundet skyldig i tjenstemisbrug ved uberettigede opslag i sagsbehandlingssystemet SAPA, mens både byret og landsret i et parallelt sagskompleks frifandt to medarbejdere for tilsvarende opslag; Procesbevillingsnævnet meddelte i [25/25838](#) 3.-instansbevilling, netop for at Højesteret kan tage stilling til, hvornår uberettigede dataopslag når strafbarhedsgrænsen for tjenstemisbrug. I [SS-12682/2021-KBH](#) blev en afdelingschef frifundet for bestikkelse, fordi der hverken var bevis for et gaveelement eller for overprissætning, og i [SS-1052/2023-VLR](#) ændrede Vestre Landsret en frifindende byretsdom og dømte tre tidligere ansatte i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse for medvirken til mandatsvig og bestikkelse.

Afgrænsningen mellem ministerens og embedsmandens ansvar er selvstændigt behandlet i **betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand**, der beskriver det danske ministerstyre:

Det er bl.a. karakteristisk for det danske ministerstyre, at ministeren både i politisk og retlig henseende har et udstrakt ansvar for sit område, samtidig med at ministeren er den eneste person i ministeriet med demokratisk legitimitet.

Embedsmændenes stilling, når ministeren ønsker en ulovlig linje, er beskrevet i Moderniseringsstyrelsens [vejledning om god adfærd i det offentlige](#):

De ansatte har som hovedregel en lydighedspligt over for den offentlige myndighed eller institution, de er ansat i. Pligten indebærer, at de ansatte inden for lovgivningens rammer skal efterleve en ordre (beslutning) fra deres overordnede.

Forbeholdet "inden for lovgivningens rammer" er afgørende. Både i Tamilsagen og i Instruksagen advarede embedsværket gentagne gange skriftligt og mundtligt om ulovligheden – og det var netop disse advarsler, der gjorde ministerens efterfølgende fastholdelse af linjen forsætlig. Advarslerne fungerer dermed i praksis som det bevismæssige omdrejningspunkt, der flytter ansvaret fra embedsværket til ministeren.

Rent processuelt skal politikredsen efter [Rigsadvokatmeddelelsen om forelæggelse og indberetning](#) forelægge tiltalespørgsmålet for statsadvokaten i alle sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 16 (§§ 144-157 b). For ministre gælder denne ordning ikke: tiltalekompetencen tilkommer efter [grundlovens § 16](#) alene kongen eller Folketinget.

LOV	Grundloven § 16	Ministeransvarlighedsloven § 7, stk. 2	Straffeloven § 81
	Straffeloven § 155	Straffeloven § 156, stk. 1, 2	Straffeloven § 157, stk. 1, 2
PRAKSIS	Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg 13.12.2021 Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager 22.06.1995 Landsretten · Dom om mandatsvig og bestikkelse i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse 16.09.2024 Byretten · Kommunalt ansat fundet skyldig i uberettigede opslag i sagsbehandlingssystemet SAPA 06.11.2025 Byretten · Frifindelse i sag om bestikkelse i offentlig tjeneste 08.03.2022 Byretten · Borgmester tiltalt for misbrug af embede i strid med straffelovens § 155 10.04.2007 Procesbevillingsnævnet · Procesbevillingsnævnet: 3.-instansbevilling om tjenestemisbrug (straffeloven § 155) ved kommunalt ansattes uberettigede opslag i sagsbehandlingssystem 27.11.2025		

§ 13 Sammenfatning: hvad praksis kan bære

Ministeransvaret er en retlig konstruktion med et bredt gerningsindhold, en snæver processuel adgang og en tynd praksis. Det giver et karakteristisk mønster.

Normen er vid, men skyldkravet snævert. [§ 5, stk. 1](#) rammer enhver tilsidesættelse af embedspligt, herunder uskrevne forfatningsretlige pligter, og lovgiver fravalgte bevidst embedsmandsansvarets begrænsning til "grov eller oftere gentagen forsømmelse". Men skyldkravet – forsæt eller grov uagtsomhed – filtrerer effektivt, og forarbejderne henviser udtrykkeligt de mildere forsømmelser til det politiske ansvar.

Advarslen er beviset. Det klareste fællestræk i de to moderne domfældelser er, at strafansvaret indtrådte fra det tidspunkt, hvor ministeren mod utvetydige og gentagne juridiske advarsler fastholdt en ulovlig linje. I [SS-1/1995-DK](#) blev gerningsindholdet realiseret fra midten af juni 1988, ikke fra berostillelsens begyndelse i september 1987. I [SS-1/2021-DK](#) var det de dokumenterede advarsler af 9. og 10. februar 2016, der bar forsætsvurderingen. Omvendt førte den *manglende* konkrete viden til frifindelse af konseilspræsidenten i [SS-1/1910-DK](#).

Sagligt formål afskærer eller formilder. De ældre frifindelser i [SS-1/1856-DK](#), [SS-2/1877-DK](#) og [SS-1/1877-DK](#) hviler alle på, at dispositionerne var sagligt begrundede, og at forsæt eller kvalificeret uagtsomhed ikke forelå. I Instruksagen kunne det anerkendelsesværdige formål ikke afskære ansvaret – men det indgik udtrykkeligt som formildende ved strafudmålingen.

Politisk opbakning er ingen ansvarsfrihedsgrund. Rigsretten afviste i Tamilsagen, at tilslutning fra regeringen eller Folketinget kunne legitimere en ulovlig sagsbehandling. Ministeren er forvaltningschef, og forvaltningschefansvaret kan ikke delegeres til det politiske flertal.

Instruks- og tilsynsansvaret er lovens skarpeste redskab. [§ 3, nr. 1-3](#) gør ministeren ansvarlig for underordnede handlinger, når han vidste og ikke greb ind, når handlingen var et naturligt middel til hans egen beslutning, eller når han ikke i rimeligt omfang førte tilsyn og fastsatte instrukser. Forarbejderne betegner selv nr. 3 som "en ikke uvæsentlig udvidelse" i forhold til 1939-loven.

Sandhedspigten er strafsanktioneret, men uafprøvet. § 5, stk. 2 forpligter ikke ministeren til at udtale sig, men binder ham, når han gør det – og kriminaliserer fortælse af væsentlige oplysninger under Folketingets sagsbehandling. Bestemmelsen har endnu ikke båret en domfældelse.

Systemet er tidsbegrænset. Femårsminimum i § 8 skal sikre, at et nyvalgt Folketing kan tage stilling til tiltalepørgsmålet, men kolliderer i praksis med kommissionsundersøgelsernes varighed. Lovgiver har afhjulpet det ad hoc – ved delberetning i Instruksagen og ved en særskilt forældelsesbestemmelse i FE-undersøgelsesloven – men det generelle lovforslag L 118 er bortfaldet, og reglen står uændret.

Endelig bør praksisoversigtens grænser holdes for øje: Rigsretten er eneste forum for sager om *embedsførelsen*, men hører forholdet under en strengere bestemmelse i den øvrige straffelovgivning, føres sagen ved de almindelige domstole – som i FE-sagskomplekset, jf. [SS-55/2023-HJR](#).

LOV

[Grundloven § 16](#)
[Ministeransvarlighedsloven § 3](#)
[Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 1, 2](#)
[Ministeransvarlighedsloven § 8](#)

PRAKSIS	Højesteret · Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertrædelse med nævninger	27.10.2023
	Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg	13.12.2021
	Rigsretten · Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager	22.06.1995
	Rigsretten · Rigsretssag mod Jens Christian Christensen og Sigurd Berg for manglende tilsyn med Den sjællandske Bondestands Sparekasse	17.06.1910
	Rigsretten · Rigsretssag om overskridelse af bevillinger ved opførelsen af Det Kongelige Teater	04.10.1877
	Rigsretten · Rigsretssag om salg af Marmorkirken til C. F. Tietgen	13.06.1877
	Rigsretten · Rigsretssag om militærudgifter under Krimkrigen	28.02.1855

REFERENCE Lovgrundlag

8 paragraffer

Grundloven § 13	Grundloven § 16
Ministeransvarlighedsloven § 3	Ministeransvarlighedsloven § 4
Ministeransvarlighedsloven § 5 stk. 1, 2	Ministeransvarlighedsloven § 6 stk. 1-3
Ministeransvarlighedsloven § 7 stk. 1, 2	Ministeransvarlighedsloven § 8

MATERIALE Citerede afgørelser

19 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS

5

27.10.2023	Højesterets kendelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder mod tidligere forsvarsminister	4290-5140
27.10.2023	Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertrædelse med nævninger	4333-5198

12.10.2023	Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger	44-2023
02.03.2023	Højesterets afgørelse om værneting i sag om røbelse af statshemmeligheder	106-2022
12.06.2019	Kendelse om aktindsigt og underretning om retsmøder i sag om overtrædelse af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger	1857-2212
RIGSRET TEN · SÆRLIG DOMSTOL		6
13.12.2021	Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg	129-149
22.06.1995	Rigsretssagen mod Erik Ninn-Hansen for ulovlig behandling af tamilske familiesammenføringssager	112-131
17.06.1910	Rigsretssag mod Jens Christian Christensen og Sigurd Berg for manglende tilsyn med Den sjællandske Bondestands Sparekasse	113-132
04.10.1877	Rigsretssag om overskridelse af bevillinger ved opførelsen af Det Kongelige Teater	114-133
13.06.1877	Rigsretssag om salg af Marmorkirken til C. F. Tietgen	115-134
28.02.1855	Rigsretssag om militærudgifter under Krimkrigen	117-136
LANDSRET TEN · ANKEINSTANS		1
16.09.2024	Dom om mandatsvig og bestikkelse i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse	6172-7399
BYRET TEN · FØRSTE INSTANS		3
06.11.2025	Kommunalt ansat fundet skyldig i uberettigede opslag i sagsbehandlingssystemet SAPA	10474-12341
08.03.2022	Frifindelse i sag om bestikkelse i offentlig tjeneste	4621-5550
10.04.2007	Borgmester tiltalt for misbrug af embede i strid med straffelovens § 155	2858-3390
PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		3
16.12.2024	Annullering af parkeringsafgift grundet mangelfuld begrundelse ved to p-skiver	park-7399
07.12.2022	Twist om matrikelskel og adresseangivelse ved Rådhus torvet i Sønderborg	park-2212
06.07.2021	Ugyldigt gæstekort: Twist om anvendelse af blyant eller fyldepen ved parkering i Valby	park-5140
PROCESBEVILLINGSNÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
27.11.2025	Procesbevillingsnævnet: 3.-instansbevilling om tjenestemisbrug (straffeloven § 155) ved kommunalt ansattes uberettigede opslag i sagsbehandlingssystem	25/25838

FORARBEJDE Betænkninger

3 referencer

Betænkning om undersøgelsesorganer

nr. 1315 · 1996 · Justitsministeriet

Embedsmænds rådgivning og bistand - Betænkning nr. 1443 fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre

nr. 1443 · 2004 · Finansministeriet

Betænkning nr. 1557 om opfølgning på Christiania-sagen – Ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget

nr. 1557 · 2015 · Justitsministeriet

06

PRAKSISOVERSIGT · STATSFORFATNINGSRET

Praksisoversigt over parlamentarisme, mistillidsvotum og regeringsdannelse

Grundlovens § 15 og § 14 i praksis – fra mistillidsvotum til forretningsministerium og regeringsdannelse

Version 2 · Opdateret 7. sep. 2026 · 14 afgørelser · 2001-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Det parlamentariske princip er grundlovfæstet i [grundlovens § 15](#) som en NEGATIV parlamentarisme: en regering behøver ikke Folketingets positive tilslutning for at tiltræde, men den skal vige, hvis Folketinget udtaler sin mistillid. Området er i vidt omfang ikke-judiciabelt – den bærende praksis findes derfor ikke i domme, men i Folketingets egne afstemninger og forretningsorden, i Folketingets Ombudsmands udtalelser om statsministerens og ministrenes stilling, i statsretlige betænkninger og i Statsministeriets administrative vejledninger. Denne oversigt samler det materiale, der faktisk fastlægger retstilstanden om mistillidsvotum, forretningsministerium, regeringsdannelse og kongens formelle udnævnelses- og ressortkompetence efter [§ 14](#).

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Grundlovens § 15 udtrykker NEGATIV parlamentarisme: en regering kan tiltræde og fortsætte uden Folketingets positive tilslutning, men skal vige for et vedtaget mistillidsvotum.
- 02** Efter § 15, stk. 1, kan ingen minister forblive i embedet efter et mistillidsvotum; efter § 15, stk. 2, 1. pkt., udløser mistillid til statsministeren enten ministeriets afskedsbegæring eller udskrivelse af nyvalg.
- 03** Forfatningskommissionens bemærkninger fra 1953 fastslår udtrykkeligt, at § 15, stk. 2, 2. pkt., skal sikre, at der 'til enhver tid findes et ministerium', og at 3. pkt. begrænser de fungerende ministres beføjelser.
- 04** Et mistillidsvotum til en enkelt minister er efter Justitsministeriets udvalgsbetænkning nr. 1557/2015 aldrig blevet vedtaget i praksis – men der er adskillige eksempler på ministerafgang ved UDSIGTEN til et mistillidsvotum (det anticiperede mistillidsvotum).
- 05** Beslutningsforslag B 16 (2025-26) om mistillid til statsministeren blev forkastet med 29 stemmer for, 61 imod og 16 hverken for eller imod – et konkret nutidigt eksempel på, at mistillidsvota afgøres efter forretningsordenens § 33 og grundlovens § 50.

- 06** Afstemning om mistillid følger de almindelige regler: over halvdelen af medlemmerne skal være til stede og deltage, og medlemmer, der hverken stemmer for eller imod, tæller som deltagende, jf. forretningsordenens § 33, stk. 1.
- 07** Mistillid rejses parlamentarisk gennem forespørgsler efter forretningsordenens § 21 og forslag til vedtagelse efter § 24 – ikke gennem ministeransvarlighedsloven, som angår det RETLIGE ansvar.
- 08** Fungerende ministre i et forretningsministerium kan efter § 15, stk. 2, 3. pkt., kun foretage 'hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse' – dvs. uopsættelige og løbende sager, ikke topudnævnelser, nye kommissioner eller større regeringsplaner.
- 09** Selv når en regering formelt IKKE er et forretningsministerium, har der efter betænkning nr. 1443/2004 udviklet sig en praksis, hvorefter regeringen efter valgudskrivelse udviser tilbageholdenhed i sager med væsentlige politiske beslutninger.
- 10** Forretningsordenens § 20, stk. 9, gør konsekvensen institutionelt synlig: folketingsspørgsmål kan ikke indgives efter valgudskrivelse eller efter et ministeriums afskedsbegæring, jf. grundlovens § 15, stk. 2.
- 11** Regeringsdannelsen er forfatningskonvention: efter dronningerunden udpeges en forhandlingsleder, som via Statsministeriet kan modtage embedsbistand fra fagministerierne til regeringsgrundlaget – beskrevet af Justits- og Statsministeriet i FOB 2016-29.
- 12** Ombudsmanden accepterede i FOB 2016-29, at en regeringsdannelse er 'en politisk beslutningsproces af særlig karakter', der kan begrunde afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5 – men understregede, at hensynet svækkes, jo længere tid der er gået siden regeringsdannelsen.
- 13** Kongens kompetence efter § 14 er formel: kontrasignatur er en GYLDIGHEDSBETINGELSE for retsakter, og ansvaret – og dermed den reelle myndighed – ligger hos ministrene, jf. §§ 12 og 13 og FOB 2018-13.
- 14** Ressortfordelingen efter § 14, 2. pkt., udmøntes ved kongelig resolution og kundgøres i bekendtgørelser om ændring i forretningernes fordeling mellem ministrene; ændringer, der følger af en kongelig resolution, skal efter Vejledning om lov kvalitet ikke medtages i lovforslag.
- 15** Efter grundlovens § 32, stk. 2, 2. pkt., kan valg ikke udskrives efter udnævnelsen af et nyt ministerium, før statsministeren har fremstillet sig for Folketinget – en garanti mod en 'rigsdagsløs periode', jf. 1953-forarbejderne.
- 16** Ministres bierhverv kontrolleres af Folketinget: efter § 8 i lov om vederlag og pension m.v. for ministre skal hverv fratrædes ved tiltræden, medmindre statsministeren undtagelsesvis billiger dem, og Udvalget for Forretningsordenen inden 14 dage kan nægte tilladelse.
- 17** Statsministeren er ikke formelt ressortministrenes foresatte, men udøver efter almindelig statsretlig opfattelse en tilsynslignende funktion – og er derfor den, en muligt inhabil minister bør underrette, jf. ombudsmandens udtalelse om miljøministerens habilitet.

- 18** Domstolene prøver ikke det parlamentariske forhold: Højesteret afviste i F-35-sagen søgsmål fra organisationer uden særstatus og fastholdt, at dansk ret ikke anerkender actio popularis i sager med tungtvejende udenrigs- og sikkerhedspolitisk dimension.
- 19** Grænsen mellem politik og ret trækkes dog stedvis af domstolene: Højesteret fastslog i FE-sagen, at afgrænsningen af 'politiske lovovertrædelser' er overladt til domstolene, og at formålet er at hindre misbrug af retssystemet i politiske formål og sikre den politiske ytringsfrihed.

Grundlovens § 15: den negative parlamentarisme og pligten til at fungere

§ 1

Det parlamentariske princip blev først grundlovfæstet i 1953. [Grundlovens § 15, stk. 1](#) bestemmer, at ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham. [Stk. 2](#) følger hertil tre led: udtales mistilliden til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives; et ministerium, som har fået et mistillidsvotum eller har begæret sin afsked, fungerer, indtil et nyt ministerium er udnævnt; og fungerende ministre kan i deres embede kun foretage, »hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse«.

Konstruktionen er NEGATIV parlamentarisme. Grundloven kræver ikke, at en regering ved sin tiltræden opnår Folketingets positive tilslutning – kun at den ikke tåler et flertals udtrykte mistillid. Det er baggrunden for, at Danmark i praksis har kunnet regeres af mindretalsregeringer i årtier.

Forfatningskommissionens bemærkninger til bestemmelsen – den primære forarbejdskilde – er usædvanligt klare:

»Denne paragraf er ny. I stk. 1 og stk. 2, 1. punktum, grundlovfæstes det parlamentariske princip, hvorefter såvel den enkelte minister som det samlede ministerium skal vige for et af rigsdagen vedtaget mistillidsvotum.«

»Ved stk. 2, 2. pkt., sikres udtrykkeligt, at der til enhver tid findes et ministerium, idet de afgående ministre har pligt til at fungere, indtil et nyt ministerium er dannet. Hertil slutter sig bestemmelsen i stk. 2, 3. pkt., der begrænser fungerende ministres beføjelser.«

Bemærkningerne findes i [Folketingstidende 1952-53, tillæg A](#). Grundloven er aldrig siden ændret, og der findes ingen vedtagne, men endnu ikke gennemførte ændringer af § 15 – retstilstanden er altså uændret siden 5. juni 1953.

Bestemmelsen skal læses sammen med den øvrige forfatningsarkitektur: [§ 12](#) om, at kongen udøver den højeste myndighed »gennem ministrene«, [§ 13](#) om kongens ansvarsfrihed og ministrenes ansvar for regeringens førelse, og [§ 14](#) om udnævnelse, afskedigelse, ministerantal og ressortfordeling. Det RETLIGE ministeransvar efter [§ 16](#) og ministeransvarlighedsloven er en selvstændig og adskilt ansvarsform, som ikke behandles her.

LOV

[Grundloven § 12](#)

[Grundloven § 13](#)

[Grundloven § 14](#)

[Grundloven § 15, stk. 1, 2](#)

[Grundloven § 16](#)

Mistillidsvotummet i praksis – B 16 (2025-26) og den anticiperede afgang

§ 2

Mistillidsvotum fremsættes i dansk praksis som et beslutningsforslag eller som et forslag til vedtagelse under en forespørgsel. Et aktuelt og fuldt dokumenteret eksempel er beslutningsforslag [B 16 \(2025-26\) om Folketingets mistillid til statsministeren](#), fremsat den 23. oktober 2025 af Lars Boje Mathiesen (BP). Forslagsteksten var kortest tænkelig – »Folketinget udtaler sin mistillid til statsminister Mette Frederiksen« – og begrundelsen var af rent politisk karakter. Forslaget var til 1. behandling den 25. november 2025 og blev henvist til Udvalget for Forretningsordenen.

Afstemningsresultatet illustrerer mekanikken:

Stemmeafgivning	Antal	Partier
For	29	DD, LA, KF, DF, BP
Imod	61	S, V, M, RV, to løsgængere
Hverken for eller imod	16	SF, EL, ALT

Forslaget blev forkastet. Resultatet viser samtidig, hvorfor [forretningsordenens § 33, stk. 1](#) er central: Tinget kan kun tage beslutning, når over halvdelen af medlemmerne er til stede og deltager i afstemningen, jf. [grundlovens § 50](#), og medlemmer, der tilkendegiver, at de hverken stemmer for eller imod, ANSES som deltagende. De 16 hverken-for-eller-imod-stemmer talte altså med ved beslutningsdygtigheden, men ikke som støtte til forslaget. En beslutning er taget, når flere har stemt for end imod.

Det reelle sanktionsmiddel er imidlertid sjældent den formelle afstemning. Justitsministeriets udvalg konstaterede i **Betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen**:

»Det bemærkes, at det aldrig i praksis er kommet så langt, at et mistillidsvotum til en enkelt minister er blevet vedtaget. Derimod er der adskillige eksempler på, at en minister er gået af ved udsigten til, at der vedtages et mistillidsvotum.«

Samme betænkning understreger, at der ikke findes RETLIGE grænser for, hvornår Folketinget kan gøre det politiske ansvar gældende: det er ikke en betingelse, at ministeren har handlet retsstridigt, og Folketinget kan vedtage mistillid på et hvilket som helst grundlag, det finder relevant.

Udvalget om Undersøgelseskommissioner beskrev mekanismen som et »anticiperet mistillidsvotum« i **Betænkning nr. 1571/2018**, der netop fremhæver Christiania-sagen fra december 2013 som et eksempel: efter samråd med justitsministeren og statsministeren tegnede der sig et flertal, der fandt, at ministeren bevidst havde afgivet urigtige oplysninger, og ministeren afgik – uden kommissionsundersøgelse og uden formel afstemning om mistillid.

Begrebet mistillidsvotum optræder også uden for forfatningsretten, hvor det kan have direkte retlige konsekvenser. I [860-130456](#) fandt et beboerklagenævn, at en dirigents standsning af et ekstraordinært afdelingsmøde var den retligt nødvendige konsekvens af, at mødet havde vedtaget mistillid til mødets afholdelse. Parallellen er illustrativ: hvor mistillid ér vedtaget i et forsamlingsorgan, er retsvirkningen umiddelbar og ikke undergivet et yderligere skøn.

PRAKSIS

De parlamentariske kanaler: forespørgsel, forslag til vedtagelse og spørgsmål til ministre

Mistillid opstår normalt ikke ud af ingenting; den udvikles gennem Folketingets kontrolinstrumenter, som er reguleret i forretningsordenen.

Efter [forretningsordenens § 21](#) kan et medlem i henhold til [grundlovens § 53](#) bringe et offentligt anliggende til forhandling og kræve en eller flere ministres forklaring derom ved en FORESPØRGSEL. Forespørgslen skal fremsættes og forhandles senest på 10. mødedag efter Tingets tilslutning, og [§ 21, stk. 4](#) giver mulighed for HASTEFØRESPØRGSLE, når der er behov for en særlig hurtig debat om et aktuelt emne. Netop en hasteforespørgsel (F 37 i 2014) udløste den vedtagelse, der førte til nedsættelsen af Christiania-udvalget bag betænkning nr. 1557/2015.

Beslutning i forbindelse med en forespørgsel kan kun fattes efter [§ 24](#): der fremsættes et FORSLAG TIL VEDTAGELSE på højst 150 ord (50 ord ved hasteforespørgsler), som skal have naturlig tilknytning til forhandlingen. Der kan ikke stilles ændringsforslag hertil, og vedtages ét forslag, bortfalder de øvrige. Samme adgang gælder under forhandlingen af statsministerens åbningsredegørelse efter [grundlovens § 38](#), jf. [forretningsordenens § 19, stk. 1](#).

De løbende kontrolkanaler er [§ 20-spørgsmål](#) – herunder spørgetimen med statsministeren efter [§ 20, stk. 10](#), hvor statsministeren dog udtrykkeligt kan erklære ikke at ville besvare et spørgsmål – samt ministrenes adgang til Folketinget efter [grundlovens § 40](#) og [forretningsordenens § 28, stk. 4](#), hvorefter ministre er berettigede til at forlange ordet, så ofte de vil.

Endelig kan statsministeren efter [grundlovens § 39](#) og [forretningsordenens § 32, stk. 4](#) selv fremtvinge et møde med angivelse af dagsorden – samme ret som mindst 2/5 af medlemmerne har. Det er den institutionelle ramme, hvori en parlamentarisk krise kan bringes til afslutning.

Spørgsmålet om, hvorvidt en minister skal søges draget til ansvar, behandles efter [forretningsordenens § 54](#) af Udvalget for Forretningsordenen – det organ, der også afgav betænkning over B 16.

LOV

[Folketingets forretningsorden § 20](#)[Folketingets forretningsorden § 21](#)[Folketingets forretningsorden § 24](#)[Grundloven § 38](#)[Grundloven § 39](#)[Grundloven § 40](#)

Forretningsministeriet: den snævre kompetence og tilbageholdenheden efter valgudskrivelse

[Grundlovens § 15, stk. 2, 3. pkt.](#) begrænser fungerende ministres beføjelser til »hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse«. Bestemmelsen aktiveres, når ministeriet har fået et mistillidsvotum eller har begæret sin afsked – altså det egentlige FORRETNINGSMINISTERIUM.

Rammerne er udfoldet i **Betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand**. Betænkningen beskriver, at ministeren fortsat kan ekspedere løbende og uopsættelige sager, men efter praksis

f.eks. IKKE kan besætte administrative topposter, nedsætte udvalg og kommissioner eller fremlægge større regeringsplaner.

Det praktisk vigtigste er imidlertid, at en tilsvarende – men konventionsbaseret – tilbageholdenhed gælder, selv når regeringen formelt ikke er et forretningsministerium. Indenrigs- og Boligministeriet citerede i sit svar på en valgklage til [Udvalget til Valgs Prøvelse](#) betænkningens s. 147-148:

»Er valget – som det er sædvanligt – ikke udskrevet som følge af et mistillidsvotum, har der udviklet sig en praksis, hvorefter regeringen – selv om den formelt ikke er et forretningsministerium – alligevel udviser tilbageholdenhed i sager, der indeholder væsentlige politiske beslutninger. Denne tilbageholdenhed omfatter naturligvis ikke sager, der f.eks. på grund af deres karakter nødvendigvis må ekspederes.«

At normen er reelt virkende, ses af Justitsministeriets håndtering under folketingsvalget i 2022. I [FOB 2023-7 om våbenregisteret](#) meddelte ministeriet ombudsmanden, at det – »i lyset af den praksis, der har udviklet sig, hvorefter regeringen, når valg er udskrevet, udviser tilbageholdenhed i sager, der indeholder væsentlige politiske beslutninger og i forhold til administrative beslutninger af større rækkevidde, selvom regeringen formelt ikke er et forretningsministerium« – fandt det rigtigst ikke at afgive en supplerende udtalelse, før den parlamentariske situation var afklaret.

Folketinget har selv indrettet sin sagsbehandling efter reglen. [Forretningsordenens § 20, stk. 9](#) bestemmer udtrykkeligt, at spørgsmål ikke kan indgives »efter udskrivning af folketingsvalg eller efter et ministeriums indgivelse af afskedsbegæring, jf. grundlovens § 15, stk. 2«. Den parlamentariske kontrol suspenderes altså i takt med, at regeringens kompetence indskrænkes.

Også embedsværkets bistand følger med ned. Betænkning nr. 1443/2004 fastslår, at embedsværkets bistand efter valgudskrivelse i praksis er begrænset til »praktiske forhold«, fordi det ikke er embedsværkets opgave at bistå med at sikre, at ministrene bliver valgt, eller at der opnås et valgresultat, som indebærer, at den hidtidige regering kan fortsætte. Den anbefaling blev videreført af [Betænkning nr. 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere](#), der samtidig præciserede, at begrænsningen ikke gælder på samme måde ved folkeafstemninger.

Omvendt er der ikke noget til hinder for, at en minister deltager i valgkamp: Indenrigs- og Boligministeriet konkluderede i valgklagesagen, at »en minister ved udskrivelse af valg til Folketinget er berettiget til at varetage partipolitisk valgarbejde, mens vedkommende fortsat varetager hvervet som minister«. Samme sontring afspejles i [Vejledning om ministerens udgifter](#), hvorefter en minister i en valgkampperiode kan anvende ministerbilen i samme omfang som ellers.

LOV

[Folketingets forretningsorden § 20, stk. 9](#)[Grundloven § 15, stk. 2](#)

§ 5 Regeringsdannelsen som forfatningskonvention: dronningerunde, forhandlingsleder og regeringsgrundlag

Grundloven siger intet om, hvordan en regering DANNES. [§ 14, 1. pkt.](#) siger blot, at kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Hele processen frem til udnævnelsen er forfatningskonvention.

Den bedste offentligt tilgængelige beskrivelse af den konvention findes i ombudsmandens sag [FOB 2016-29 om aktindsigt i oplysninger til brug for regeringsdannelsen](#). Justitsministeriet redegjorde her – efter drøftelse med Statsministeriet – for praksis:

»[H]vis statsministeren f.eks. efter et valg må indgive regeringens afskedsbegæring og meddele Hendes Majestæt Dronningen, at der bør indkaldes til dronningerunde med henblik på at få udpeget en forhandlingsleder, og denne forhandlingsleder bliver en anden end den fungerende statsminister, er praksis, at Statsministeriet – efter aftale mellem den fungerende statsminister og forhandlingslederen – kan yde forhandlingslederen embedsbistand i forbindelse med regeringsdannelsen, herunder med bistand fra fagministerierne.«

De enkelte fagministerier yder altså ikke bistand DIREKTE til forhandlingslederen, men kan via Statsministeriet blive anmodet om baggrundsmateriale til brug ved forhandlingerne og ved udarbejdelsen af det regeringsgrundlag, »som skal danne grundlag for den kommende regerings aktiviteter, og som efter praksis præsenteres for offentligheden i forbindelse med en ny regerings tiltræden«.

Ombudsmanden accepterede, at regeringsdannelsen er »en politisk beslutningsproces af særlig karakter«, og at oplysninger herom efter omstændighederne kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5 – en bestemmelse med et bevidst snævert anvendelsesområde, der kun kan bruges, når hemmeligholdelse er KLART påkrævet, og der foreligger en NÆRLIGGENDE fare for skade. Han føjede dog en vigtig begrænsning til:

»[T]idsfaktoren spiller efter min opfattelse en rolle, og ... hensynene bag § 33, nr. 5 – også i tilfælde som det foreliggende – vil svækkes, jo længere tid der er gået, efter at den pågældende regering er dannet.«

De hensyn, ministerierne påberåbte sig, er samtidig en beskrivelse af konventionens funktionsmåde: aktindsigt i forhandlingsmateriale ville kunne få fremtidige forhandlingsledere til at være tilbageholdende med at bruge embedsværket, svække det faglige grundlag for regeringsgrundlaget og forsinke processen hen mod, »at Danmark igen har en fuldt beslutningsdygtig regering«.

Processens tidsmæssige udstrækning har konkrete følger for statsapparatet. Christiania-udvalget bag betænkning nr. 1557/2015 oplyser således selv, at dets arbejde »blev indstillet i valg- og regeringsdannelsesperioden i maj og juni 2015«.

Grundloven sætter én formel skranke i selve regeringsdannelsen: efter [§ 32, stk. 2, 2. pkt.](#) kan valg efter udnævnelsen af et nyt ministerium ikke udskrives, forinden statsministeren har fremstillet sig for Folketinget. Forfatningskommissionen begrundede dette og de tilknyttede regler i [§ 32, stk. 3-4](#) med, at man »anser det for ønskeligt at skabe garantier mod, at der opstår en rigsdagsløs periode«.

LOV

[Grundloven § 14](#)[Grundloven § 32, stk. 2-4](#)

Kongens udnævnelsesret, kontrasignaturkravet og § 6 ressortfordelingen efter § 14

[Grundlovens § 14](#) rummer fire led: kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre; han bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem; kongens underskrift giver beslutninger gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministres underskrift; og enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen.

Forarbejderne fra 1953 forklarer den ene sproglige ændring i forhold til 1915-grundlovens § 13: udtrykket »sine ministre« blev erstattet med »statsministeren og de øvrige ministre«, fordi det »[u]nder hensyn til statsministerens ledende stilling ... er blevet anset for ønskeligt, at udnævnelsen af en statsminister udtrykkeligt nævnes«.

At kompetencen er FORMEL, er fastslået udførligt i ombudsmandens sag [FOB 2018-13 om aktindsigt i brevveksling med kongehuset](#), der sammenfatter den statsretlige litteratur:

»Grundlovens § 12 fastslår som det fremgår, at regenten udøver sin myndighed 'gennem ministrene'. Sammen med bestemmelsen i grundlovens § 13 om, at 'ministrene er ansvarlige for regeringens førelse' og bestemmelsen i grundlovens § 14, 3. pkt., om, at ministrenes underskrift er en gyldighedsbetingelse for kongens beslutninger, understreger bestemmelsen således, at det er ministrene – ikke regenten – der bærer ansvaret, og at det derfor som en refleksvirkning også er ministrene – ikke regenten – der har den afgørende myndighed i statsanliggender.«

Kontrasignaturkravet angår kun RETSAKTER. Som ombudsmanden refererer, må ordet »beslutninger« i § 14 forstås som retsakter, og kontrasignaturen er en gyldighedsbetingelse: uden den indtræder de tilsigtede retsvirkninger ikke. For kongens FAKTISKE handlinger og politisk betonedede udtalelser – nytårstaler, statsbesøg, taler ved officielle lejligheder – følger det derimod af [§ 13](#), at der kræves forudgående tilslutning fra en minister, normalt statsministeren. Statsministeriet lagde tilsvarende i sagen om [aktindsigt i dronningens nytårstale](#) til grund, at dronningen ved nytårstalen og taler ved statsbesøg ikke handler som privatperson, men som led i statsstyret, og at talerne dermed er omfattet af ministrenes ansvar – hvilket ombudsmanden ikke fandt anledning til at kritisere.

Ressortkompetencen i § 14, 2. pkt., udøves ved KONGELIG RESOLUTION efter statsministerens indstilling og kundgøres i [bekendtgørelser om ændring i forretningernes fordeling mellem ministrene](#). Bekendtgørelserne udstedes af Statsministeriet og bruges både til at flytte enkeltsgsområder og til at oprette og nedlægge hele ministerier – som da der ved bekendtgørelse af 31. august 2024 blev oprettet et Ministerium for Grøn Trepert med overførsel af sagsområder fra Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, »idet den nærmere fastlæggelse af ministerens ansvarsområde vil ske ved kongelig resolution«.

Den lovtekniske konsekvens er beskrevet i [Vejledning om lov kvalitet](#): ressortændringer, der følger af en kongelig resolution, skal som udgangspunkt IKKE medtages i et lovforslag, »da dette må anses som overflødigt, fordi ændringen allerede følger af den kongelige resolution«; de bør i stedet indarbejdes i en lovebekendtgørelse. Vejledningen tilføjer, at en minister som udgangspunkt frit kan oprette og nedlægge myndigheder på sit område og overføre opgaver mellem dem på administrativt grundlag – men at en myndighed, der er oprettet ved lov eller hvis eksistens er specifikt forudsat i lovgivningen, kun kan nedlægges ved lov.

LOV

[Grundloven § 12](#)[Grundloven § 13](#)[Grundloven § 14](#)

§ 7 Statsråd og ministerråd – §§ 17-18 og den administrative praksis

[Grundlovens § 17](#) bestemmer, at ministrene i forening udgør statsrådet, hvori tronfølgeren tager sæde, når han er myndig, og at der i statsrådet forhandles »alle love og vigtige regeringsforanstaltninger«. Kongen fører forsædet. [§ 18](#) supplerer med ministerrådet: er kongen forhindret i at holde statsråd, kan han lade sagen forhandle i et ministerråd bestående af samtlige ministre under statsministerens forsæde, hvor hver minister afgiver sit votum til protokollen, og beslutning tages efter stemmeflerhed.

Den praktiske udmøntning er beskrevet i Statsministeriets [Vejledning om ekspedition af statsrådssager](#) (Statsrådsvejledningen). Heraf fremgår, at der normalt afholdes 6-7 statsrådsmøder om året, at der er MØDEPLIGT, og at kun sygdom, tjenesterejser i udlandet og indkomne ministerbesøg fra udlandet er »lovligt« forfald. Ved forfald påhviler det ministeren selv at aftale med en anden minister, at denne forelægger sagerne – og »[s]åfremt der er udpeget en fungerende minister, forelægges sagen af denne«. Sagerne inddeles i fem hovedgrupper, der alle vedrører bifaldelse af fremsættelse og stadfæstelse af lovforslag, og det er de enkelte ministre, der har ansvaret for, at sagerne forelægges i overensstemmelse med de gældende regler, herunder grundlovens 30-dagesfrist for stadfæstelse.

Vejledningen er værd at bemærke af to grunde. For det første viser den, at statsrådets funktion i dag er formaliseret og ekspeditionspræget – den reelle regeringskoordination sker andetsteds. For det andet dokumenterer den, at det formelle apparat er indrettet på KONTINUITET: også et fungerende ministerium og fungerende ministre kan forelægge sager for regenten, hvilket er den praktiske forudsætning for, at pligten til at fungere efter [§ 15, stk. 2, 2. pkt.](#) kan opfyldes.

Hvor den reelle beslutningskoordination foregår, blev belyst i Granskningskommissionens beretning om sagen om aflivning af mink, hvor Statsministeriets og tidligere statsministres forklaringer om regeringsudvalgene (bl.a. Koordinationsudvalget) er gengivet i [beretningen](#). Det fremgår heraf, at regeringsudvalgene efter den forklaring, der blev afgivet, retligt ikke er tillagt kompetence til at træffe beslutninger, at der er tale om konsensusfora, og at det formelt er den enkelte ressortminister, der træffer beslutningen og bærer ansvaret for at udføre den. Det er den samme grundstruktur som i §§ 14 og 17-18: kollektiv forhandling, individuelt ministeransvar.

LOV

[Grundloven § 15, stk. 2](#)[Grundloven § 17](#)[Grundloven § 18](#)

Mindretalsregeringens afhængighed af Folketinget – FOB 2009

§ 8 15-1

Den mest udførlige forvaltningsretlige udlægning af parlamentarismens praktiske betydning findes i ombudsmandens sag [FOB 2009 15-1 om hemmeligholdelse af sag om statsministerens eventuelle topjob i EU eller NATO](#). Ombudsmanden sammenfattede den forfatningsretlige baggrund således:

»Det følger af det danske forfatningsretlige system, at regeringen – blandt andet i forbindelse med lovgivningsarbejdet – fungerer i et samarbejde med Folketinget, og at Folketinget fører kontrol med regeringen. ... Hertil kommer, at regeringen i Danmark aktuelt og traditionelt er mindretalsregeringer. Det er og har således i praksis været nødvendigt, at regeringen samarbejder med Folketinget for at opnå flertal til – ved lov eller beslutning – at gennemføre sit program. Et flertal i Folketinget kan til enhver tid udtale sin mistillid til en minister. Hvis mistilliden udtales til statsministeren, vil det samtidig fremkalde regeringens afskedsbegæring, medmindre nyvalg udskrives, jf. grundlovens § 15, stk. 2, 1. pkt.«

Sagen viser samtidig, hvordan den negative parlamentarisme gennemsyrrer forvaltningsretlige afvejninger. Statsministeriet gjorde gældende, at et afslag på aktindsigt, som indebar eller blev opfattet som en bekræftelse af, at en minister var kandidat til en international toppost, kunne få parlamentariske konsekvenser i form af tilbageholdenhed med at indgå aftaler og forlig med ministeren – og at der kunne blive tale om »meget omfattende parlamentariske konsekvenser hvis partierne bag regeringens parlamentariske grundlag ikke er indstillet på at samarbejde med regeringen ved at give deres fortsatte støtte til den siddende minister/regering«. Vedrørte sagen statsministeren, ville dennes mulighed for effektivt at virke som regeringens chef – og dermed regeringens muligheder for at fungere som en arbejdsdygtig regering – kunne lide væsentlig skade.

Ombudsmanden kritiserede i sagen ikke afgørelsens resultat, men fandt, at Statsministeriets BEGRUNDELSE ikke opfyldte kravene i forvaltningslovens § 24: en fyldestgørende begrundelse skulle både have redegjort for det generelle hjemmelsgrundlag for at give afslag uden at be- eller afkræfte dokumenternes eksistens og for de konkrete hensyn, der gjorde hemmeligholdelse påkrævet. Udtalelsen illustrerer den generelle linje: ombudsmanden efterprøver ikke det parlamentariske forhold som sådan, men de forvaltningsretlige krav til de afgørelser, det giver anledning til.

Udtrykket »regeringens parlamentariske grundlag« – aftalepartierne bag en mindretalsregering – har således ikke selvstændig retlig status i grundloven, men er den faktiske forudsætning, som både Statsministeriet og ombudsmanden lægger til grund ved anvendelsen af skrevne retsregler.

LOV

Grundloven § 15, stk. 2

Grundloven § 19, stk. 1

Ministerens dobbeltrolle, habilitet og bierhverv: § 14 og § 9 ministervederlagslovens § 8

Ressortfordelingen efter § 14 placerer ministeren i en dobbeltrolle: politisk regeringsmedlem OG øverste forvaltningschef. **Betænkning nr. 1443/2004**, som ombudsmanden gengiver i [FOB 2026-2 om justitsministerens bogprojekt](#), sonderer mellem fire funktioner:

- ministeren som forvaltningschef
- ministeren som regeringsmedlem
- ministeren som partipolitiker
- ministeren som privatperson

Embedsværket skal yde rådgivning og bistand på de to førstnævnte områder, mens de to sidste ligger uden for. Ombudsmanden citerer i samme sag Jens Peter Christensen, *Ministre og embedsmænd – pligter og ansvar* (2022), s. 211, for, at »[d]en yderste grænse for embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre sættes af, at der skal være tale om forhold, der knytter sig til ministerens funktioner som minister«.

Dobbeltrollen slår igennem på habilitetsområdet. I ombudsmandens sag om [manglende afklaring eller afværgelse af mulig inhabilitet](#) udtalte ombudsmanden, at statsministeren – selv om han ikke formelt kan anses for den enkelte ressortministers foresatte i forvaltningslovens § 6's forstand – »efter almindelig statsretlig opfattelse [udøver] en tilsynslignende funktion over for de enkelte ministre«, og at statsministeren derfor er den, der bør underrettes efter principperne i forvaltningslovens § 6, stk. 1. Herefter kunne statsministeren tage stilling t

il inhabiliteten og drage konsekvenserne. Ombudsmanden anså det for en fejl og for beklageligt, at ministeren ikke undergav spørgsmålet nærmere overvejelse.

I sagen om [myndighedsinhabilitet ved oprykning af ministerens ægtefælle](#) knyttede ombudsmanden udtrykkeligt spørgsmålet til § 14: det var et spørgsmål om »en personligt inhabil ministers overordnede ansvar for sagens behandling som følge af forretningernes fordeling mellem ministrene i henhold til grundlovens § 14« sammenholdt med ministerens tilsyns- og instruktionspligt. Ombudsmanden fandt, at ministeren havde været afskåret fra at føre et forsvarligt tilsyn med embedsmændenes behandling af sagen.

Ministres BIERHVERV kontrolleres derimod af Folketinget selv. Efter [§ 8, stk. 1, i lov om vederlag og pension m.v. for ministre](#) skal en minister, der ved sin tiltræden besidder hverv i offentlige eller private virksomheders, foretagenders eller institutioners tjeneste, fratræde disse. Undtagelsesvis kan hvervet bevares med statsministerens foreløbige billigelse, hvis varetagelsen efter dennes skøn ikke kan berede vanskeligheder i udførelsen af embedspligten eller i forholdet til statsforvaltningsgrenene. Statsministeren skal STRAKS skriftligt underrette et af Folketinget nedsat udvalg – i praksis Udvalget for Forretningsordenen – som inden 14 dage kan NÆGTE tilladelsen. Efter [§ 8, stk. 3](#) må ingen minister i sin ministertid overtage nyt hverv af den art, og efter [stk. 4](#) gælder ordningen også statsministeren selv. Folketingsvirksomhed er undtaget, jf. [stk. 5](#).

Ombudsmanden konstaterede i inhabilitetssagen, at underretningen af Udvalget for Forretningsordenen om en ministers opretholdt orlov fra en tidligere stilling (§ 9-ordningen, der henviser til § 8's procedure) på grund af en misforståelse mellem Statsministeriet og ministeren først skete flere år efter ministerudnævnelsen, hvilket Statsministeriet beklagede.

Åbenheden om ministerhvervets økonomiske side er reguleret administrativt gennem [Vejledning om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter](#) og [Vejledning om ministerens udgifter](#), der tager udgangspunkt i, at ministre er »både den øverste administrative chef og den politiske chef for deres respektive ministerområde«, og at der derfor ikke på forhånd kan foretages en skarp afgrænsning af, hvilke udgifter der er ministerrelevante.

LOV

[Grundloven § 14](#)[Lov om vederlag og pension m.v. for ministre § 8, stk. 1, 3-5](#)

§ 10 Domstolenes tilbageholdenhed over for det parlamentariske rum

Domspraksis om parlamentarismen selv er så godt som fraværende. Det er ikke et hul i materialet, men en konsekvens af, at det politiske ansvar efter [§ 15](#) hverken har en adressat med retlig interesse eller en retsfølge, domstolene kan udmåle. De domme, der findes, angår grænsefladerne.

Den klareste nyere illustration er F-35-sagen. Fire humanitære organisationer anlagde sag mod Rigspolitiet og Udenrigsministeriet med påstand om ugyldighed af eksporttilladelser under F-35-programmet. Staten anførte bl.a., at tilladelserne var forbundet med meget tungtvejende udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser, og at organisationerne reelt anfægtede selve F-35-partnerskabsaftalen og beslutningen om at fastholde den. Østre Landsret afviste sagen i [BS-26806/2024-OLR](#), og Højesteret stadfæstede i [BS-24622/2025-HJR](#):

»Organisationerne er ikke ved lov tillagt klageret, partsstatus eller søgsmålskompetence vedrørende myndighedernes udstedelse af eksporttilladelser efter våbenlovens § 6.«

Højesteret fastslog, at foreninger, der ikke selv er konkret og individuelt berørte, kun har retlig interesse, hvis SÆRLIGE OMSTÆNDIGHEDER taler herfor – f.eks. en tillagt særstatus – og at de særlige Maastricht-kriterier om overgivelse af lovgivningskompetence af indgribende betydning for befolkningen ikke fandt anvendelse. Dansk ret anerkender ikke actio popularis, heller ikke over for regeringens udenrigspolitiske dispositioner.

Samme linje ses i [BS-15215/2020-OLR](#), hvor Østre Landsret afviste et søgsmål om prøvelse af GENERELLE regler, fordi prøvelse som udgangspunkt forudsætter en konkret forvaltningsakt, og i [BS-21108/2022-OLR](#), hvor et anerkendelsessøgsmål mod PET og FE blev afvist for manglende retlig interesse.

Omvendt er domstolenes prøvelsesret efter [grundlovens § 63](#) reel, hvor der ér en afgørelse og en berørt part. I [Sag 276/2013](#) tog Højesteret stilling til forholdet mellem begrænsede prøvelsesregler i særlovgivningen og den generelle prøvelsesret efter grundloven, og i [BS-43/2001-HJR](#) blev spørgsmålet om prøvelse af administrative skøn, der angiveligt var båret af usaglige, POLITISKE hensyn, behandlet efter samme bestemmelse.

Grænsen mellem politik og strafferet trækkes derimod af domstolene selv. I FE-sagen, [55/2023](#), fastslog Højesteret om begrebet »politiske lovovertrædelser« i retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3:

»Det er ikke i loven eller forarbejderne defineret, hvad der ligger i udtrykket »politiske lovovertrædelser«. Den nærmere afgrænsning er således overladt til domstolene.«

Højesteret lagde vægt på, at formålet med nævningemedvirken »må antages at være navnlig at begrænse muligheden for, at retssystemet misbruges i politiske formåls interesse, og at sikre den politiske ytringsfrihed«, og at en tidligere forsvarsministers offentlige kritik af regeringens håndtering af FE-sagen derfor skulle behandles med nævninger (3-2). Kendelsen er den tydeligste nyere markering af, at domstolene værner om det politiske rum snarere end at afgøre det.

Statsministerens person nyder strafferetlig beskyttelse i kraft af hvervet. I [SS-2997/2022-OLR](#) fandt Østre Landsret ophængningen af en mannequindukke med statsministerens ansigt og teksten »HUN MÅ OG SKAL AFLIVES!« som en offentligt fremsat trussel om vold mod statsministeren i anledning af hendes udførelse af hvervet efter straffelovens § 119, stk. 1, jf. § 81, nr. 7, og fandt ikke ytringen beskyttet af EMRK artikel 10; Procesbevillingsnævnet meddelte efterfølgende 3.-instansbevilling i [sagerne 24/08286, 24/17272 og 24/17273](#). Tilsvarende blev vold mod statsministeren straffet efter § 119, stk. 1, i [SS-11776/2024-KBH](#).

En beslægtet – men EU-retlig – problemstilling om, hvem der afgør et parlamentarisk organs sammensætning, blev afgjort i [C-600/22](#), hvor EU-Domstolen fastslog, at Europa-Parlamentet er bundet af medlemsstaternes officielle meddelelser om valgte medlemmer og ikke kan efterprøve lovligheden af nationale valgprocedurer.

Endelig markerer [SS-1/2021-DK](#) afgrænsningen udadtil: Rigsretten dømte en fhv. minister for forsætlig overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1. Det er det RETLIGE ministeransvar efter [grundlovens § 16](#) – en helt anden ansvarsform end den politiske mistillid efter § 15, og med en helt anden proces og bevisbyrde. De to spor kan i praksis konkurrere: Udvalget for Forretningsordenen behandlede i [B 14 \(2025-26\)](#) netop forældelsesreglerne i ministeransvarlighedsloven i lyset af, at kommissionsundersøgelser går forud for Folketingets stillingtagen til, om der skal rejses rigsretssag.

LOV	Grundloven § 15	Grundloven § 16	Grundloven § 63	Straffeloven § 119, stk. 1	
PRAKSIS	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport				18.03.2026
	Højesteret · Højesterets kendelse om nævningemedvirken i sag om videregivelse af statshemmeligheder (FE-sagen)				27.10.2023

Højesteret · Prøvelse af Advokatnævnets kompetenceafvisning efter Grundlovens § 63	12.08.2014
Højesteret · Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumssanbringelse	12.10.2001
EU-Domstolen · Europa-Parlamentets beføjelser vedrørende valgte medlemmers mandat og immunitet: Domstolen stadfæster kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne	26.09.2024
Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg	13.12.2021
Landsretten · Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse	11.04.2025
Landsretten · Landsrettens dom i sag om trusler mod statsministeren under corona-demonstration	13.03.2024
Landsretten · Østre Landsret afviser sag mod PET og FE om anerkendelse af agent-samarbejde grundet manglende retlig interesse	08.11.2023
Landsretten · Dom om Retlig Interesse i Sag om Grundvandsbeskyttelsesregler	02.12.2022
Byretten · Dom for vold mod statsminister, databedrageri og blufærdighedskrænkelser med udvisning	07.08.2024
Procesbevillingsnævnet · Procesbevillingsnævnet: 3.-instansbevilling i sag om strafbar trussel mod statsministeren under corona-demonstration (mannequindukke med skiltet "HUN MÅ OG SKAL AFLIVES!")	16.08.2024

§ 11 Retskildebilledet: hvor praksis om parlamentarisme faktisk findes

For den, der skal fastlægge retstilstanden på dette område, er retskildehierarkiet et andet end sædvanligt. Rangordnet efter, hvor bindende kilderne faktisk er:

1. **Grundlovens tekst** – §§ 12-18, § 32, §§ 38-40 og § 50. Uændret siden 1953 og uden pending ændringer.
2. **Forfatningskommissionens bemærkninger (1953)** – den primære og stort set eneste forarbejdskilde til § 15 og § 32, tilgængelig i [Folketingstidende 1952-53, tillæg A](#).
3. **Folketingets forretningsorden** – den operative regulering af, hvordan mistillid rejses og afgøres: § 19, § 20, § 21, § 24, § 33 og § 54.
4. **Folketingets egne afstemninger og udvalgsberetninger** – fx [B 16 \(2025-26\)](#), der er den nyeste realiserede anvendelse af § 15, stk. 2.
5. **Statsretlige betænkninger** – navnlig **nr. 1443/2004** om embedsmænds rådgivning og bistand (forretningsministeriet og valgkampsbistanden), **nr. 1537/2013** om ministrenes særlige rådgivere, **nr. 1557/2015** om Christiania-sagen (det politiske ansvar og sandhedspilgten), **nr. 1571/2018** om undersøgelseskommissioner (det anticiperede mistillidsvotum), **nr. 1315/1996** om undersøgelsesorganer og **nr. 312/1962** om ministrenes ansvar for regeringens førelse, der udtrykkeligt afgrænser det politiske ansvars form og indhold fra sit kommissorium.
6. **Ombudsmandens udtalelser** – vejledende, men de facto styrende for forvaltningens adfærd: [FOB 2009 15-1](#), [FOB 2016-29](#), [FOB 2018-13](#), [FOB 2023-7](#) og [FOB 2026-2](#).
7. **Administrative vejledninger og bekendtgørelser** – [Statsrådsvejledningen](#), [Vejledning om lov om lovkvalitet](#), [Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen](#) om ministerbetjeningsreglen, og [bekendtgørelserne om ændring i forretningsordens fordeling mellem ministrene](#).
8. **Domspraksis** – kun i grænsefladerne, jf. afsnittet ovenfor.

En central pointe for praktikerne er, at ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24 og de tilknyttede undtagelser er den kanal, hvorigennem parlamentarismens indre liv oftest bliver retligt prøvet. [Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen](#) præciserer, at § 24, stk. 1, »alene vedrører de opgaver, som en minister skal løse som regeringspolitiker«, og at dokumenter udvekslet mellem ministre, når én eller begge ikke handler som

regeringspolitiker, ikke kan undtages. Det er samme sondring mellem ministerens funktioner, som betænkning nr. 1443/2004 opstiller.

LOV

Folketingets forretningsorden § 33

Grundloven § 15

Sammenfatning: hvad der er retligt bindende, og hvad der er konvention

Parlamentarismen i dansk ret består af tre lag, som det er afgørende at holde adskilt.

Det retligt bindende lag er smalt, men skarpt. [Grundlovens § 15, stk. 1](#) gør det retligt umuligt for en minister at forblive i embedet efter et vedtaget mistillidsvotum. [§ 15, stk. 2](#) opstiller det alternative valg mellem afskedsbegæring og nyvalg, pålægger de afgående ministre pligt til at fungere og begrænser deres kompetence til det fornødne til embedsforretningernes uforstyrrede førelse. [§ 32, stk. 2, 2. pkt.](#) forhindrer en nyudnævnt statsminister i at udskrive valg, før han har fremstillet sig for Folketinget. [§ 14, 3. pkt.](#) gør ministerkontrasignatur til en gyldighedsbetingelse. Og [§ 50](#) og [forretningsordenens § 33](#) fastlægger, hvornår Folketinget overhovedet kan træffe beslutning.

Det konventionsbaserede lag er langt bredere og bærer den daglige praksis: dronningerunden og udpegningen af en forhandlingsleder, embedsbistanden til regeringsgrundlaget via Statsministeriet, mindretalsregeringens aftalepartier, den anticiperede ministerafgang ved udsigten til mistillid, og regeringens tilbageholdenhed efter valgudskrivelse, SELV NÅR den formelt ikke er et forretningsministerium. Ingen af disse normer kan håndhæves ved domstolene, men de er dokumenteret i ministeriernes egne udtalelser til ombudsmanden og i statsretlige betænkninger, og de efterleves konsekvent.

Det forvaltningsretlige lag er dér, hvor de to første lag bliver prøvbare. Ombudsmanden efterprøver ikke, om en regering bør gå af, men om begrundelsen for et afslag på aktindsigt lever op til forvaltningslovens § 24, om en minister har afklaret sin habilitet, og om embedsværkets bistand holder sig inden for ministerens funktioner som minister. Domstolene prøver ikke det parlamentariske forhold, men afviser søgsmål uden konkret og individuel berørthed – som i F-35-sagen – og afgrænser til gengæld selv, hvad der udgør en »politisk lovovertrædelse«, som i FE-sagen.

For praktikerer betyder det: et spørgsmål om mistillid, regeringsafgang eller regeringsdannelse besvares ikke ved at søge i domssamlinger, men ved at læse grundlovens § 15 og § 14 sammen med 1953-forarbejderne, Folketingets forretningsorden, den relevante betænkning og ombudsmandens udtalelser – og ved at holde det politiske ansvar efter § 15 strengt adskilt fra det retlige ministeransvar efter [§ 16](#) og ministeransvarlighedsloven.

LOV

Folketingets forretningsorden § 33

Grundloven § 14

Grundloven § 15, stk. 1, 2

Grundloven § 32, stk. 2

Grundloven § 50

PRAKSIS	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport	18.03.2026
	Højesteret · Højesterets kendelse om nævningemedvirken i sag om videregivelse af statshemmeligheder (FE-sagen)	27.10.2023

REFERENCE

Lovgrundlag

7 paragraffer

Folketingets forretningsorden § 33	stk. 1	Grundloven § 14
Grundloven § 15	stk. 1, 2	Grundloven § 17
Grundloven § 32	stk. 2-3	Grundloven § 50
Lov om vederlag og pension m.v. for ministre § 8	stk. 1	

MATERIALE Citerede afgørelser

14 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS		4
18.03.2026	Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport	10707-12714
27.10.2023	Højesterets kendelse om nævningemedvirken i sag om videregivelse af statshemmeligheder (FE-sagen)	55-2023
12.08.2014	Prøvelse af Advokatnævnets kompetenceafvisning efter Grundlovens § 63	276-2013
12.10.2001	Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse	4990-6010
EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL		1
26.09.2024	Europa-Parlamentets beføjelser vedrørende valgte medlemmers mandat og immunitet: Domstolen stadfæster kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne	C-600/22
RIGSRET TEN · SÆRLIG DOMSTOL		1
13.12.2021	Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg	129-149
LANDSRET TEN · ANKEINSTANS		4
11.04.2025	Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse	10508-12388
13.03.2024	Landsrettens dom i sag om trusler mod statsministeren under corona-demonstration	5894-7042
08.11.2023	Østre Landsret afviser sag mod PET og FE om anerkendelse af agent-samarbejde grundet manglende retlig interesse	4318-5174
02.12.2022	Dom om Retlig Interesse i Sag om Grundvandsbeskyttelsesregler	4690-5641
BYRET TEN · FØRSTE INSTANS		1
07.08.2024	Dom for vold mod statsminister, databedrageri og blufærdighedskrænkelser med udvisning	5993-7169
HUSLEJENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1

12.03.2026	Beboerklagenævn: Dirigentens standsning af ekstraordinært afdelingsmøde efter mistillidsvotum var berettiget	860-130456
------------	--	------------

PARKERINGSKLAGENÆVNEN · NÆVN / KLAGEINSTANS	1
---	---

11.10.2024	Uklar skiltning af zonekoder ved gæsteparkering i erhvervsejendom førte til annullering	park-7042
------------	---	-----------

PROCESBEVILLINGSNÆVNEN · NÆVN / KLAGEINSTANS	1
--	---

16.08.2024	Procesbevillingsnævnet: 3.-instansbevilling i sag om strafbar trussel mod statsministeren under corona-demonstration (mannequindukke med skiltet "HUN MÅ OG SKAL AFLIVES!")	24/08286, 24/17272 og 24/17273
------------	---	--------------------------------------

FORARBEJDE **Betænkninger**

6 referencer

Betænkning om undersøgelsesorganer

nr. 1315 · 1996 · Justitsministeriet

Embedsmænds rådgivning og bistand - Betænkning nr. 1443 fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre

nr. 1443 · 2004 · Finansministeriet

Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn

nr. 1537 · 2013 · Finansministeriet

Betænkning nr. 1557 om opfølgning på Christiania-sagen – Ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget

nr. 1557 · 2015 · Justitsministeriet

Undersøgelseskommisioner og parlamentariske undersøgelsesformer: Betænkning afgivet af Udvalget om Undersøgelseskommisioner

nr. 1571 · 2018 · Justitsministeriet

BETÆNKNING OM MINISTRENES ANSVAR FOR REGERINGENS FØRELSE SAMT OM, HVORVIDT EN SÆRLIG MINISTERANSVARLIGHEDSLOV BØR GENNEMFØRES

nr. 312 · 1962 · Statsministeriet

07

PRAKSISOVERSIGT · STATSFORFATNINGSRET

Praksisoversigt over regeringens kompetence og prærogativ

Den udøvende magts kompetence efter grundloven og grænserne for domstolsprøvelse

Version 2 · Opdateret 7. sep. 2026 · 25 afgørelser · 2013-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Regeringen udøver den udøvende magt gennem ministrene under kongens formelle medvirken, jf. grundlovens §§ 12-14, og har efter grundlovens § 19, stk. 1, et selvstændigt prærogativ i mellemfolkelige anliggender. Praksis om regeringens kompetence handler i dag først og fremmest om, hvor langt domstolene kan gå i at prøve regeringens og enkeltministres dispositioner – og her udgør Højesterets to F-35-domme af 18. marts 2026 den centrale afklaring: hverken humanitære organisationer eller en konkret berørt palæstinensisk statsborger havde retlig interesse i at få prøvet lovligheden af danske våbeneksporttilladelser. Oversigten sammenholder dette spor med praksis om prøvelse af generelle regler uden konkret forvaltningsakt, med den modsatrettede praksis hvor grundlovens § 63 slår fuldt igennem, og med den statsretlige ramme om statsråd, kongelig resolution, ressortomlægning og Det Udenrigspolitiske Nævn.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Den udøvende magt udøves af kongen gennem ministrene, jf. grundlovens § 12, mens kongen er ansvarsfri og ministrene ansvarlige for regeringens førelse, jf. § 13.
- 02** Kongens underskrift under de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger giver kun gyldighed, når den er ledsaget af mindst én ministers medunderskrift, og enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen, jf. grundlovens § 14.
- 03** Ressortomlægning mellem ministre sker ved kongelig resolution efter statsministerens indstilling og kundgøres ved bekendtgørelse om ændring i forretningernes fordeling mellem ministrene; en opgave kan altid ressortoverføres ved kongelig resolution, men overførsel af en lovbunden opgave til en anden myndighed kræver lovændring.
- 04** Alle love og vigtige regeringsforanstaltninger skal forhandles i Statsrådet, jf. grundlovens § 17, stk. 2, men den faste praksis om kongens underskrift uden for Statsrådet med efterfølgende bekræftelse anses for en forfatningsretlig sædvane på grundlovsniveau.

- 05 Grundlovens § 19, stk. 1, har karakter af et regeringsprærogativ: regeringens udenrigspolitiske beføjelser kan ikke begrænses ved almindelig lov, og Folketinget kan ikke pålægge regeringen at foretage eller undlade en bestemt udenrigspolitisk disposition.
- 06 Folketingets samtykke efter grundlovens § 19, stk. 2, kræves ved enhver anvendelse af militære magtmidler mod en fremmed stat bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker – i praksis indhentes samtykket ved folketingsbeslutning forud for hvert styrkebidrag.
- 07 Regeringen skal rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde, jf. grundlovens § 19, stk. 3, og nævnets forhandlinger er undergivet en særlig tavshedspligt.
- 08 Dansk ret anerkender ikke *actio popularis*: den, der ikke er adressat for en afgørelse, skal være konkret, individuelt og aktuelt berørt for at have retlig interesse.
- 09 Foreninger, der ikke selv er konkret og individuelt berørt og ikke ved lov er tillagt klageret, partsstatus eller søgsmålskompetence, har kun retlig interesse, hvis særlige omstændigheder – typisk en tillagt særstatus – taler herfor.
- 10 Bredt formulerede vedtægtsmæssige formål og en anerkendt civilsamfundsrolle i en international traktats præambel giver ikke i sig selv søgsmålskompetence, når traktaten – modsat Århus-konventionen – ikke indeholder regler om klageadgang og domstolsprøvelse.
- 11 Maastricht-doktrinen (UfR 1996.1300 H) er forbeholdt sager om overførsel af lovgivnings- eller myndighedskompetence eller forhold af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed og kan ikke udstrækkes til våbeneksportsager, uanset sagens alvorlige karakter.
- 12 En indirekte årsagskæde – dansk eksporttilladelse til USA, amerikansk eksport til tredjeland, tredjelandets anvendelse af materiellet – er for fjern til at etablere retlig interesse, når tilladelserne hviler på samlede risikoafvejninger af andre staters evne og vilje til at overholde folkeretten.
- 13 Generelle regler og interne rammevurderinger kan som udgangspunkt kun prøves i forbindelse med en konkret forvaltningsakt; påstande med generel udformning savner den fornødne retlige interesse.
- 14 Beslutninger truffet som led i lovgivningsprocessen falder uden for prøvelsesadgangen efter grundlovens § 63, men domstolene kan fortsat prøve, om Danmarks folkeretlige forpligtelser er krænket.
- 15 Grundlovens § 63 udelukker ikke prøvelse af, om en myndighed uberettiget har afvist at behandle en sag – kompetencespørgsmål hører til kernen af domstolenes prøvelsesret.
- 16 Efterretningstjenesternes hovedregel om hemmeligholdelse kan undtagelsesvis fraviges, når en dansk dom om et kildeforhold er afgørende for borgerens retsstilling i en alvorlig udenlandsk straffesag.
- 17 Generiske sikkerhedshensyn bærer ikke i sig selv et indgreb i offentlighed eller aktindsigt – myndigheden skal konkretisere, hvorfor statens sikkerhed kræver hemmeligholdelse.

- 18 Ministerbetjeningsdokumenter og materiale til brug for underretning af Det Udenrigspolitiske Nævn kan undtages fra aktindsigt, men undtagelsen skal være konkret underbygget, og ekstraheringspligten består.

§ 1 Kongen handler gennem ministrene: kompetencegrundlaget i grundlovens §§ 12-14

Udgangspunktet er [grundlovens § 12](#), hvorefter kongen "med de i denne grundlov fastsatte indskrænkninger [har] den højeste myndighed over alle rigets anliggender og udøver den gennem ministrene". Konstruktionen suppleres af [§ 13](#), der gør kongen ansvarsfri og lægger ansvaret for regeringens førelse hos ministrene, og af [§ 3](#), der placerer den udøvende magt hos kongen.

[Grundlovens § 14](#) indeholder tre selvstændige elementer, som tilsammen udgør regeringens organisatoriske kompetencegrundlag:

- **Udnævnelse og afskedigelse** af statsministeren og de øvrige ministre.
- **Fastlæggelse af ministrenes antal og forretningernes fordeling** imellem dem.
- **Kravet om medunderskrift (kontrasignatur)**: kongens underskrift giver kun gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministres underskrift, og "enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen".

Forarbejderne til 1953-grundloven forklarer, at bestemmelsen viderefører 1915-grundlovens § 13, men at udtrykket "sine ministre" blev erstattet af "statsministeren og de øvrige ministre":

Under hensyn til statsministerens ledende stilling, jfr. § 15, er det blevet anset for ønskeligt, at udnævnelsen af en statsminister udtrykkeligt nævnes. I den gældende grundlov forudsættes udnævnelsen af en statsminister i § 16.

Tilsvarende bemærkes til § 12, at paragraffen er enslydende med den daværende grundlovs § 12 alene med den ændring, at "sine ministre" ændres til "ministrene" (Forslag til Danmarks Riges Grundlov, [Folketingstidende 1952-53, tillæg A, s. 1733](#)).

Kontrasignaturkravet betyder, at der bag enhver kongelig beslutning står en ansvarlig minister. Det er dette ansvar, der efter [§ 16](#) kan gøres gældende ved Rigsretten – et spor, der behandles i de særskilte oversigter om ministeransvar og rigsret, og som senest blev aktualiseret ved Rigsrettens dom i [SS-1/2021-DK](#).

LOV

[Grundloven § 3](#)[Grundloven § 12](#)[Grundloven § 13](#)[Grundloven § 14](#)[Grundloven § 16](#)

PRAKSIS

Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg

13.12.2021

§ 2 Ressortomlægning ved kongelig resolution – grænsen mellem administrativ og lovbunden kompetence

Beføjelsen i [grundlovens § 14](#) til at bestemme "forretningernes fordeling" mellem ministrene udmøntes ved kongelig resolution efter statsministerens indstilling og kundgøres ved bekendtgørelse om ændring i forretningernes fordeling mellem ministrene. Et aktuelt eksempel er oprettelsen af Ministeriet for Grøn Trepert, hvor sagsområder blev overført fra Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, "idet

den nærmere fastlæggelse af ministerens ansvarsområde vil ske ved kongelig resolution", jf. [bekendtgørelse om ændring i forretningernes fordeling mellem ministrene § 2](#).

Statsministeriets [Vejledning om lov kvalitet](#) trækker den afgørende grænse:

Ressortændringer, som følger af en kongelig resolution om overførsel af sagsområder mellem ministerier, skal som udgangspunkt ikke medtages i et lovforslag, da dette må anses som overflødigt, fordi ændringen allerede følger af den kongelige resolution.

Og videre:

Det vil altid kræve lovændring, hvis en opgave, som ved lov er henlagt til en bestemt myndighed, skal overføres til en myndighed på et andet ministeriums område. Derimod vil det – som nævnt indledningsvis – altid kunne besluttes ved kongelig resolution, at en opgave eller et sagsområde skal ressortoverføres til en anden minister.

Mønsteret er altså tosporet: **ministerkompetencen** kan altid flyttes administrativt ved kongelig resolution, mens **myndighedskompetencen** er bundet af det lovgrundlag, der har henlagt opgaven. En minister kan som udgangspunkt frit oprette og nedlægge styrelser på sit eget område, men er myndigheden oprettet ved lov eller specifikt forudsat i lovgivningen, kan den kun nedlægges ved lov.

Ressortoverførselernes praktiske betydning ses i den administrative retskildepraksis. [Rigsadvokatmeddelelsen om udvisning ved dom](#) beskriver således, at Hjemrejsestyrelsen "som følge af kongelig resolution af 10. september 2019, jf. bekendtgørelse nr. 946 af 12. september 2019 om ændring af forretningernes fordeling mellem ministrene" fra 1. august 2020 overtog udsendelsesopgaverne fra politiet – en kompetenceforskydning, der har direkte konsekvenser for, hvilken myndighed der er rette adressat for borgerens krav.

Kongelig resolution anvendes også som selvstændigt kompetencegrundlag uden for ressortområdet, fx ved benådning, hvor [Vejledning om benådning](#) beskriver, at benådning sker ved kongelig resolution, mens Justitsministeriet ved kongelige resolutioner af 24. juni 1975 og 24. januar 1994 er bemyndiget til selv at eftergive visse kortere frihedsstraffe.

LOV

[Grundloven § 14](#)

Statsrådet, ministerrådet og stadfæstelsen: formkravene til regeringens beslutninger

Efter [grundlovens § 17, stk. 1](#) udgør ministrene i forening statsrådet, hvori tronfølgeren tager sæde, og efter [stk. 2](#) forhandles "alle love og vigtige regeringsforanstaltninger" i statsrådet. Er kongen forhindret i at holde statsråd, kan sagen efter [§ 18](#) forhandles i et ministerråd under statsministerens forsæde, hvor hver minister afgiver votum til protokollen, og beslutning tages efter stemmeflerhed.

Statsministeriets [Statsrådsvejledning](#) beskriver, hvordan bestemmelserne udmøntes i praksis: alle regeringens lov- og beslutningsforslag skal forelægges i Statsrådet forud for fremsættelsen, mens private forslag ikke skal det. Alle vedtagne lovforslag – også private – forelægges derimod til stadfæstelse, som efter [grundlovens § 22](#) er en betingelse for lovkraft.

Vejledningen fastslår udtrykkeligt, at den etablerede praksis med underskrift uden for Statsrådet har grundlovsrang:

I praksis sker det ofte, at Kongen uden for Statsrådet underskriver de forelagte sager, hvorefter underskriften efterfølgende bekræftes i Statsrådet. Denne praksis er blevet fulgt så længe med almindelig tilslutning, at den anses for at udgøre en forfatningsretlig sædvane på grundlovsniveau.

De tidsmæssige rammer følger af grundloven selv: stadfæstelse kan normalt tidligst ske efter 3 søgnedage (hensynet til mindretallets adgang til at kræve folkeafstemning) og skal senest ske 30 dage efter den endelige vedtagelse, jf. [Statsrådsvejledningen, afsnit 4](#). Overholdes 30-dagesfristen ikke, kan stadfæstelse ikke ske, og lovforslaget er bortfaldet, jf. [Vejledning om lov kvalitet](#).

Statsrådsvejledningen indeholder de faste ordlyde for ministerens forelæggelse og for resolutionens påtegning – fx "Jeg skal anmode Deres Majestæt/Deres Kongelige Højhed om her i Statsrådet at bekræfte denne resolution" – og understreger, at behandlingen "sker under faste formkrav, som skal efterleves". Formkravene er ikke ceremoniale: det er ved påtegningen i Statsrådet, at kongens resolution og ministerens medunderskrift efter [§ 14](#) forenes til en gyldig regeringsbeslutning.

Det er det enkelte fagministeriums – og dermed den enkelte ministers – ansvar at forelægge sager i Statsrådet, både før fremsættelse og ved stadfæstelse.

LOV

[Grundloven § 14](#)[Grundloven § 17, stk. 1, 2](#)[Grundloven § 18](#)[Grundloven § 22](#)

Regeringsprærogativet i udenrigsanliggender efter grundlovens § 19, stk. 1

[Grundlovens § 19, stk. 1](#) fastslår, at "kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender", men at Folketingets samtykke kræves til handlinger, der forøger eller indskrænker rigets område, til forpligtelser til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig eller som i øvrigt er af større betydning, samt til opsigelse af overenskomster indgået med Folketingets samtykke.

Den positive formulering er en bevidst nyskabelse i 1953. Forfatningskommissionen forklarer i bemærkningerne til § 19, at bestemmelsen fra 1920 til 1953 havde været *negativt* formuleret, hvilket havde gjort Rigsdagens samtykke til hovedreglen, men samtidig havde kostet klarhed:

Indtil 1920 havde denne paragraf været positivt formuleret. I 1920 blev formuleringen imidlertid gjort negativ, således at rigsdagens samtykke blev gjort til hovedreglen. Herved fik rigsdagen større beføjelser i udenrigspolitisk henseende, end den hidtil havde haft. Formuleringen tabte imidlertid i klarhed, hvorfor skiftende regeringer og rigsdage har måttet fortolke paragraffen. Den herved dannede praksis er nedfældet i forslagens § 19.

Om kompetencens omfang hedder det:

Det vil næppe være muligt, hverken i positiv eller i negativ form, ved en udtømmende opregning at angive Kongens udenrigspolitiske beføjelser ... I forslaget er som omtalt Kongens beføjelser udtrykt positivt ved en generel formulering, idet det indledningsvis fastslås, at Kongen – under sædvanligt ministeransvar – handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.

Forarbejderne understreger også, at afgrænsningen af "forpligtelser af større betydning" bevidst er holdt åben: "det vil altid bero på regeringens og rigsdagens skøn, hvorvidt en forpligtelse er af større betydning".

Justitsministeriets analyse i [Selvstyrekommisionens betænkning nr. 1497/2008, bilag 4](#) er den mest præcise nyere fremstilling af prerogativets retlige indhold:

Da regeringen således efter bestemmelsen i grundlovens § 19 har en grundlovsumiddelbar hjemmel til at handle i mellemfolkelige anliggender, antages det, at bestemmelsen i § 19 har karakter af et regeringsprerogativ ... Grundlovens § 19 betyder imidlertid, at regeringen i almindelighed ikke på sædvanlig måde kan forpligtes af lovgivning, når det drejer sig om anliggender, som er omfattet af bestemmelsen i § 19.

Prerogativet har både en **personel** og en **materiel** side: Folketinget repræsenterer ikke riget udadtil og kan ikke overlade dette til andre, og regeringens udenrigspolitiske beføjelser kan ikke begrænses ved lov – "Folketinget kan derfor ikke ved lov eller beslutning pålægge regeringen at foretage en bestemt udenrigspolitisk disposition eller forbyde regeringen at foretage en bestemt handling". Den eneste begrænsning er samtykkekravene i § 19, stk. 1 og 2 selv.

Det samme princip er lovfæstet i forholdet til rigsdelene: [selvstyrelovens § 11](#) fastslår, at de beføjelser, Naalakkersuisut gives, "ikke [begrænser] de danske myndigheders forfatningsmæssige ansvar og beføjelser i mellemfolkelige anliggender, idet udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsanliggender". Tilsvarende hedder det i [Vejledning om ministeriers behandling af sager vedrørende Færøerne](#), at regeringens og Folketingets forfatningsmæssige ansvar og beføjelser efter § 19 ikke begrænses af fuldmagtsloven.

LOV

[Grundloven § 19, stk. 1](#)[Selvstyreloven § 11](#)

§ 5 Militær magtanvendelse efter § 19, stk. 2, og rådførelsen med Det Udenrigspolitiske Nævn efter § 19, stk. 3

[Grundlovens § 19, stk. 2](#) opstiller et samtykkekrav med én undtagelse: bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden Folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Trufne foranstaltninger skal straks forelægges Folketinget, og er Folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes.

Forfatningskommissionens bemærkninger trækker grænsen skarpt:

Da forsvar mod angreb efter sagens natur ikke kan afvente rigsdagens samtykke, er det bestemt, at Kongen (regeringen) i så fald på egen hånd kan træffe bestemmelse om anvendelse af militære magtmidler, men kun til imødegåelse af det konkrete angreb. Det må tilkomme rigsdagen at tage stilling til en eventuel udvidelse af krigshandlingerne.

To afgrænsninger fremgår udtrykkeligt af forarbejderne: "angreb på riget" dækker kun angreb på dansk territorium, således at angreb på fremmed territorium – uanset FN-pagtens regler om kollektivt selvforsvar – ikke berettiger regeringen til magtanvendelse uden samtykke; og "danske styrker" forstås som selvstændige danske militærenheder, hvad enten de er under dansk eller international kommando. [Forfatningskommissionens betænkning nr. 66/1953](#) drøfter indgående, om bistandsforpligtelser af Bruxelles-traktatens type burde have udløst en undtagelse – en formulering, der ikke blev optaget.

I praksis indhentes samtykket ved folketingsbeslutning forud for hvert enkelt styrkebidrag, og fremsættelsestalerne henviser konsekvent og udtrykkeligt til § 19, stk. 2. Formlen går igen på tværs af årtier og operationer:

Beslutningsforslag	Operation	Formulering
B 150 (2016-17)	NATO's fremskudte tilstedeværelse i Baltikum og Polen	"Det kan dog ikke udelukkes, at der opstår behov for anvendelse af militære magtmidler ... forelægges sagen for Folketinget med henvisning til Grundlovens § 19, stk. 2"
B 50 (2017-18)	Indsatsen mod ISIL i Irak og Syrien	"Da det danske militære bidrag vil indgå i en indsats, hvor der forudses anvendt militære magtmidler ..."
B 104 (2023-24)	Maritim sikkerhed i Det Røde Hav	"... forelægges sagen for Folketinget under henvisning til grundlovens § 19, stk. 2"
B 22 (2025-26)	Hormuzstrædet og Det Røde Hav	"Da de danske militære bidrag vil indgå i indsatser, hvor der kan blive tale om anvendelse af militære magtmidler ..."

Beslutningsforslagene indeholder tillige en fast forbeholdsklausul: sker der væsentlige justeringer, forlængelser eller ændringer i opgavernes karakter eller operationsområde, vil regeringen "rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn herom eller om nødvendigt på ny forelægge sagen for Folketinget". Denne trappe – fra nævnsrådførelse til fornyet folketingsbeslutning – er den praktiske udmøntning af samspillet mellem § 19, stk. 2 og stk. 3.

[Grundlovens § 19, stk. 3](#) grundlovsfæstede i 1953 Det Udenrigspolitiske Nævn, som indtil da alene hvilede på loven af 13. april 1923. Forarbejderne angiver formålet: at pålægge regeringen at rådføre sig med nævnet "om enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde" og dermed styrke den parlamentariske kontrol. Ordlyden er gentaget i [§ 2 i lov om Det udenrigspolitiske Nævn](#), og nævnets 17 medlemmer vælges af Folketingets midte, jf. [§ 1](#).

[Betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen, s. 43](#) beskriver nævnets særegne karakter som parlamentarisk kontrolorgan og citerer Max Sørensen for begrundelsen:

Hvis en parlamentarisk kontrol skal være effektiv, må den derfor sætte ind før der bliver tale om at tage stilling til endeligt udformede beslutninger. På grund af den fortrolighed, der ofte må iagttages vedrørende udenrigspolitiske forhold, kan det være hensigtsmæssigt at lade denne kontrol udøve gennem et særligt organ, der kan fungere uden den offentlighed, som i øvrigt præger folketingets virksomhed.

Fortroligheden er retligt sikret ved [§ 4 i lov om Det udenrigspolitiske Nævn](#), hvorefter nævnets medlemmer og andre tilstedeværende er forpligtede til at bevare tavshed i det omfang, ministeren eller formanden bestemmer.

LOV

[Grundloven § 19, stk. 2, 3](#)[Lov om Det udenrigspolitiske Nævn § 2](#)[Lov om Det udenrigspolitiske Nævn § 4](#)

§ 6 F-35-sagerne: regeringsprerogativet som argument mod domstolsprøvelse

De to F-35-sager er det hidtil klareste eksempel på, at grundlovens § 19, stk. 1, påberåbes som et argument mod at anerkende retlig interesse. Sagerne udsprang af Danmarks deltagelse i det amerikanske Joint Strike Fighter-partnerskab siden 1997 og af Rigspolitiets tilladelser efter [våbenlovens § 6](#) til udførsel af komponenter fra bl.a. Terma A/S til USA og andre NATO-lande.

Sagernes anlæg. Fire humanitære organisationer – Mellemlfolkeligt Samvirke, Oxfam Danmark, Amnesty International Danmark og den palæstinensiske organisation Al-Haq – anlagde sag mod Rigspolitiet og Udenrigsministeriet med påstand om, at i alt 13 eksporttilladelser var ugyldige, subsidiært skulle tilbagekaldes. Parallelt anlagde en palæstinensisk statsborger, hvis nevø var dræbt i et luftangreb i Gaza, og hvis barndomshjem var ødelagt, tilsvarende sag. Begge sager blev henvist til Østre Landsret som 1. instans efter [retsplejelovens § 226, stk. 1](#), og spørgsmålet om retlig interesse blev udskilt til særskilt afgørelse efter [§ 253, stk. 1 og 2](#).

Statens anbringende om prerogativet. Myndighederne gjorde bl.a. gældende, at sagen berørte udenrigs- og sikkerhedspolitiske vurderinger knyttet til regeringsprerogativet i [grundlovens § 19, stk. 1](#), og at organisationerne med søgsmålet reelt anfægtede selve F-35-partnerskabsaftalen og beslutningen om at fastholde den. I organisationssagen fremhævede staten desuden, at afvisning ikke udelukker domstolsprøvelse af enkeltafgørelser om våbeneksport i andre tilfælde.

Landsrettens præmisser. Østre Landsret afviste begge sager den 11. april 2025. I [BS-26806/2024-OLR](#) hedder det:

Landsretten finder, at uanset at organisationernes og de internationale moderorganisationers arbejdsforhold og ansattes private forhold i Gaza utvivlsomt i meget væsentligt omfang er berørt af situationen i Gaza, kan det ikke lægges til grund, at der er tale om forhold, der adskiller sig fra forholdene for borgere, virksomheder eller andre foreninger og organisationer i Gaza i øvrigt.

Og videre om årsagskæden – en formulering der næsten ordret går igen i [BS-31133/2024-OLR](#):

... den omstændighed, at Danmark har tilladt eksport af F-35 komponenter til USA, at USA tillader eksport af visse F-35 fly til Israel, at Israel generelt anvender F-35 fly i Gaza, og at arbejdsforholdene ... påvirkes af israelske luftangreb, [kan] ikke indebære, at organisationerne har en retlig interesse ... – tilladelser, der er baseret på samlede risikoafvejninger, herunder af andre staters evne og vilje til at overholde folkeretten og af vigtigheden af Danmarks samarbejde med disse stater.

Den sidste ledsætning er central: det er netop tilladelsernes karakter af *udenrigspolitisk helhedsafvejning*, der bruges som argument mod at anerkende en så indirekte interesse.

Højesterets stadfæstelse. Højesteret stadfæstede begge afvisninger den 18. marts 2026. I [BS-24667/2025-HJR](#) lagde retten afgørende vægt på, at A ikke var adressat for eksporttilladelserne og heller ikke af anden grund var konkret og individuelt berørt. I [BS-24622/2025-HJR](#) tiltrådte Højesteret (fem dommere), at organisationerne ikke kunne anses for tillagt en særstatus på området for eksporttilladelse af våben.

Det skal bemærkes, at Højesteret i domsbegrundelsen ikke selv formulerede en "regeringsprerogativ-doktrin"; prerogativet indgår som statens anbringende og som en del af den kontekst – samlede risikoafvejninger af andre staters folkeretsefterlevelse – der gør årsagskæden for indirekte. Resultatet er, at der reelt ikke er nogen søgsmålsberettiget kreds uden for tilladelsesadressaterne selv.

Eksporttilladelsernes rammer justeres i øvrigt løbende administrativt; Justitsministeriet sendte i april 2025 et udkast i høring om [forlængelse af gyldighedsperioden for eksporttilladelser](#) efter våbenbekendtgørelsen.

LOV	Grundloven § 19, stk. 1	Retsplejeloven § 253, stk. 1, 2	Våbenloven § 6
PRAKSIS	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport 18.03.2026 Højesteret · Palæstinensisk statsborger havde ikke retlig interesse i prøvelse af danske F-35 våbeneksporttilladelser – Højesteret stadfæster afvisning 18.03.2026 Landsretten · Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse 11.04.2025 Landsretten · Østre Landsrets afvisning af søgsmål om standsning af dansk eksport af F-35-komponenter til USA grundet manglende retlig interesse 11.04.2025		

Foreningers søgsmålskompetence: hovedreglen om ingen actio

§ 7 popularis og kravet om særstatus

F-35-organisationssagen indskriver sig i en fast linje om foreningers søgsmålskompetence. Højesteret formulerede udgangspunktet i [BS-24622/2025-HJR](#) med henvisning til **UfR 2019.437**:

Foreninger, der ikke selv er konkret og individuelt berørte af de spørgsmål, der ønskes pådømt, og som ikke ved lov er tillagt klageret, partsstatus eller søgsmålskompetence, kan kun anses for at have retlig interesse, hvis særlige omstændigheder taler herfor – f.eks. hvis foreningen er tillagt en særstatus med hensyn til de spørgsmål, der ønskes pådømt.

Samme test blev anvendt i [BS-8151/2018-HJR](#) (DAMD-sagen), hvor Patientdataforeningen blev afvist:

Foreningen er ikke selv konkret og individuelt berørt af de spørgsmål, der ønskes pådømt i denne sag. ... Patientdataforeningen [er ikke] ved lov tillagt klageret, partsstatus eller søgsmålskompetence eller på anden måde tillagt en særstatus ... Foreningen har heller ikke som en faglig organisation eller en brancheforening i øvrigt til opgave at handle på sine medlemmers vegne i tvister, der angår medlemmernes forhold.

De tre kumulative udelukkelsesgrunde – ingen egen berørthed, ingen lovhjemlet klageret/særstatus, ingen faglig/branchemæssig mandatarrolle – går ordret igen i Østre Landsrets præmisser i [BS-26806/2024-OLR](#).

Traktatbaseret civilsamfundsrolle er ikke særstatus. Organisationerne havde påberåbt sig, at Amnesty International og Oxfam International spillede en central rolle ved vedtagelsen af FN's våbenhandelstraktat, og at civilsamfundets rolle er anerkendt i traktatens præambel. Landsretten afviste dette med en instruktiv sammenligning:

I modsætning til Århus-konventionen på miljøområdet indeholder våbenhandelstraktaten imidlertid ikke bestemmelser om offentlig deltagelse i beslutningsprocesser eller adgang til klage og domstolsprøvelse for organisationer som sagsøgerne.

Dette illustrerer, at det ikke er organisationens *faktiske* betydning på området, men den *retlige* tildeling af proceskompetence, der er afgørende. Den modsatte pol ses på miljø- og planområdet, hvor Højesteret i [BS-3521/2021-HJR](#) fastslog, at den danske praksis om klageberettigelse i planlægningsager – kravet om individuel og væsentlig interesse – er forenelig med Århus-konventionens krav om "tilstrækkelig interesse".

Maastricht-doktrinen har snævre grænser. I begge F-35-sager blev det gjort gældende, at de særlige kriterier fra Maastricht-sagen (**UfR 1996.1300 H**) burde føre til en udvidet adgang til domstolsprøvelse. Landsretten afviste dette i klare vendinger:

Der findes heller ikke på baggrund af den såkaldte Maastricht-doktrin, jf. U 1996.1300 H, grundlag for alligevel at give organisationerne adgang til en realitetsprøvelse af deres påstande. Sagen angår således ikke overførsel af lovgivnings- eller myndighedskompetence eller – uanset sagens alvorlige karakter – i øvrigt forhold, som er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed.

For Højesteret var parterne i organisationssagen enige om, at Maastricht-kriterierne ikke fandt anvendelse. Doktrinen er dermed fortsat forbeholdt suverænitetsafgivelse og forhold med bred, direkte betydning for den danske befolkning – et emne der behandles i den særskilte oversigt om suverænitetsafgivelse.

Modsat: konkret berørthed giver adgang. At kravet ikke er umuligt at opfylde, viser **BS-40602/2022-HJR**, hvor Højesteret tog stilling til, om en retssag kan anlægges direkte mod et administrativt tvistnævn, og prøvede realiteten i vurderingsmændenes hjemmel til at pålægge en handlepligt.

LOV **Grundloven § 63, stk. 1**

PRAKSIS	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport	18.03.2026
	Højesteret · Palæstinensisk statsborger havde ikke retlig interesse i prøvelse af danske F-35 våbeneksporttilladelser – Højesteret stadfæster afvisning	18.03.2026
	Højesteret · Ugyldighed af vurderingsmænds kendelse om handlepligt efter mark- og vejfredsloven samt spørgsmål om søgsmålskompetence	15.08.2023
	Højesteret · Højesterets afvisning af klageberettigelse for privatperson i sag om lokalplan og Århus-konventionen	01.06.2023
	Højesteret · Patientdataforeningens manglende søgsmålskompetence i sag om ulovlig helbredsdataindsamling (DAMD-sagen)	16.10.2018
	Landsretten · Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse	11.04.2025

§ 8 Prøvelse af generelle regeringsdispositioner uden konkret forvaltningsakt

Det andet gennemgående spor er, at generelle regler og generelle regeringsdispositioner som udgangspunkt kun kan prøves i forbindelse med en konkret afgørelse. Højesteret fastlagde linjen i grundvands-/BNBO-sagen **BS-499/2023-HJR** af 3. maj 2024, hvor en kreds af landmænd krævede dom for, at **miljøbeskyttelseslovens § 21 b** og indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2, var retsstridige.

Højesteret afviste sagen ad tre veje:

- **Påstandenes generelle karakter.** Påstande om, at en bestemmelse er retsstridig i forhold til alle og enhver, savner allerede af den grund retlig interesse.
- **Manglende konkret afgørelse.** Da der ikke var truffet afgørelse efter **miljøbeskyttelseslovens § 26 a** over for appellanterne, manglede den fornødne konkrete interesse.
- **Alternativ prøvelsesvej.** Retten fremhævede udtrykkeligt, at lovligheden kan prøves senere:

Det fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, at såfremt der senere over for appellanterne måtte blive truffet en afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, kan en sådan afgørelse indbringes for Miljø- og Fødevareklagenævnet. I den forbindelse vil nævnet kunne prøve bl.a., om indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2, er i overensstemmelse med grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU-retten, ligesom domstolene vil kunne prøve dette, hvis ... afgørelsen indbringes for domstolene.

Bemærkelsesværdigt gjaldt afvisningen også [miljøbeskyttelseslovens § 21 b](#), som gælder umiddelbart uden krav om en forudgående myndighedsafgørelse: også her fandt Højesteret, at en så generel prøvelse ikke kan foretages abstrakt. Østre Landsret havde anlagt samme linje i [BS-15215/2020-OLR](#), hvor 16 landmænd blev afvist, og hvor fire tillige blev afvist på grund af manglende ejerforhold eller bortfaldet beskyttelsesbehov.

Samme logik anvendes på **regeringens interne beslutningsgrundlag**. I [BS-31133/2024-OLR](#) havde sagsøgeren nedlagt selvstændige påstande om, at Udenrigsministeriets rammevurdering af august 2023 og genvurderingerne af januar og december 2024 var ugyldige, og at Rigspolitiet skulle ophøre med at anvende 2000-praksisændringen. Landsretten afviste:

Disse påstande har karakter af anbringender til støtte for sagsøgerens øvrige påstande [...] og er uegnede til at danne grundlag for en domskonklusion.

Rammevurderinger og praksisændringer er altså interne sagsbehandlingsskridt uden selvstændig retsvirkning – de kan indgå som anbringender, men ikke som selvstændigt prøvelsesstema.

Lovgivningsprocessen ligger uden for § 63. Grænsen mod regeringens deltagelse i lovgivningsarbejdet blev afprøvet i [BS-63822/2024-OLR](#) om afslag på optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, jf. [grundlovens § 44, stk. 1](#). Ministeriet gjorde gældende, at beslutningen var et led i lovgivningsprocessen, hvor prøvelsesadgangen efter [grundlovens § 63](#) ikke finder anvendelse, jf. princippet i [U 2013.3328](#). Landsretten fastholdt denne ramme, men fandt samtidig – med henvisning til at begrundelsespligten må ses i sammenhæng med domstolenes adgang til at prøve, om folkeretlige forpligtelser er krænket – at ministeriet havde tilsidesat begrundelseskravet i statsborgerretskonventionens artikel 11, og pålagde med stemmerne 2-1 ministeriet at oplyse baggrunden for afslaget. Mindretallet fandt, at hverken hjemvisning eller ophævelse ville ligge inden for rammerne af § 63.

Dommen illustrerer en vigtig nuance: selv hvor en regeringsdisposition er en del af lovgivningsprocessen og dermed uden for den almindelige forvaltningsretlige prøvelse, kan domstolene prøve, om Danmarks folkeretlige forpligtelser er overholdt.

LOV

[Grundloven § 44, stk. 1](#)
[Grundloven § 63](#)
[Miljøbeskyttelsesloven § 21b, stk. 1](#)
[Miljøbeskyttelsesloven § 26a, stk. 1](#)

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets dom om manglende retlig interesse i at prøve generelle miljøregler uden konkrete afgørelser

03.05.2024

Landsretten · Østre Landsret: Afslag på optagelse på indfødsretslovforslag uden begrundelse krænkede statsborgerretskonventionen

24.06.2026

Landsretten · Østre Landsrets afvisning af søgsmål om standsning af dansk eksport af F-35-komponenter til USA grundet manglende retlig interesse

11.04.2025

Landsretten · Dom om Retlig Interesse i Sag om Grundvandsbeskyttelsesregler

02.12.2022

§ 9 Hvor prøvelsen slår igennem: grundlovens § 63 og de sikkerhedspolitiske myndigheders dispositioner

Afvisningslinjen i F-35- og BNBO-sagerne må sammenholdes med en praksis, hvor domstolene tværtimod insisterer på deres prøvelsesret. [Grundlovens § 63, stk. 1](#) giver domstolene ret til at påkende "ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser", og Højesteret har flere gange afvist forsøg på at indskrænke dette.

Kompetencespørgsmål kan altid prøves. I [Sag 276/2013](#) fastslog Højesteret, at en klager kan få prøvet, om et nævn uberettiget har afvist at behandle en sag, selv om lovens særlige prøvelsesregler forbeholder realitetsprøvelsen den berørte advokat:

Advokatnævnet er en offentlig myndighed, og Højesteret finder, at et sådant spørgsmål om Advokatnævnets kompetence kan prøves under en retssag anlagt af en klager mod Advokatnævnet, jf. grundlovens § 63.

Administrative dispositioner fritager ikke retten for sin egen kontrol. I [Sag 54/2013](#) om politiets adgangskontrol til en retsbygning udtalte Højesteret:

Politiets kompetence efter politilovens § 4 udelukker ikke, at retten af egen drift eller efter anmodning træffer afgørelse om, hvorvidt politiets dispositioner efter politilovens § 4 er i overensstemmelse med retsplejelovgivningen og retsplejemæssige hensyn.

Efterretningstjenesternes hemmeligholdelse kan fraviges. Den mest markante afgørelse er PET/FE-dommen [BS-58021/2023-HJR](#) af 2. september 2025. Udgangspunktet er, at borgere ikke kan kræve kildeforhold fastslået, jf. [PET-lovens § 12, stk. 1](#) og [FE-lovens § 9, stk. 1](#). Højesteret fraveg alligevel dette, fordi den spanske højesteret havde lagt til grund, at danske myndigheder afviste ethvert samarbejde med A, og fordi genoptagelse i Spanien krævede nye faktiske oplysninger. A havde dermed en konkret og aktuel retlig interesse, og tjenesterne blev dømt til at anerkende samarbejdet og betale 500.000 kr. i sagsomkostninger til statskassen.

Sammenholdt med F-35-sagerne tegner der sig et mønster: **det er ikke sagens sikkerhedspolitiske karakter, men sagsøgerens konkrete berørthed, der er afgørende.** Er borgerens egen retsstilling direkte og aktuelt på spil, viger både efterretningstjenesternes fortrolighed og myndighedens skøn.

Generiske sikkerhedshensyn er ikke nok. Samme krav om konkretisering går igen på tværs af straffeprocessen. I [SS-19/2023-HJR](#) afviste Højesteret fuld dørlukning i en sag mod en tidligere PET-medarbejder, fordi redegørelsen for sikkerhedshensynene var for generel, jf. [grundlovens § 65, stk. 1](#). I [SS-40/2025-HJR](#) ophævede Højesteret et blankt afslag på aktindsigt, fordi anklagemyndighedens begrundelser for hemmeligholdelse var for generiske. Og i [Sag 44/2023](#) fastslog Højesteret, at sikkerhedscirkulæret ikke generelt kan pålægges forsvarere, men at der skal foretages en konkret, dokumentopdelt vurdering. Modsæt viser [Sag 107/2021](#), at der er reelle grænser, når hensynet til efterretningstjenestens virke konkret gør sig gældende.

Myndighedens sikkerhedsvurdering kan prøves. At domstolene faktisk realitetsprøver farevurderinger, ses i [BS-35426/2024-KBH](#), hvor Københavns Byret efter delvis lukket dørbehandling med særligt beskikket advokat tog stilling til, om en irakisk statsborger fortsat måtte anses for en fare for statens sikkerhed.

Pligten til at bringe sagen for domstolene. Endelig viser [BS-7158/2025-OLR](#), at prøvelsesretten kan udløse en positiv handlepligt for myndigheden. Østre Landsret stadfæstede med dissens (2-1), at Københavns Politi var forpligtet til at indbringe 248 demonstranternes begæring efter [retsplejelovens § 469, stk. 1](#), jf. [grundlovens § 71](#),

stk. 6, selv om politiet ikke selv mente, at der forelå frihedsberøvelse – når "sagens samlede omstændigheder" talte herfor. Landsretten tog ikke stilling til, om der reelt var sket frihedsberøvelse.

Om prøvelsens *intensitet* – modsat dens *adgang* – er [BS-28185/2021-HJR](#) et nyttigt sammenligningspunkt om rækkevidden af domstolskontrollen med administrativ frihedsberøvelse.

LOV	FE-loven § 9, stk. 1	Grundloven § 63, stk. 1	Grundloven § 71, stk. 6
	PET-loven § 12, stk. 1		
PRAKSIS	Højesteret · Ekstra Bladet får aktindsigt i PET-efterforskningssag hjemvist til fornyet behandling – Højesteret ophæver blankt afslag 09.12.2025 Højesteret · Højesterets dom om anerkendelse af kildeforhold til PET og FE: Retlig interesse ved genoptagelse af udenlandsk straffesag 02.09.2025 Højesteret · Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger 12.10.2023 Højesteret · Højesterets afslag på dørlukning i sag om PET-medarbejders brud på tavshedspligt 27.06.2023 Højesteret · Grænser for domstoles oplysningspligt om PET-materiale i sager om forsvarerens aktindsigt 23.01.2023 Højesteret · Omfanget af domstolsprøvelse ved tvang i psykiatrien og lovligheden af frihedsberøvelse 01.12.2022 Højesteret · Prøvelse af Advokatnævnets kompetenceafvisning efter Grundlovens § 63 12.08.2014 Højesteret · Højesterets kendelse om domstolenes kompetence til at prøve politiets adgangskontrol ved retsmøder 04.06.2013 Landsretten · Østre Landsret: Københavns Politi var forpligtet til at indbringe sag om påstået frihedsberøvelse af 1. maj-demonstranter for domstolene 08.07.2026 Byretten · Byretten: Fortsat fare for statens sikkerhed begrunder afslag på opholdstilladelse trods 20 år gamle terrornetværks-aktiviteter 13.02.2026		

§ 10 Erstatningssøgsmål mod staten i anledning af militære operationer

Hvor prøvelsen af selve beslutningen om militær magtanvendelse efter [grundlovens § 19, stk. 2](#) er en politisk-parlamentarisk sag, er de individuelle følgevirkninger af danske styrkers optræden derimod et almindeligt erstatnings- og godtgørelsesretligt tema, som domstolene realitetsbehandler.

I [227/2018](#) stadfæstede Højesteret Østre Landsrets dom i en samlet sag, hvor tre irakiske statsborgere søgte godtgørelse af Forsvarsministeriet for påståede overgreb under tilbageholdelse i Irak i 2003-2007. Højesteret fandt kravene forældet længe før sagsanlægget i 2016, jf. [forældelseslovens § 3, stk. 1](#), og fandt ikke, at der forelå en pligt til at iværksætte yderligere officiel undersøgelse af anklagerne, da disse efter bevisførelsen fremstod som helt utroværdige.

Samme resultat nåede Højesteret i [BS-26215/2018-HJR](#) om påståede overgreb under danske styrkers tilbageholdelse i Irak den 9.-10. marts 2004.

Det processuelle mønster er værd at bemærke: sagerne blev **ikke** afvist under henvisning til, at de angik regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitiske dispositioner. De blev realitetsbehandlet og tabt på forældelse og bevis. Skellet går altså ikke mellem "militære" og "civile" sager, men mellem søgsmål rettet mod den generelle politiske disposition (afvises) og søgsmål om den enkeltes egen retsstilling som følge af myndighedernes konkrete handlinger (prøves).

LOV	Grundloven § 19, stk. 2
-----	---

PRAKSIS	Højesteret · Højesteretsdom om forældelse af godtgørelseskrav for påståede overgreb under de danske styrkers tilbageholdelse i Irak	10.02.2022
	Højesteret · Højesteretsdom om forældelse af godtgørelseskrav og undersøgelsespligt ved påståede overgreb i Irak	14.04.2021

§ 11 Den forvaltningsretlige kontrol: aktindsigt, ministerbetjening og Det Udenrigspolitiske Nævns fortrolighed

Hvor domstolskontrollen med regeringens udenrigspolitiske dispositioner er tilbageholdende, udgør Folketingets Ombudsmands praksis den mest udbyggede eksterne kontrol med, hvordan ministerierne administrerer området. Udtalelserne er ikke bindende, men styrer faktisk forvaltningspraksis.

Nævnets fortrolighed er en særlig tavshedspligt. I [FOB 2016-10](#) tiltrådte Ombudsmanden, at materiale til brug for underretning af Det Udenrigspolitiske Nævn kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 35. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for kritik og lagde til grund, at [§ 4 i lov om Det udenrigspolitiske Nævn](#) udgør en særlig tavshedspligtsbestemmelse, optaget på fortegnelsen over særlige tavshedspligtsforskrifter i Folketingstidende 1969-70. Ombudsmanden bemærkede samtidig:

Efter ordlyden af bestemmelsen gælder tavshedspligten kun i det omfang, en minister eller nævnshoveden beslutter det. I praksis er drøftelserne i Det Udenrigspolitiske Nævn dog undergivet tavshedspligt, medmindre det udtrykkeligt aftales, hvad medlemmerne (og andre tilstedeværende) kan sige til offentligheden.

Udenrigspolitiske hensyn kan bære vidtgående afslag – men skal underbygges. I [FOB 2009 15-1](#) kunne Ombudsmanden ikke kritisere, at Statsministeriet gav afslag på aktindsigt uden at be- eller afkræfte, om der overhovedet fandtes dokumenter om statsministerens eventuelle topjob i EU eller NATO. Ombudsmanden lagde udtrykkeligt vægt på ministeriets særlige indsigt:

Jeg har herved også lagt vægt på at jeg ikke kan foretage afvejningen på en anden og bedre måde end ministeriet med dets særlige indsigt og erfaring på området.

Omvendt henstillede Ombudsmanden i en sag fra 2018 om [ekstraheringspligtige oplysninger i et ministerbetjeningsdokument](#) om genoptagelse, fordi henvisningen til rigets udenrigspolitiske interesser ikke var tilstrækkeligt underbygget. Ombudsmanden har tilsvarende behandlet [Statsministeriets håndtering af aktindsigt i SMS-beskeder om afskaffelsen af forsvarsforbeholdet](#) med afsæt i offentlighedslovens § 32, stk. 1.

Ministerbetjeningsundtagelsen understøtter ministerstyret. Undtagelsen i offentlighedslovens § 24 for dokumenter udvekslet mellem departement og underordnede myndigheder eller mellem ministerier er en direkte udmøntning af ministerstyret efter [grundlovens § 14](#). Ombudsmanden citerer i [FOB 2015-42](#) forarbejdernes formålsangivelse:

Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

I [FOB 2015-48](#) præciseres, at departement og underordnet styrelse ved ministerbetjening "i princippet [kan] anses som en (funktionel) enhed" – en forvaltningsretlig afspejling af, at ministeren efter grundloven er ansvarlig for hele sit ressortområde.

LOV

[Grundloven § 14](#)
[Lov om Det udenrigspolitiske Nævn § 4](#)

§ 12 Sammenfatning: to spor i praksis og oversigtens afgrænsning

Praksis om regeringens kompetence og prerogativ falder i to spor, som er lettere at forene, end de umiddelbart ser ud.

Første spor – afvisningsspoet. Når søgsmålet retter sig mod regeringens generelle politiske eller udenrigspolitiske dispositioner, afvises det. Det gælder våbeneksporttilladelser under F-35-programmet (- [BS-24622/2025-HJR](#) og [BS-24667/2025-HJR](#)), generelle miljø- og rådighedsregler ([BS-499/2023-HJR](#)), interne rammevurderinger ([BS-31133/2024-OLR](#)) og foreningssøgsmål uden lovhjemlet særstatus (- [BS-8151/2018-HJR](#)).

Andet spor – prøvelsesspoet. Når søgsmålet retter sig mod en konkret disposition, der rammer sagsøgeren individuelt, prøver domstolene den – også når sagen har en udpræget sikkerhedspolitisk dimension. Det gælder anerkendelse af kildeforhold til efterretningstjenesterne ([BS-58021/2023-HJR](#)), kompetenceafvisninger ([Sag 276/2013](#)), politiets dispositioner over for retsplejens krav ([Sag 54/2013](#)), pligten til at indbringe påstået frihedsberøvelse ([BS-7158/2025-OLR](#)) og krav om begrundelse i medfør af Danmarks folkeretlige forpligtelser, selv hvor dispositionen er led i lovgivningsprocessen ([BS-63822/2024-OLR](#)).

Skillelinjen er derfor ikke sagens politiske temperatur, men **adressat- og berørthedskriteriet**: er du adressat for afgørelsen, eller er du konkret, individuelt og aktuelt berørt af den, prøves sagen; er du det ikke, afvises den – uanset hvor alvorligt sagens genstand er, og uanset hvor sympatisk sagsøgerens formål måtte være. Retsgrundlaget for regeringens dispositioner – [grundlovens §§ 12, 13, 14, 17, 18, 19](#) og [23](#) – er dermed i vidt omfang et grundlag, hvis overholdelse først og fremmest sikres politisk gennem ministeransvaret, statsrådsprocedurerne og rådførelsen med Det Udenrigspolitiske Nævn, og kun sekundært gennem domstolene.

Det strafferetlige og statsretlige efterspil af ministres embedsførelse ligger uden for denne oversigt. Til illustration af grænsen kan nævnes [SS-1/2021-DK](#), hvor Rigsretten dømte for forsætlig overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, og [SS-55/2023-HJR](#), hvor Højesteret fastslog, at en straffesag mod en tidligere forsvarsminister for videregivelse af oplysninger om Forsvarets Efterretningstjeneste skulle behandles med nævninger som en politisk lovovertrædelse, netop for at "begrænse muligheden for, at retssystemet misbruges i politiske formåls interesse, og at sikre den politiske ytringsfrihed".

Oversigten dækker ikke ministrenes individuelle retlige ansvar efter [grundlovens § 16](#) og ministeransvarlighedsloven, rigsretssager, regeringsdannelse og mistillidsvotum efter [grundlovens § 15](#), suverænitetsafgivelse efter [grundlovens § 20](#), den almene magtfordeling mellem statsmagterne eller parlamentariske undersøgelseskommisioner. Disse beslægtede emner behandles i deres egne oversigter under statsforfatningsret.

LOV

[Grundloven § 12](#)
[Grundloven § 14](#)
[Grundloven § 19, stk. 1-3](#)
[Grundloven § 23](#)
[Grundloven § 63, stk. 1](#)

PRAKSIS	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport	18.03.2026
	Højesteret · Palæstinensisk statsborger havde ikke retlig interesse i prøvelse af danske F-35 våbeneksporttilladelser – Højesteret stadfæster afvisning	18.03.2026

Højesteret · Højesterets dom om anerkendelse af kildeforhold til PET og FE: Retlig interesse ved genoptagelse af udenlandsk straffesag	02.09.2025
Højesteret · Højesterets dom om manglende retlig interesse i at prøve generelle miljøregler uden konkrete afgørelser	03.05.2024
Højesteret · Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertrædelse med nævninger	27.10.2023
Højesteret · Patientdataforeningens manglende søgsmålskompetence i sag om ulovlig helbredsdataindsamling (DAMD-sagen)	16.10.2018
Højesteret · Prøvelse af Advokatnævnets kompetenceafvisning efter Grundlovens § 63	12.08.2014
Højesteret · Højesterets kendelse om domstolenes kompetence til at prøve politiets adgangskontrol ved retsmøder	04.06.2013
Rigsretten · Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg	13.12.2021
Landsretten · Østre Landsret: Københavns Politi var forpligtet til at indbringe sag om påstået frihedsberøvelse af 1. maj-demonstranter for domstolene	08.07.2026
Landsretten · Østre Landsret: Afslag på optagelse på indfødsretslovforslag uden begrundelse krænkede statsborgerretskonventionen	24.06.2026
Landsretten · Østre Landsrets afvisning af søgsmål om standsning af dansk eksport af F-35-komponenter til USA grundet manglende retlig interesse	11.04.2025

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Grundloven § 12	Grundloven § 13
Grundloven § 14	Grundloven § 17 stk. 1, 2
Grundloven § 19 stk. 1-3	Grundloven § 63 stk. 1

MATERIALE Citerede afgørelser

25 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS	17
18.03.2026 Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport	10707-12714
18.03.2026 Palæstinensisk statsborger havde ikke retlig interesse i prøvelse af danske F-35 våbeneksporttilladelser – Højesteret stadfæster afvisning	24667-2025
09.12.2025 Ekstra Bladet får aktindsigt i PET-efterforskningssag hjemvist til fornyet behandling – Højesteret ophæver blankt afslag	10530-12417
02.09.2025 Højesterets dom om anerkendelse af kildeforhold til PET og FE: Retlig interesse ved genoptagelse af udenlandsk straffesag	58021-2023
03.05.2024 Højesterets dom om manglende retlig interesse i at prøve generelle miljøregler uden konkrete afgørelser	bs-499-2023-hjr
27.10.2023 Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertrædelse med nævninger	4333-5198

12.10.2023	Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger	44-2023
15.08.2023	Ugyldighed af vurderingsmænds kendelse om handlepligt efter mark- og vejfredsloven samt spørgsmål om søgsmålskompetence	bs-40602-2022-hjr
27.06.2023	Højesterets afslag på dørlukning i sag om PET-medarbejders brud på tavshedspligt	3490-4155
01.06.2023	Højesterets afvisning af klageberettigelse for privatperson i sag om lokalplan og Århus-konventionen	bs-3521-2021-hjr
23.01.2023	Grænser for domstoles oplysningspligt om PET-materiale i sager om forsvarerens aktindsigt	107-2021
01.12.2022	Omfanget af domstolsprøvelse ved tvang i psykiatrien og lovligheden af frihedsberøvelse	bs-28185-2021-hjr
10.02.2022	Højesteretsdom om forældelse af godtgørelseskrav for påståede overgreb under de danske styrkers tilbageholdelse i Irak	2885-3420
14.04.2021	Højesteretsdom om forældelse af godtgørelseskrav og undersøgelsespligt ved påståede overgreb i Irak	227-2018
16.10.2018	Patientdataforeningens manglende søgsmålskompetence i sag om ulovlig helbredsdataindsamling (DAMD-sagen)	bs-8151-2018-hjr
12.08.2014	Prøvelse af Advokatnævnets kompetenceafvisning efter Grundlovens § 63	276-2013
04.06.2013	Højesterets kendelse om domstolenes kompetence til at prøve politiets adgangskontrol ved retsmøder	54-2013
RIGSRET TEN · SÆRLIG DOMSTOL		1
13.12.2021	Rigsretssag mod fhv. minister Inger Støjberg	129-149
LANDSRET TEN · ANKEINSTANS		5
08.07.2026	Østre Landsret: Københavns Politi var forpligtet til at indbringe sag om påstået frihedsberøvelse af 1. maj-demonstranter for domstolene	11032-14213
24.06.2026	Østre Landsret: Afslag på optagelse på indfødsretslovforslag uden begrundelse krænkede statsborgerretskonventionen	11011-14179
11.04.2025	Østre Landsrets afvisning af søgsmål om standsning af dansk eksport af F-35-komponenter til USA grundet manglende retlig interesse	10405-12244
11.04.2025	Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse	10508-12388
02.12.2022	Dom om Retlig Interesse i Sag om Grundvandsbeskyttelsesregler	4690-5641
BYRET TEN · FØRSTE INSTANS		1
13.02.2026	Byretten: Fortsat fare for statens sikkerhed begrundet afslag på opholdstilladelse trods 20 år gamle terrornetværks-aktiviteter	10874-13979
PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1

20.12.2023 Parkering uden for markeret bås på trods af påstande om forvirrende opmærkningpark-3420

FORARBEJDE **Betænkninger**

3 referencer

Grønlandsk-dansk selvstyrekommisions betænkning om selvstyre i Grønland

nr. 1497 · 2008 · Statsministeriet

Betænkning nr. 1557 om opfølgning på Christiania-sagen – Ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget

nr. 1557 · 2015 · Justitsministeriet

Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946nr. 66 · 1953 · Statsministeriet

08

PRAKSISOVERSIGT · STATSFORFATNINGSRET

Praksisoversigt over suverænitetsafgivelse efter grundlovens § 20

Bestemthedskravet, den kvalificerede procedure og domstolenes ultimative kontrol med den overladte suverænitet

Version 2 · Opdateret 7. sep. 2026 · 28 afgørelser · 2012-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Grundlovens § 20 er den forfatningsretlige nøgle til dansk deltagelse i overstatsligt samarbejde: bestemmelsen tillader, at beføjelser, som ellers tilkommer rigets myndigheder, ved lov og "i nærmere bestemt omfang" overlades til mellemfolkelige myndigheder – men kun mod fem sjattedeles flertal i Folketinget eller en efterfølgende folkeafstemning. Praksis er koncentreret om få, men meget tungtvejende afgørelser: Højesterets Maastricht-domme (UfR 1996.1300 H om søgsmålskompetence og UfR 1998.800 H om den materielle prøvelse), Lissabon-sagen i Østre Landsret og Højesteret (2012-2013), samt senest afvisningen af humanitære organisationers F-35-søgsmål i 2026. Hovedmønsteret er dobbelt: domstolene udviser betydelig tilbageholdenhed over for regeringens og Folketingets forfatningsretlige vurdering af traktatændringer, men fastholder samtidig at have det sidste ord om, hvorvidt en EU-retsakt ligger uden for rammerne af den overladte suverænitet.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01 Den kvalificerede procedure i grundlovens § 20, stk. 2, skal anvendes, når det overlades til en international organisation at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet, eller at udøve andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder – herunder beføjelsen til at indgå traktater med andre stater (UfR 1998.800 H).
- 02 Bestemthedskravet i § 20, stk. 1, forbyder en generel eller ubegrænset bemyndigelse, men stiller ikke krav om, at den mellemfolkelige myndigheds interne organisering eller arbejdsmåde nærmere angives.
- 03 Ændringer i en mellemfolkelig myndigheds organisation, sammensætning og afstemningsregler kræver som udgangspunkt ikke ny § 20-procedure – de er alene ændringer i måden, hvorpå allerede overladte beføjelser udøves.
- 04 Overgang fra krav om enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet medfører ikke yderligere overladelse af beføjelser: beføjelsen anses allerede for overladt, når området var omfattet af enstemmighedskravet.

- 05** Ny § 20-procedure udløses dog, hvis traktatændringer medfører så fundamentale forandringer i den mellemfolkelige myndigheds organisation mv., at myndigheden reelt skifter identitet – dette sidestilles med overladelse af beføjelser til en anden mellemfolkelig myndighed.
- 06** Bestemmelser uden direkte virkning, kodifikation af allerede gældende ret og ændringer omfattet af de danske forbehold udløser ikke § 20-proceduren.
- 07** Traktatfæstelsen af EU-rettens forrang (erklæring nr. 17 til Lissabontraktaten) ændrer ikke den hidtidige retstilstand, hvorefter grundloven går forud for EU's regler i den danske retsorden.
- 08** Danske domstole har den endelige kompetence til at prøve, om en EU-retsakt overskrider grænserne for den overladte suverænitet, og må anse retsaken for uanvendelig i Danmark, hvis det med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at den ligger uden for suverænitetssafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven.
- 09** Denne ultra vires-prøvelse er forbeholdt den ekstraordinære situation og kan ikke foretages abstrakt – den forudsætter en konkret retsakt, der aktuelt berører borgerne.
- 10** Abstrakt domstolsprøvelse af en tiltrædelseslovs grundlovsmæssighed forudsætter, at tvisten angår lovgivningskompetence inden for almene og væsentlige livsområder og dermed er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed (Maastricht-kriterierne, UfR 1996.1300 H).
- 11** Foreninger, der ikke selv er konkret og individuelt berørte og ikke ved lov er tillagt klageret, partsstatus eller søgsmålskompetence, har kun retlig interesse, hvis særlige omstændigheder – typisk en tillagt særstatus – taler herfor.
- 12** Det danske retsforbehold (protokol nr. 22) indebærer, at danske domstole på de omfattede områder ikke kan forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen i videre omfang end under den tidligere EU-traktat.
- 13** EU-Domstolen anerkender ikke national ultra vires-kontrol: forrangsprincippet gælder efter Domstolens praksis uanset nationale forfatningsdomstoles modstående afgørelser.
- 14** EU-Domstolen fastholder samtidig, at direktiver ikke har horisontal direkte virkning – en modstridende national bestemmelse kan ikke tilsidesættes i en tvist mellem private alene med henvisning til direktivet.

§ 1 Ordlyden af § 20 og den kvalificerede vedtagelsesprocedure

Grundloven § 20, stk. 1 har følgende ordlyd:

Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Bestemmelsen opstiller dermed fire kumulative betingelser: overladelsen skal ske **ved lov**, den skal ske i **nærmere bestemt omfang** (bestemthedskravet), modtageren skal være en **mellemfolkelig myndighed oprettet**

ved gensidig overenskomst med andre stater, og formålet skal være fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

§ 20, stk. 2 fastsætter den kvalificerede procedure:

Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.

Den subsidiære folkeafstemning følger altså afstemningsreglerne i grundlovens § 42, herunder kravet i § 42, stk. 5, om at et flertal af de deltagende vælgere – dog mindst 30 procent af samtlige stemmeberettigede – skal stemme mod forslaget, for at det bortfalder. Bemærk, at § 20-lovforslag ikke er omfattet af undtagelseskataloget i § 42, stk. 6, men følger den særskilte forelæggelsesmekanisme i § 20, stk. 2, som regeringen aktiverer ved at opretholde forslaget.

Den praktiske udmøntning i forhold til EU findes i tiltrædelseslovens § 2, der er den konkrete § 20-hjemmel:

Beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, kan i det omfang, det er fastsat i de i § 4 nævnte traktater m.v., udøves af De europæiske Fællesskabers institutioner.

Hertil kommer tiltrædelseslovens § 3, hvorefter traktatbestemmelserne sættes i kraft i Danmark "i det omfang, de efter fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige i Danmark". Denne kobling mellem § 20-bemyndigelsen og traktatgrundlagets henvisning er afgørende: rækkevidden af den overladte suverænitet defineres af de traktater, der er opregnet i tiltrædelsesloven – ikke af en åben fuldmagt.

LOV

Grundloven § 20, stk. 1, 2

Grundloven § 42, stk. 5, 6

Lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (Tiltrædelsesloven) § 2

Lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (Tiltrædelsesloven) § 3

Forfatningskommissionens forarbejder fra 1953: hensigten bag suverænitetsafgivellesadgangen

§ 2

§ 20 blev indsat ved grundlovsrevisionen i 1953 og er aldrig siden ændret. Forarbejderne – Forfatningskommissionens bemærkninger til grundlovsforslaget af 4. februar 1953 – er derfor den primære og eneste autoritative kilde til bestemmelsens hensigt. De er usædvanligt udførlige og forklarer både baggrunden, bestemthedskravet og den kvalificerede procedure.

Om baggrunden anfører kommissionen:

Der har i de senere år været en udvikling i retning af større mellemfolkelig samarbejde også på områder, hvor internationale organisationer tillægges beføjelser, der hidtil har været betragtet som en del af den enkelte stats suverænitet.

De konkrete eksempler, kommissionen havde for øje, var forslaget om international kontrol med atomenergi inden for FN's rammer, "oprettelsen af den overstatlige myndighed for kul og stål (den såkaldte Schumanplan)" og muligheden for en tilsvarende myndighed i det nordiske samarbejde. Kommissionen konstaterede, at

"[s]ådanne overenskomster vil Danmark efter den gældende grundlov ikke kunne tiltræde", og fandt det ønskeligt, at grundloven åbnede adgang hertil.

Begrundelsen for den kvalificerede procedure er eksplicit demokratisk:

På den anden side må det kræves, at der i befolkningen findes overvejende tilslutning til afgivelse af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.

Om rækkevidden af "rigets myndigheder" og om bestemthedskravet hedder det:

Ved rigets myndigheder forstår såvel den lovgivende som den udøvende og dommende myndighed. Det vil næppe være muligt at foretage en snævrere afgrænsning, da det ikke med sikkerhed kan forudsiges, hvilke former det mellemfolkelige samarbejde vil antage i fremtiden. Det fastslås imidlertid i paragraffen, at suverænitetssafgivelse kun kan ske i nærmere bestemt omfang og kun til organisationer, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. De skærpede krav til vedtagelse af lovforslag af denne art frembyder en vidtgående garanti.

Endelig fastslår forarbejderne en asymmetri, som ofte overses: **tilbagetagning kræver kun simpelt flertal.**

Det bemærkes, at der i kommissionen har været enighed om, at såfremt en suverænitetssbeføjelse, som rigsdagens tidligere har overdraget til en mellemfolkelig myndighed, ønskes taget tilbage, vil et lovforslag herom kunne vedtages efter den almindelige regel ved simpelt flertal.

Forarbejderne er tilgængelige i [Folketingstidende 1952-53, tillæg A](#).

Det er værd at bemærke, at forarbejderne til [grundlovens § 19](#) er udarbejdet i samme sammenhæng og på grundlag af et responsum fra professor Max Sørensen. Her forklares det bevidste valg af den åbne formulering "af større betydning":

Sætningen »forpligtelser, ... som i øvrigt er af større betydning« er holdt i almindelighed. Det ville næppe være ønskeligt, om der fastsattes nærmere definerede grænser herfor, da det altid vil bero på regeringens og rigsdagens skøn, hvorvidt en forpligtelse er af større betydning.

LOV

Grundloven § 19, stk. 1

Grundloven § 20

§ 3 Afgrænsningen mellem § 19 og § 20 – hvornår udløses den kvalificerede procedure

De to bestemmelser regulerer to forskellige situationer. [Grundlovens § 19, stk. 1](#) kræver alene Folketingets **samtykke** til traktater, "til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning" – samtykket kan gives ved simpelt flertal og endda stiltiende ved vedtagelse af den gennemførende lovgivning. § 20 kræver derimod en **lov** vedtaget efter den kvalificerede procedure.

Udenrigsministeriets [Traktatvejledningen](#) beskriver samspillet præcist:

En særlig gruppe traktater omhandles i grundlovens § 20, som vedrører overladelse ved lov i nærmere bestemt omfang af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, til mellemfolkelige myndigheder [...]. Det samtykke fra Folketinget, som kræves efter § 19 til indgåelse af en traktat af den i § 20 nævnte karakter, vil kunne

ligge forudsætningsvis i vedtagelsen af en lov i medfør af § 20, men kan dog – som i lov af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber – også være udtrykkeligt nævnt i lovtæksten.

Om den skønsmæssige tærskel i § 19 anfører vejledningen, at spørgsmålet "må afgøres ud fra en konkret vurdering under hensyn til såvel forpligtelsens art som den inden- og udenrigspolitiske situation", og at det relevante fagudvalg bør orienteres tidligt, hvis der er tvivl. Samme retningslinjer gentages i Justitsministeriets [Vejledning om lov kvalitet](#), hvor det understreges, at det bør fremgå udtrykkeligt af lovforslagets bemærkninger, når vedtagelsen samtidig indebærer § 19-samtykke.

Det afgørende kriterium for, hvornår grænsen til § 20 overskrides, blev fastlagt af Højesteret i **Maastricht-dommen, UfR 1998.800 H**, og gengivet ordret af Østre Landsret i Lissabon-sagen, [BS-222/2011-OLR](#):

Anvendelse af den kvalificerede procedure efter grundlovens § 20 er nødvendig i det omfang, det overlades til en international organisation at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet eller at udøve andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, herunder beføjelse til at indgå traktater med andre stater.

Testkriteriet er altså **direkte virkning i Danmark** – eller overladelse af selve traktatkompetencen efter § 19, stk. 1. En traktat, der alene forpligter Danmark folkeretligt og skal gennemføres ved dansk lov, kræver ikke § 20-procedure, uanset hvor politisk vidtgående den er.

Denne sondring afspejles i den administrative praksis. Justitsministeriet har i sin Lissabon-redegørelse af 4. december 2007 (gengivet i Folketingets materiale til [L 194 om forsvarsforbeholdet](#)) anført:

Det følger af ordlyden af § 20 og af forfatningsretlig litteratur og praksis, at det afgørende i første række er, om den pågældende traktat (ændringstraktat) indebærer en yderligere overladelse af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, til den mellemfolkelige myndighed.

Samme sted afvises det, at kravet om enstemmighed kontra flertal i sig selv skulle være afgørende for, om § 20 skal anvendes.

LOV

[Grundloven § 19, stk. 1](#)
[Grundloven § 20](#)

PRAKSIS

Landsretten · Lissabon-traktatens gennemførelse i Danmark var ikke i strid med Grundlovens § 20

15.06.2012

Den historiske praksis: hvilke traktatændringer har udløst § 20-proceduren

§ 4

Østre Landsret gennemgik i [BS-222/2011-OLR](#) den samlede praksis siden 1972. Oversigten viser, at § 20-proceduren er anvendt sparsomt og kun ved reel beføjelsesoverlادelse:

Traktat/ændring	År	§ 20 anvendt?
Tiltrædelse af EF (lov nr. 447)	1972	Ja (folkeafstemning)
2. budgetændringstraktat (Parlamentets budgetbeføjelser)	1976	Nej
Direkte valg til Europa-Parlamentet	1979	Nej

Grækenlands tiltrædelse	1980	Nej
EF-Pakken (Fællesakten)	1986	Nej
Spanien/Portugals tiltrædelse	1986	Nej
Maastricht-traktaten + Edinburgh-afgørelsen	1993	Ja (folkeafstemning)
Finland/Sverige/Østrigs tiltrædelse	1995	Nej
Amsterdam-traktaten	1998	Ja (5/6-flertal)
Nice-traktaten	2001	Nej

Landsretten bemærkede, at Justitsministeriet konsekvent har vurderet, at ændringer i sammensætning, procedurer og afstemningsregler ikke i sig selv kræver § 20-procedure. Ved Nice-traktaten vurderede ministeriet udtrykkeligt, at hverken en ordning uden fast dansk kommissær eller overgangen fra enstemmighed til kvalificeret flertal indebar ny overladelse. Ved forfatningstraktaten (2004) fandt ministeriet derimod, at § 20 skulle anvendes på ni punkter – men konkluderede senere, at Lissabon-traktatens ændringer i forhold til forfatningstraktaten medførte, at der ikke længere på nogen af de ni områder blev overladt nye beføjelser.

Et særligt spørgsmål opstod i forbindelse med forslaget om at omdanne retsforbeholdet til en tilvalgsordning. Af Folketingets materiale til [L 29](#) fremgår, at netop dette spørgsmål ikke er afgjort af Højesteret:

Forslaget om en dansk tilslutning til tilvalgsmodellen i bilaget til Lissabon Traktatens Protokol nr. 22, vedrører imidlertid et spørgsmål, som Højesteret ikke tog stilling til i UfR 1998.800 H, nemlig om det efter grundlovens § 20 er muligt at opgive beføjelser, som først overtages af EU, når der er truffet en ny beslutning af Folketinget eller regeringen, således at kompetencen efter § 20 til at overdrage beføjelser i en vis forstand delegeres til regering eller et almindeligt flertal i Folketinget.

Dette er formentlig det mest åbne retsspørgsmål på området: rækkevidden af § 20 som hjemmel for en løbende, betinget beføjelsesoverlادelse.

LOV

Grundloven § 20

PRAKSIS Landsretten · Lissabon-traktatens gennemførelse i Danmark var ikke i strid med Grundlovens § 20 15.06.2012

Østre Landsrets Lissabon-dom: de 13 traktatændringer og fire prøvelseskategorier

Lissabon-sagen blev anlagt i 2008 af Niels Hausgaard og 33 andre borgere mod statsministeren og udenrigsministeren med påstand om, at lov nr. 321 af 30. april 2008 var vedtaget i strid med [grundlovens § 20](#). Landsretten havde først afvist sagen i 2009, men Højesteret ophævede afvisningen ved dom af 11. januar 2011 (U.2011.984 H). Ved realitetsbehandlingen i [BS-222/2011-OLR](#) afgrænsede parterne sagen til 13 konkrete traktatændringer, herunder sammenlægningen af EU og EF, kompetencekategorierne, EU's tiltrædelse af EMRK, Charterets bindende karakter, den almindelige lovgivningsprocedure, det nye kvalificerede flertal, delegation til Kommissionen, passerelle-bestemmelserne, forrangserklæringen (erklæring nr. 17), fleksibilitetsbestemmelsen i [TEUF artikel 352](#) samt en række enkeltpolitikområder.

Landsretten opstillede fire fortolkningsprincipper:

- En traktatændring kræver ny § 20-procedure, hvis den indebærer overladelse af yderligere beføjelser til at udøve myndighed med **direkte virkning**.
- Indsættelse af en udtrykkelig hjemmel, der blot **præciserer** en allerede eksisterende kompetence, udgør ikke en udvidelse.
- Ændringer i organisation, sammensætning og afstemningsregler kræver som udgangspunkt ikke § 20-procedure, medmindre ændringerne er så vidtgående, at **myndighedens identitet ikke længere er den samme**.
- Ændringer omfattet af de **danske forbehold** kræver ikke § 20-procedure.

Særligt vigtigt er landsrettens præmis om enstemmighed kontra kvalificeret flertal:

Beføjelser til f.eks. at udstede regler med direkte virkning for private personer og virksomheder i en medlemsstat inden for et givent sagsområde [må] allerede anses for overladt til EU i de tilfælde, hvor der kræves enstemmighed i Rådet til vedtagelse, således at en efterfølgende traktatændring, der indebærer overgang fra et krav om enstemmighed til kvalificeret flertal, ikke medfører yderligere overladelse af beføjelser til Unionen.

Om forrangserklæringen (nr. 17) fastslog landsretten, at princippet allerede fulgte af EF-Domstolens dom i **Costa mod ENEL** (sag 6/64) fra 1964, og at erklæringen derfor:

[...] ikke [kan] anses for at ændre den hidtidige retstilstand, hvorefter grundloven går forud for EU's regler.

Om fleksibilitetsbestemmelsen bemærkede retten pragmatisk, at det "efter fleksibilitetsbestemmelsens karakter [er] uundgåelig, at den nøjagtige afgrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde kan give anledning til tvivl, men at dette stedse under Danmarks medlemskab af EF og EU har været tilfældet."

Sagsøgernes synspunkt om, at tiltrædelseslovens forudsætninger var bristet, fordi Lissabon-traktaten indførte "et andet demokrati", blev afvist:

Der [er] hverken i traktatgrundlaget [...] eller i tiltrædelsesloven med ændringer samt forarbejderne hertil, [kan] udledes retlige forudsætninger om, at Unionens traktatgrundlag ikke efterfølgende kan ændres i overensstemmelse med Lissabon-traktaten uden anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Landsretten lagde her vægt på, at formålet med § 20 netop var at fjerne hindringer for dansk deltagelse i mellemfolkeligt samarbejde, og at både grundlovgiver i 1953 og Folketinget i 1972 var bekendt med EU-samarbejdets dynamiske karakter.

LOV

Grundloven § 19

Grundloven § 20

Grundloven § 41

PRAKSIS

Landsretten · Lissabon-traktatens gennemførelse i Danmark var ikke i strid med Grundlovens § 20

15.06.2012

§ 6 Højesterets Lissabon-dom: identitetskriteriet og afvisningen af abstrakt prøvelse

Højesteret stadfæstede landsrettens dom ved [BS-199/2012-HJR](#) af 20. februar 2013. Dommen er den mest autoritative moderne udlægning af § 20's rækkevidde ved traktatændringer.

Højesteret fastslog først, at § 20 ikke stiller krav om nærmere angivelse af den mellemfolkelige myndigheds interne organisering eller arbejdsmåde, men opstillede samtidig identitetskriteriet som den ydre grænse:

En ny procedure efter grundlovens § 20 skal dog iværksættes ved traktatændringer, der medfører så fundamentale forandringer i den mellemfolkelige myndigheds organisation mv., at myndigheden reelt skifter identitet. Et sådant tilfælde må ligestilles med tilfælde, hvor beføjelser overlades til en anden mellemfolkelig myndighed.

Højesteret fandt ikke, at Lissabon-traktatens ændringer – sammenlægningen af EF og EU, udvidet brug af den almindelige lovgivningsprocedure, kvalificeret flertal i Rådet og styrkelsen af Europa-Parlamentet – var af så fundamental karakter. Retten analyserede desuden tiltrædelseslovens §§ 2 og 6 og konkluderede, at overladelser af beføjelser **ikke** var betinget af, at fællesskabets institutionelle indretning vedblev at være den oprindelige.

Om EU's mulige tiltrædelse af EMRK efter [TEU artikel 6, stk. 2](#) udtalte Højesteret, at selve adgangen til tiltrædelse ikke er en beføjelse omfattet af § 20:

Det er endvidere i TEUF artikel 218, stk. 8, bestemt, at afgørelse om tiltrædelse af konventionen træffes af Rådet, men at afgørelsen først træder i kraft efter medlemsstaternes godkendelse af aftalen om tiltrædelse i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Der skal derfor træffes særskilt dansk beslutning, før de allerede fastsatte regler i menneskerettighedskonventionen inden for EU-rettens anvendelsesområde i givet fald får direkte virkning i Danmark.

Endelig – og processuelt meget vigtigt – afviste Højesteret at foretage en **abstrakt** prøvelse af de påberåbte direkte beføjelsesudvidelser på enkeltområder som personoplysninger, energipolitik og udenrigspolitik. En eventuel domstolsprøvelse må afvente, at der udstedes konkrete retsakter, der berører borgerne, hvilket vil skabe et bedre grundlag for vurderingen. Højesteret fandt samlet ikke grundlag for at tilsidesætte den forfatningsretlige vurdering, som regeringen og Folketinget havde lagt til grund.

Mønstret er dermed klart: **retlig interesse i det abstrakte søgsmål** er anerkendt (jf. U.2011.984 H), men **prøvelsesintensiteten er lav** – og for konkrete beføjelsesudvidelser henvises borgeren til at afvente en retsakt, der aktuelt rammer ham.

LOV

[Grundloven § 19, stk. 1](#)
[Grundloven § 20](#)
[Lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber \(Tiltrædelsesloven\) § 2](#)

PRAKSIS **Højesteret** · Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven 20.02.2013

Landsretten · Lissabon-traktatens gennemførelse i Danmark var ikke i strid med Grundlovens § 20 15.06.2012

Domstolenes ultimative kontrolkompetence (Kompetenz-Kompetenz)

§ 7

Det mest markante forfatningsretlige element i dansk § 20-praksis er Højesterets fastholdelse af, at danske domstole har det sidste ord om grænserne for den overladte suverænitet. Princippet blev formuleret i Maastricht-dommen **UfR 1998.800 H** og gentaget af Højesteret i [BS-199/2012-HJR](#):

Danske domstole må derfor anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, hvis der skulle opstå den ekstraordinære situation, at det med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at en EF-retsakt, der er opretholdt af EF-domstolen, bygger på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suverænitetssafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven.

Fire elementer i formuleringen begrænser rækkevidden:

- Det skal være en **ekstraordinær situation**.
- Det skal kunne fastslås **med den fornødne sikkerhed**.
- Retsakten skal ligge uden for suverænitetssafgivelsen **ifølge tiltrædelsesloven** – målestokken er altså den danske bemyndigelseslov, ikke en fri grundlovsfortolkning.
- Konsekvensen er, at retsakten anses for **uansvarlig i Danmark** – ikke at den erklæres ugyldig i EU-retlig forstand.

Højesteret knyttede i Lissabon-dommen dette sammen med fleksibilitetsbestemmelsen: retten fandt, at [TEUF artikel 352](#) fortsat bygger på, at retsakter kun kan vedtages inden for traktatens øvrige rammer, og at **regeringen har pligt til at hindre anvendelse**, der ligger uden for den oprindelige suverænitetssafgivelse. Kontrolkompetencen er dermed ikke alene domstolens, men også en løbende forpligtelse for den udøvende magt.

Et beslægtet – og i praksis langt hyppigere anvendt – kontrolspor er tiltrædelseslovens § 3, hvorefter traktatbestemmelser kun sættes i kraft i Danmark, "i det omfang, de efter fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige". EU-Domstolens egen praksis om direktivers manglende horisontale virkning trækker i samme retning: i [C-122/17](#) fastslog Store Afdeling, at en national ret i en tvist mellem private **ikke** har pligt til at tilsidesætte modstridende national lovgivning eller et aftalevilkår alene med henvisning til et direktiv, når direktivkonform fortolkning er umulig – den skadelidte henvises i stedet til et Francovich-erstatningssøgsmål mod staten. Samme linje er bekræftet i [C-316/22](#) og [C-645/23](#). Grænserne for, hvad en dansk domstol kan give virkning inden for tiltrædelseslovens § 20-bemyndigelse, er dermed delvis sammenfaldende med EU-rettenes egne grænser for retsakters gennemslagskraft.

Omvendt viser praksis, at hvor EU-retten eller anden folkeret **har** direkte virkning inden for bemyndigelses rammer, giver danske domstole den fuldt gennemslag. I [11/2024](#) lagde Højesteret en formodning om afledt opholdsret efter [TEUF artikel 20](#) til grund som "ganske særlig grund" til at fravige fristerne i udlændingelovens § 50, og i [BS-19161/2025-HJR](#) gav Højesteret Luganokonventionens appelregler forrang for almindelige danske procesregler.

LOV

[Grundloven § 20](#)[Lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber \(Tiltrædelsesloven\) § 3](#)

PRAKSIS	Højesteret · Luganokonventionens appelregler har forrang: Højesterets afgørelse om kærefrist ved fuldbyrdelse af islandske domme	10.09.2025
	Højesteret · Højesterets kendelse om afledt opholdsret for forældre på tålt ophold med danske børn	04.09.2024
	Højesteret · Højesterets kendelse om prøvelse af udvisning for statsløs på tålt ophold med EU-retlig afledt opholdsret	04.09.2024
	Højesteret · Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven	20.02.2013
	EU-Domstolen · Forenelighed af nationale tillægsafgifter med EU's punktafgiftsregler og grænserne for direktivers horisontale virkning	19.06.2025
	EU-Domstolen · Direkte virkning af direktiver og forbrugeres ret til tilbagebetaling af ulovlige punktafgifter på elektricitet	11.04.2024
	EU-Domstolen · Horisontal virkning af EU-direktiver og udelukkelsesklausuler i bilforsikring	07.08.2018

§ 8 Den EU-retlige modpol: forrangsprincippet og afvisningen af national ultra vires-kontrol

Den danske Kompetenz-Kompetenz-doktrin står i et uafklaret spændingsforhold til EU-Domstolens praksis, som konsekvent afviser, at nationale forfatningsdomstole kan begrænse EU-retten forrang.

Mest direkte er kendelsen i [C-204/21](#), hvor Domstolens vicepræsident afviste Polens anmodning om at ophæve foreløbige forholdsregler under henvisning til en national forfatningsdomstols ultra vires-afgørelse. Kendelsen understreger, at nationale forfatningsdomstoles ultra vires-påstande ikke kan ændre EU-retten forrang.

Samme linje følges i [C-357/19](#), hvor Store Afdeling fastslog, at almindelige domstole skal kunne undlade at anvende forfatningsdomstolens afgørelser, hvis de strider mod EU-retten – uden at risikere disciplinære sanktioner. I [C-73/23](#) blev det præciseret, at forrangsprincippet forpligter nationale retter til at tilsidesætte national ret med direkte virkning, selv hvor en forfatningsdomstol har opretholdt virkningerne af en uforenelig lov. Tilsvarende i [C-262/24](#) om instrukser fra højere nationale retter, og i [C-177/20](#) om endelige nationale afgørelser. I [C-280/25](#) (Lin II) fastholdt Store Afdeling tilsidesættelsespligten trods et nationalt forfatningsforbud.

Domstolen anerkender dog en vis procesautonomi. I [C-56/25](#) fandt Domstolen, at et nationalt krav om forudgående EU-retlig analyse som adgangsbetingung til forfatningsdomstolen er foreneligt med [TEUF artikel 267](#) og forrangsprincippet:

Princip om EU-retten forrang garanterer ikke en specifik rækkefølge af nationale prøvelser. Selv om forfatningsdomstolen træffer afgørelse først, forbliver den almindelige domstol bundet af Unionens ret.

Spændingen mellem de to retsordener er i praksis holdt latent. Østre Landsret afmonterede den delvis ved i Lissabon-sagen at fastslå, at erklæring nr. 17 ikke ændrer, at grundloven går forud for EU's regler i den danske retsorden – samtidig med at Højesteret anerkendte EU-Domstolens "retsskabende virksomhed inden for Traktatens rammer" som forenelig med [grundlovens § 20](#). Konflikten aktualiseres først, hvis en dansk domstol faktisk anvender ultra vires-forbeholdet, hvilket endnu ikke er sket.

Endelig bemærkes, at EU-Domstolens kompetence har sine egne ydre grænser: i [C-64/24](#) erklærede Domstolen sig åbenbart inkompetent til at fortolke EMRK artikel 6 uden tilknytning til EU-retten, og i [C-384/23](#) blev det fastslået, at nationale domstolsafgørelser ikke kan annulleres efter TEUF artikel 263.

LOV	Grundloven § 20	
PRAKSIS	Højesteret · Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven 20.02.2013 EU-Domstolen · Lin II: EU-Domstolen fastholder pligt til at tilsidesætte rumænsk lex mitior-praksis i sager om alvorlig EU-svig 16.07.2026 EU-Domstolen · EU-retten forrang og nationale procedureregler: Forholdet mellem præjudicielle forelæggelser og national forfatningsprøvelse 12.02.2026 EU-Domstolen · Retten til momsfradrag, bevisbyrde ved svig og EU-retten forrang over for nationale retsinstrukser 12.02.2025 EU-Domstolen · Momsfritagelse for hasardspil, afgiftsneutralitet og EU-retten forrang i forhold til nationale forfatningsdomstoles afgørelser 12.09.2024 EU-Domstolen · EU-Domstolens manglende kompetence til at fortolke artikel 6 i EMRK i sager uden tilknytning til EU-retten 24.06.2024 EU-Domstolen · EU-Domstolens manglende kompetence til at efterprøve nationale domstolsafgørelser ved annulationssøgsmål 23.02.2024	

EU-Domstolen · Genindførelse af brugsrettigheder over landbrugsjord trods endelige nationale afgørelser ved strid med EU-retten	10.03.2022
EU-Domstolen · EU-rettens forrang og dommeres uafhængighed: Opgør med systemisk straffrihed i rumænske korruptionssager	21.12.2021
EU-Domstolen · Afvisning af Polens anmodning om ophævelse af midlertidige forholdsregler vedrørende retsreform – EU-rettens forrang over national forfatningsdomstols ultra vires-påstande	05.10.2021
Landsretten · Lissabon-traktatens gennemførelse i Danmark var ikke i strid med Grundlovens § 20	15.06.2012

§ 9 Retsforbeholdet som afgrænsning af den overladte suverænitet og af forelæggelsesadgangen

De danske forbehold – navnlig protokol nr. 22 til Lissabontraktaten, der viderefører Edinburgh-afgørelsen – udgør en integreret del af afgrænsningen af den overladte suverænitet: Østre Landsret afviste i Lissabon-sagen flere af de påberåbte traktatændringer netop med henvisning til, at de var omfattet af forbeholdene og derfor slet ikke berørte Danmark.

Forbeholdets processuelle konsekvens blev afklaret af Højesteret i [AM2022.06.28H](#) (parallelsag [SS-102/2021-HJR](#)). Sagen angik, om obligatorisk konfiskation af en tredjemands leasede bil efter [færdselslovens § 133 a, stk. 2](#) kunne forelægges EU-Domstolen som stridende mod Charterets artikel 17.

Højesteret tiltrådte, at konfiskationen som udgangspunkt henhører under EU-rettens anvendelsesområde via rammeafgørelse 2005/212/RIA, men afviste forelæggelse:

Artikel 2 i protokol nr. 22 har til formål at opretholde det danske retsforbehold under Lissabontraktaten, og det må anses for forudsat, at danske domstole på områder omfattet af forbeholdet ikke kan forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen i videre omfang end under den tidligere traktat. Under denne traktat kunne danske domstole som anført ikke forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål om rammeafgørelse 2005/212/RIA.

Afgørelsen illustrerer et vigtigt strukturelt punkt: forbeholdet virker ikke blot materielt (retsakten binder ikke Danmark), men også **institutionelt** – det afskærer den domstolsdialog, der ellers udgør EU-rettens gennemslagsmekanisme.

Anklagemyndighedens håndtering af forelæggelsesspørgsmål er reguleret i [Rigsadvokatmeddelelsen om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen](#), der pålægger anklagemyndigheden at vurdere, om EU-reglerne giver anledning til rimelig tvivl, og at inddrage Justitsministeriets EU-retskontor og Juridisk Specialudvalg. Meddelelsen henviser desuden til, at der efter U.2010.1389 H ikke kan ske realitetsbehandling af kæremål om forelæggelse, medmindre der er tale om en afgørelse, der **afviser** at forelægge.

Det skal bemærkes, at retlig interesse også her er en forudsætning: i [BS-43/2012-OLR](#) afviste Østre Landsret en påstand om præjudiciel forelæggelse, efter at sagsøgeren havde frafaldet de materielle skattekrav – uden en underliggende realitetstvist er der ingen retlig interesse i forelæggelsesspørgsmålet.

LOV	Færdselsloven § 133a, stk. 2	Grundloven § 20	
PRAKSIS	Højesteret · Højesteret afviser præjudiciel forelæggelse i sag om vanvidskørsel og konfiskation af leaset bil grundet Danmarks retsforbehold		28.06.2022
	Højesteret · Anmodning om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen i sag om beslaglæggelse af bil		28.06.2022
	Landsretten · Prøvelse af Landsskatterettens kendelse		24.01.2023
	Landsretten · Lissabon-traktatens gennemførelse i Danmark var ikke i strid med Grundlovens § 20		15.06.2012

Søgsmålskompetence i abstrakte grundlovssøgsmål:

§ 10 Maastricht-kriterierne og deres grænser

Adgangen til overhovedet at få prøvet et § 20-spørgsmål ved domstolene beror på en særlig lempet standard for retlig interesse, udviklet i **Maastricht-sagen, UfR 1996.1300 H**. Kriteriet blev gentaget af Højesteret i afvisningskendelsen af 11. januar 2011 i Lissabon-sagen (U.2011.984 H), gengivet ordret i [BS-222/2011-OLR](#):

Parterne er således uenige om betydningen i forhold til grundlovens § 20 af de ændringer i EU-institutionernes kompetence- og afstemningsregler, der følger af Lissabon-traktaten. Denne uenighed angår lovgivningskompetencen inden for en række almene og væsentlige livsområder og dermed forhold, som er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed. På grund af tvistens generelle og indgribende betydning har appellanterne en væsentlig interesse i at få deres påstand prøvet.

Kernen i kriteriet er altså, at **overgivelse af lovgivningskompetence** af indgribende betydning for befolkningen i almindelighed i sig selv kan begrunde retlig interesse – en klar undtagelse fra det almindelige krav om konkret og individuel berørthed. Kriteriet er dog snævert og gælder ikke generelt for udenrigspolitiske dispositioner.

Dette blev fastslået i [BS-24622/2025-HJR](#) af 18. marts 2026, hvor Mellemfolkeligt Samvirke, Oxfam Danmark, Amnesty International Danmark og Al-Haq søgte at få en række F-35-eksporttilladelser kendt ugyldige. Højesteret bemærkede udtrykkeligt, at parterne var enige om, at **Maastricht-kriterierne ikke fandt anvendelse**, da sagen ikke angik overgivelse af lovgivningskompetence. I stedet gjaldt den almindelige standard for foreningers søgsmålsret:

Organisationerne er ikke ved lov tillagt klageret, partsstatus eller søgsmålskompetence vedrørende myndighedernes udstedelse af eksporttilladelser efter våbenlovens § 6.

Højesteret tiltrådte, at foreninger, der ikke selv er konkret og individuelt berørte og ikke ved lov er tillagt klageret, partsstatus eller søgsmålskompetence, kun har retlig interesse, hvis **særlige omstændigheder** taler herfor – typisk hvis foreningen er tillagt en særstatus vedrørende de spørgsmål, der ønskes pådømt. Retten henviste herved til UfR 2019.437.

Den underliggende praksis fremgår af [BS-8151/2018-HJR](#) (DAMD-sagen), hvor Højesteret afviste Patientdataforeningens søgsmål:

Foreningen er ikke selv konkret og individuelt berørt af de spørgsmål, der ønskes pådømt i denne sag. Som anført af landsretten er Patientdataforeningen ikke ved lov tillagt klageret, partsstatus eller søgsmålskompetence eller på anden måde tillagt en særstatus [...]. Foreningen har heller ikke som en faglig organisation eller en brancheforening i øvrigt til opgave at handle på sine medlemmers vegne i tvister, der angår medlemmernes forhold.

Samlet tegner der sig et tosporet billede:

- **Fysiske personer** kan føre abstrakt søgsmål om en tiltrædelseslovs § 20-mæssighed, når tvisten angår lovgivningskompetence af generel og indgribende betydning.
- **Foreninger** kan derimod ikke – heller ikke i sager med stor almen interesse – medmindre de har en lovhjemlet særstatus. Argumenter om "reelt domstolstomrum" og civilsamfundets rolle blev udtrykkeligt afvist i F-35-sagen.

At kravet om retlig interesse i øvrigt håndhæves stringent fremgår også af [BS-40602/2022-HJR](#) om søgsmål direkte mod et administrativt tvistnævn.

LOV	Grundloven § 20	Våbenloven § 6	
PRAKSIS	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport Højesteret · Ugyldighed af vurderingsmænds kendelse om handlepligt efter mark- og vejfredsloven samt spørgsmål om søgsmålskompetence Højesteret · Patientdataforeningens manglende søgsmålskompetence i sag om ulovlig helbredsdataindsamling (DAMD-sagen) Højesteret · Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven Landsretten · Lissabon-traktatens gennemførelse i Danmark var ikke i strid med Grundlovens § 20		18.03.2026 15.08.2023 16.10.2018 20.02.2013 15.06.2012

Beslægtede kontrolspor: delegationsforbud, immunitet og folkeretlige organisationer

§ 11

§ 20-prøvelsen står ikke alene. En række beslægtede forfatnings- og folkeretlige kontrolspor illustrerer, hvordan danske domstole i praksis afgrænser myndighedsudøvelse, der udspringer af eller er overladt til andre retssubjekter.

Delegationsforbuddet. Kravet om, at væsentlige indgreb skal have hjemmel i lov, prøves regelmæssigt. I [BS-44119/2024-GLR](#) tog Grønlands Landsret stilling til, om en afskrivningsbekendtgørelse var forenelig med grundlovens delegationsforbud i beskatningsspørgsmål. Prøvelsesstrukturen er beslægtet med § 20-bestemthedskravet: en bemyndigelse må ikke være så åben, at den reelt overfører lovgivningsmagt.

Immunitet for internationale organisationer. Når beføjelser er henlagt til en mellemfolkelig myndighed, opstår spørgsmålet om, hvorvidt dansk domstolsprøvelse er afskåret. I [13035/2026](#) af 27. august 2026 fastslog Højesteret, at OSCE Parliamentary Assembly ikke kunne påberåbe sig folkeretlig immunitet til at få afvist en tidligere medarbejders søgsmål, når organisationens interne klageorgan ikke traf bindende afgørelser og der ikke fandtes anden intern klageadgang – det ville krænke medarbejderens ret til en retfærdig rettergang efter EMRK artikel 6. Procesbevillingsnævnet havde forinden meddelt apellatord tilladelse i sagen, jf. [25/31949](#).

Afgørelsen er principielt beslægtet med § 20-praksis: begge handler om, hvor langt overladelse af myndighed til et mellemfolkeligt organ kan gå, før den danske retsorden – her via EMRK – sætter en grænse. Fællesnævneren er, at **retsbeskyttelsestomrum** ikke accepteres, når den mellemfolkelige myndigheds egen ordning ikke leverer effektiv prøvelse.

Adgangen til EU-domstolsdialogen. Procesbevillingsnævnet har i [23/49830](#) meddelt 3.-instansbevilling netop om samspillet mellem dansk udlændingeret og en mulig afledt opholdsret efter TEUF artikel 20 – den sag, der førte til Højesterets kendelse i [11/2024](#). Sagerne viser, at det praktiske gennemslag af den overladte suverænitet i dag typisk afgøres i konkrete forvaltnings- og straffesager frem for i abstrakte forfatningsspørgsmål – netop som Højesteret forudsatte i Lissabon-dommen.

LOV	Grundloven § 20	Grundloven § 43	
PRAKSIS	Højesteret · Højesteret: Immunitet for international organisation må vige for retten til domstolsprøvelse efter EMRK artikel 6		27.08.2026

Højesteret · Højesterets kendelse om afledt opholdsret for forældre på tålt ophold med danske børn	04.09.2024
Landsretten · Grønlands Landsrets stadfæstelse af beskatning ved ejendomssalg: Gyldigheden af afskrivningsbekendtgørelsen i forhold til grundlovens delegationsforbud	09.09.2025
Procesbevillingsnævnet · Procesbevillingsnævnet: Appeltilladelse om international organisations immunitet i ansættelsesretlig erstatningssag og EMRK artikel 6	23.02.2026
Procesbevillingsnævnet · Procesbevillingsnævnet: 3.-instansbevilling om prøvelse af udvisning, tålt ophold og afledt opholdsret efter TEUF art. 20	13.02.2024

Sammenfatning: en høj tærskel for procedurekrav, et forbeholdt ultimativt kontrolrum

§ 12

Praksis efter [grundlovens § 20](#) tegner et konsistent billede, der kan sammenfattes i fire punkter.

For det første er tærsklen for at udløse den kvalificerede procedure høj. Kun reel overladelse af beføjelser til at udøve myndighed med direkte virkning her i landet – eller overladelse af selve traktatkompetencen efter [§ 19, stk. 1](#) – kræver § 20-behandling. Institutionelle omlægninger, kodifikation af gældende ret, bestemmelser uden direkte virkning og ændringer omfattet af de danske forbehold gør det ikke. Den historiske praksis siden 1972 bekræfter dette: § 20 er anvendt tre gange (1972, 1993, 1998), mens en lang række øvrige traktatændringer er gennemført ved almindelig lov.

For det andet er identitetskriteriet den ydre grænse. Højesteret formulerede i [BS-199/2012-HJR](#), at traktatændringer, der medfører så fundamentale forandringer, at myndigheden "reelt skifter identitet", må sidestilles med overladelse til en anden mellemfolkelig myndighed og derfor kræver ny § 20-procedure. Kriteriet har hidtil aldrig været opfyldt – heller ikke ved Lissabon-traktaten, der samlede EU og EF, styrkede Europa-Parlamentet, gjorde Charteret bindende og udvidede brugen af kvalificeret flertal betydeligt.

For det tredje har domstolene forbeholdt sig den endelige kompetence, men bruger den ikke. Ultra vires-forbeholdet fra Maastricht-dommen – at en EU-retsakt kan anses for uanvendelig i Danmark, hvis den med den fornødne sikkerhed ligger uden for tiltrædelseslovens suverænitetsafgivelse – er gentaget i Lissabon-dommen, men er aldrig anvendt. Prøvelsen er reserveret den "ekstraordinære situation" og kan ikke ske abstrakt: Højesteret henviste udtrykkeligt borgerne til at afvente konkrete retsakter, der aktuelt berører dem. Modsat afviser EU-Domstolen kategorisk national ultra vires-kontrol, jf. [C-204/21](#) og [C-357/19](#). Konflikten er reel, men latent.

For det fjerde er søgsmålsadgangen snæver og personafhængig. Maastricht-kriterierne åbner adgang for borgere til abstrakt prøvelse, når tvisten angår lovgivningskompetence af generel og indgribende betydning. Men de rækker ikke videre: i [BS-24622/2025-HJR](#) blev fire velrenommerede humanitære organisationer afvist, fordi de hverken var konkret berørte eller havde en lovhjemlet særstatus – og fordi sagen ikke angik overgivelse af lovgivningskompetence.

Den praktiske konsekvens er, at § 20 i dag primært fungerer som en **politisk-proceduremæssig** garanti, håndhævet af regeringen og Folketinget under vejledning fra Justitsministeriets og Udenrigsministeriets forfatningsretlige vurderinger, jf. [Traktatvejledningen](#) og [Vejledning om lov kvalitet](#). Domstolskontrollen er reel, men tilbageholdende – og aktiveres i praksis først, når en konkret retsakt rammer en konkret borger.

LOV

[Grundloven § 19, stk. 1](#)[Grundloven § 20, stk. 1, 2](#)[Lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber \(Tiltrædelsesloven\) § 2](#)

PRAKSIS	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport	18.03.2026
	Højesteret · Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven	20.02.2013
	EU-Domstolen · EU-rettens forrang og dommeres uafhængighed: Opgør med systemisk straffrihed i rumænske korruptionssager	21.12.2021
	EU-Domstolen · Afvisning af Polens anmodning om ophævelse af midlertidige forholdsregler vedrørende retsreform – EU-rettens forrang over national forfatningsdomstols ultra vires-påstande	05.10.2021
	Landsretten · Lissabon-traktatens gennemførelse i Danmark var ikke i strid med Grundlovens § 20	15.06.2012

REFERENCE Lovgrundlag

5 paragraffer

Grundloven § 19	stk. 1	Grundloven § 20	stk. 1, 2
Grundloven § 42		Lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (Tiltrædelsesloven) § 2	
Lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (Tiltrædelsesloven) § 3			

MATERIALE Citerede afgørelser

27 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS		10
27.08.2026	Højesteret: Immunitet for international organisation må vige for retten til domstolsprøvelse efter EMRK artikel 6	13035-2026
18.03.2026	Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport	10707-12714
10.09.2025	Luganokonventionens appelregler har forrang: Højesterets afgørelse om kærefrist ved fuldbyrdelse af islandske domme	19161-2025
04.09.2024	Højesterets kendelse om prøvelse af udvisning for statsløs på tålt ophold med EU-retlig afledt opholdsret	AM2024.09.04H
04.09.2024	Højesterets kendelse om afledt opholdsret for forældre på tålt ophold med danske børn	11-2024
15.08.2023	Ugyldighed af vurderingsmænds kendelse om handlepligt efter mark- og vejfredsloven samt spørgsmål om søgsmålskompetence	bs-40602-2022-hjr
28.06.2022	Anmodning om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen i sag om beslaglæggelse af bil	2420-2889
28.06.2022	Højesteret afviser præjudiciel forelæggelse i sag om vanvidskørsel og konfiskation af leaset bil grundet Danmarks retsforbehold	AM2022.06.28H
16.10.2018	Patientdataforeningens manglende søgsmålskompetence i sag om ulovlig helbredsdataindsamling (DAMD-sagen)	bs-8151-2018-hjr

20.02.2013	Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven	5036-6056
------------	--	-----------

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL	12
----------------------------------	----

16.07.2026	Lin II: EU-Domstolen fastholder pligt til at tilsidesætte rumænsk lex mitior-praksis i sager om alvorlig EU-svig	C-280/25
12.02.2026	EU-rettens forrang og nationale procedureregler: Forholdet mellem præjudicielle forelæggelser og national forfatningsprøvelse	C-56/25
19.06.2025	Forenelighed af nationale tillægsafgifter med EU's punktafgiftsregler og grænserne for direktivers horisontale virkning	C-645/23
12.02.2025	Retten til momsfradrag, bevisbyrde ved svig og EU-rettens forrang over for nationale retsinstrukser	C-262/24
12.09.2024	Momsfritagelse for hasardspil, afgiftsneutralitet og EU-rettens forrang i forhold til nationale forfatningsdomstoles afgørelser	C-73/23
24.06.2024	EU-Domstolens manglende kompetence til at fortolke artikel 6 i EMRK i sager uden tilknytning til EU-retten	C-64/24
11.04.2024	Direkte virkning af direktiver og forbrugeres ret til tilbagebetaling af ulovlige punktafgifter på elektricitet	C-316/22
23.02.2024	EU-Domstolens manglende kompetence til at efterprøve nationale domstolsafgørelser ved annullationssøgsmål	C-384/23
10.03.2022	Genindførelse af brugsrettigheder over landbrugsjord trods endelige nationale afgørelser ved strid med EU-retten	C-177/20
21.12.2021	EU-rettens forrang og dommeres uafhængighed: Opgør med systemisk straffrihed i rumænske korruptionssager	C-357/19
05.10.2021	Afvisning af Polens anmodning om ophævelse af midlertidige forholdsregler vedrørende retsreform – EU-rettens forrang over national forfatningsdomstols ultra vires-påstande	C-204/21
07.08.2018	Horisontal virkning af EU-direktiver og udelukkelsesklausele i bilforsikring	C-122/17

LANDSRETTE · ANKEINSTANS	3
--------------------------	---

09.09.2025	Grønlands Landsrets stadfæstelse af beskatning ved ejendomssalg: Gyldigheden af afskrivningsbekendtgørelsen i forhold til grundlovens delegationsforbud	10394-12232
24.01.2023	Prøvelse af Landsskatterettens kendelse	9335-10885
15.06.2012	Lissabon-traktatens gennemførelse i Danmark var ikke i strid med Grundlovens § 20	5035-6055

PROCESBEVILLINGSNÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS	2
--	---

23.02.2026	Procesbevillingsnævnet: Appeltilladelse om international organisations immunitet i ansættelsesretlig erstatningssag og EMRK artikel 6	25/31949
13.02.2024	Procesbevillingsnævnet: 3.-instansbevilling om prøvelse af udvisning, tålt ophold og afledt opholdsret efter TEUF art. 20	23/49830