

Professor, dr.jur. Frederik Waage

Syddansk Universitet  
Campusvej 55  
5230 Odense M  
Tel +45 31377178  
Mail: fwa@sam.sdu.dk

## RESPONSUM

### om ekspropriationsretlige spørgsmål i forhold til bopælskrav i forslag til Inatsisartutlov om turistvirksomhed mv.

#### 1. Spørgsmål og hovedkonklusioner

Danmarks Rejsebureau Forening har bedt mig om at vurdere nogle ekspropriationsretlige spørgsmål relateret til *Forslag til Inatsisartutlov om turistvirksomhed, om zoneinddeling m.v. for erhvervsmæssig virksomhed, og begrænsning i adgang til visse områder*.

Min gennemgang af lovforslaget og de ekspropriationsretlige spørgsmål følger nedenfor.

Notatets hovedkonklusion er følgende:

- Lovforslaget til den nye lov om turistvirksomhed opstiller meget restriktive bopælskrav, der berører personer og selskaber, som forestår turistvirksomhed i Grønland.
- Det følger af lovforslaget, at personer, der vil blive udsat for ekspropriative indgreb jf. grundlovens § 73, vil have et retskrav på dispensation fra bopælskravene.
- I henhold til almindelige fortolkningsprincipper vil personer tillige have retskrav på dispensation fra bopælskravene, hvis deres ejendomsret krænkes jf. tillægsprotokol 1, art. 1 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
- Om der er tale om et ekspropriativt indgreb jf. grundlovens § 73 beror på en konkret vurdering af de enkelte personer og virksomheders forhold. En gennemgang af de sædvanlige kriterier for afståelse efter grundlovens § 73 vil dog formentlig under nogle omstændigheder kunne pege i retning af ekspropriation. Det vil herunder bl.a. pege i retning af ekspropriation, hvis et indgreb ikke kan begrundes sagligt eller hvis et indgreb direkte eller indirekte er diskriminerende, f.eks. i forhold til nationalitet eller etnicitet.

- Efter praksis fra Menneskerettighedsdomstolen vil en generel regulering der fremstår uproportional og som forrykker etablerede retspositioner kunne føre til, at der sker krænkelse af ejendomsretten jf. konventionens tillægsprotokol 1, art. 1. Dette kan også være aktuelt i forhold til bopælskrav. Konventionens art. 14 i sammenhæng med tillægsprotokol 1, art. 1, kan tillige føre til, at der statueres krænkelse af konventionen.

## **2. Opdrag og afgrænsning af undersøgelsen**

Dette notat er udarbejdet på foranledning af Danmarks Rejsebureau Forening. Jeg har til brug for arbejdet med notatet fra foreningen modtaget det relevante lovforslag med bemærkninger og dertilhørende materiale, som der refereres til nedenfor. Danmarks Rejsebureau Forening har ikke haft indflydelse på mine juridiske vurderinger i dette notat.

Lovforslaget opstiller en række regler for turismeerhvervet i Grønland. Notatet begrænser sig i det følgende til lovforslagets krav om, at rettighedshaverne ifølge forslaget hovedsageligt skal være bosat og fuldt skattepligtige i Grønland og kravet om bopælspligt for ejerkredsen for selskaberne. Efter aftale med Danmarks Rejsebureau Forening fokuserer notatet i øvrigt hovedsageligt på reglerne om ekspropriation i § 73 i Danmarks Riges Grundlov og på reglerne om ejendomsret i art. 1, tillægsprotokol 1 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, samt regler om diskrimination efter konventionen.<sup>1</sup>

## **3. Bestemmelser i lovforslaget af betydning for ekspropriationsspørgsmålet**

Det følger af lovforslagets § 2, at der ved turistvirksomhed forstås den *samlede økonomiske aktivitet og drift*, der har til formål at tilbyde tjenesteydelser i form af oplevelser i Grønland fortrinsvist til turister, med et kommercielt formål, og som udbydes som dagsture uden overnatning og med ture af flere dages varighed.

Lovforslagets § 3 opstiller regler om udstedelse af *licens* til en fysisk eller juridisk person, der søger om tilladelse til at drive turistvirksomhed. Det er en forudsætning for at modtage en licens, at en ansøger opfylder de betingelser, der følger af lovens §§ 8-11, herunder bopælskrav.

Lovforslagets § 8, fastslår, at licens til udøvelse af turistvirksomhed, kun kan meddeles til en person, der opfylder følgende krav:

---

<sup>1</sup> Responsummet behandler ikke Grønlands (og resten af Rigsfællesskabets) overholdelse af internationale aftaler i øvrigt, herunder handelstraktater, der relaterer sig til de nævnte bestemmelser og bopælskrav. Lovforslaget indeholder tillige en række øvrige restriktioner af betydning for turismeerhvervets udførelse i Grønland. At disse regler ikke er nærmere belyst i dette notat, skal ikke opfattes som en stillingtagen til disse reglers overensstemmelse med grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

- 1) Personen har folkeregisteradresse i Grønland.
- 2) Personen er fuldt skattepligtig til Grønland.
- 3) Personen har fuld rådighed over sin formue og er herunder ikke i betalingsstandsning eller under konkurs.

Lovforslagets § 9 fastlægger, at licens til udøvelse af turistvirksomhed kun kan meddelelse til selskaber, der opfylder følgende krav:

- 1) Selskabet er et kapitalselskab eller et personselskab, med **hjemsted i Grønland**.
- 2) **Mere end halvdelen af kapitalselskabets kapital ejes direkte eller indirekte af enkeltpersoner, som har folkeregisteradresse i Grønland** og er fuldt skattepligtig til Grønland. Enkeltpersonerne må ikke være under konkurs, insolvens- eller likvidationsbehandling.
- 3) **Mere end halvdelen af deltagerne i et personselskab skal ligeledes være personer, der har folkeregisteradresse i Grønland** og er fuldt skattepligtig til Grønland. Deltagerne må ikke være under konkurs, insolvens- eller likvidationsbehandling. **Mere end halvdelen af et personselskabs deltagere skal været personer eller ejet af personer, der har folkeregisteradresse i Grønland og er fuldt skattepligtig til Grønland**. Enkeltpersonerne må ikke være under konkurs, insolvens- eller likvidationsbehandling.
- 4) Kapitalselskabet har fuld rådighed over sin formue. Selskabet må ikke være under konkurs, insolvens- eller likvidationsbehandling.
- 5) Kapitalselskabets ejere, der direkte eller indirekte ejer mere end halvdelen af stemmerettighederne i selskabet, har folkeregisteradresse i Grønland og er fuldt skattepligtige i Grønland. (min fremhævelse).

#### 4. Særligt om domstolsprøvelse

Ifølge lovforslagets § 17 kan en afgørelse om forhold omfattet af inatsisartutloven indbringes for domstolene inden for en frist på 6 måneder, efter afgørelsen er meddelt parten. Ifølge § 17, stk. 3 har indbringelse for domstolene af en afgørelse ikke opsættende virkning, medmindre Naalakkersuisut bestemmer andet.

I bemærkningerne til bestemmelsen anføres bl.a. følgende:

”Bestemmelsen fastsætter, at indbringelse af en afgørelse for domstolene ikke har opsættende virkning, medmindre Naalakkersuisut bestemmer andet. Hvis indbringelse af en afgørelse for domstolene har opsættende virkning, får afgørelsen først virkning, når sagen er afgjort uden ophævelse eller ændring af afgørelsen, eller når sagen er afvist, frafaldet eller ophørt på anden måde. **Ved vurderingen af spørgsmålet om opsættende virkning kan der blandt andet tages hensyn til, om afgørelsen vil kunne medføre væsentlige negative konsekvenser for en ansøger om licens til at udøve turistvirksomhed eller en eksisterende turistaktør, som har fået afslag på en licens.** Bestemmelsen er derfor indsat for at give en mulighed for at sikre, at sagsbehandlingen ved domstolene ikke indebærer, at ansøgere eller turistaktører dermed risikerer at blive ramt væsentligt økonomisk f.eks. ved at gå under konkurs, insolvens- eller likvidationsbehandling.”

Det må antages, at sager, hvor en borger påstår at være udsat for et ekspropriativt indgreb og hvor der gives afslag på dispensation vil have en karakter hvor lovgiver har været af den opfattelse, at der skulle gives mulighed for opsættende virkning. Det ville dog have været ønskeligt, at dette var fremhævet endnu mere tydeligt i bemærkningerne.

## 5. Dispensationsreglen i lovforslagets § 4

I lovforslagets almindelige bemærkninger anføres bl.a. følgende om bopælskrav og lovforslagets dispensationsmulighed:

”[Der] bør foreligge krav til rettighedshaverens tilhørsforhold til Grønland og skattepligt hertil... Efter grundlovens § 73, stk. 1, kan ingen tilpligtes at afstå sin ejendom, medmindre almenvellet kræver det. Det kan endvidere kun ske ved lov og mod fuld erstatning. Overvejelserne skyldes, sådanne tilhørskrav kan indebære, at ansøgere kan se sig nødsaget til at sælge en virksomhed, hvis de ikke uden videre ser sig i stand til at leve op til disse krav. **Det skal sikres, at der ikke kan blive tale om overførsel af en ejendomsret, f.eks. ved, at der indsættes en dispensationsadgang til særlige tilfælde, hvor lovens krav ellers ville føre til, at der ville blive tale om ekspropriation.** Samtidig kan øvrige undtagelsesbestemmelser samt en overgangsbestemmelse være med til at sikre, at der ikke ved kravene bliver tale om ekspropriation.”<sup>2</sup> (min fremhævelse).

Det følger af lovforslagets § 4, at Naalakkersuisut i særlige tilfælde kan dispensere fra kravene i §§ 8-11, og bestemmelser fastsat i medfør af loven. Det kan f.eks. ske, hvis der foreligger et særligt hensyn til turistaktøren, herunder henset til et lavt antal af medarbejdere ansat ved turistaktøren, ophold i udlandet på grund af uddannelse eller sygdom, eller **hvis det vurderes, at aktøren vil lide uforholdsmæssig stor administrativ eller økonomisk last ved at skulle ansøge om en licens eller ved at skulle overholde kravene til en licens.** De nævnte eksempler er ikke udtømmende.

Bestemmelsen skal ifølge bemærkningerne anses som en mulighed for efter en konkret vurdering at undtage særlige tilfælde fra lovens krav om licens, som ikke allerede er omfattet af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, og hvor det må anses for at være uhensigtsmæssigt, at det pågældende tilfælde ikke har været omfattet af disse undtagelsesbestemmelser.

Af særlig interesse for notatets hovedproblemstilling er følgende passus i de almindelige bemærkninger om ekspropriation:

**”Såfremt anvendelsen af inatsisartutlovens §§ 8-11 fører til, at der vil være tale om et ekspropriativt indgreb, vil der skulle gives dispensation fra de pågældende betingelser.”**

Det understreges herved at lovforslaget ikke indeholder hjemmel til ekspropriation. **Personer omfattet af § 8-11 vil have et decideret retskrav på dispensation, hvis en håndhævelse af reglerne ville føre til en krænkelse af grundlovens § 73.**

Almindelige fortolkningsprincipper vil i øvrigt føre til, at der vil skulle gives dispensation, hvis en håndhævelse af reglerne vil føre til en krænkelse af reglen om ejendomsrettens ukrænkelighed jf. art. 1 i tillægsprotokol 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder også tilfælde, der som nærmere beskrevet nedenfor involverer diskrimination i sammenhæng med art. 14 i konventionen.

---

<sup>2</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger afsnit 2.1.2.

Lovforslaget kan herefter principielt ikke være i modstrid med grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i forhold til spørgsmålet om ejendomsrettens ukrænkelighed. I tilfælde af, at der er tale om et ekspropriativt indgreb følger det således af bemærkningerne til lovforslaget, at virksomhederne har et *retskrav* på dispensation. Vurderingen heraf vil skulle foretages af Naalakkersuisut, med mulighed for indbringelse for domstolene.

For at afklare mulighederne for dispensation for de berørte aktører, er det derfor af betydning at afgøre, om de berørte personer og virksomheder er udsat for et ekspropriativt indgreb. Om der er tale om ekspropriation er imidlertid en tilstrækkelig, men ikke nødvendig betingelse for, at der skal tildeles dispensation. Der vil, som det fremgår ovenfor, også kunne gives dispensation, hvis det vurderes, at aktøren i øvrigt vil lide uforholdsmæssig stor administrativ eller økonomisk last ved at skulle ansøge om en licens eller ved at skulle overholde kravene til en licens. Der vil endvidere være mulighed for dispensation, hvis de berørte virksomheder vurderes at være berettigede til anden form for erstatning som konsekvens af de nævnte bopælskrav.

## 6. Nærmere om konsekvenserne af de nye bopælskrav

Naalakkersuisut har i en præsentation, der blev fremlagt ved Debatforum for ny Turismelov forholdt sig til nogle af de problemer, der er blevet anført om opfyldelse af bopælskravet. Som ”løsningsforslag” præsenteres her den mulighed, at dele af ledelsen kan flytte til Grønland, således at 2/3 af ejerskabet får bopæl der. Alternativt kan der ske afhændelse af andele af virksomheden, eller spaltning af selskabet.<sup>3</sup> Danmarks Rejsebureau Forening har heroverfor ved et høringssvar bl.a. gjort gældende, at der vil være tale om et særdeles indgribende forslag, hvis bopælskravet i Grønland for 2/3 af selskabets ejerskab fastholdes.<sup>4</sup>

Foreningen gør blandt andet gældende:

- *At det vil føre til, at virksomhederne uden for Grønland vil være nødsaget til at sælge ejermajoriteten til andre med bopæl i Grønland, inden loven træder i kraft;*
- *at et sådant påtvungen salg vil medføre, at ejerandelene ikke kan sælges til markedsværdi, hvis de overhovedet vil kunne sælges eller overtages af andre;*
- *at forslaget utvivlsomt vil ramme få helt specifikke virksomheder ekstraordinært hårdt og*
- *at der er tale om virksomheder, der gennem mere end 30 år har opereret i Grønland.*<sup>5</sup>

Foreningen synes at lægge til grund, at en betingelse om at en selskabsdeltager f.eks. skal flytte fra København til Nuuk er så byrdefuldt, at det reelt må sidestilles med et krav om afhændelse af andele i selskabet til personer, der kan opfylde de nævnte bopælskrav i Grønland.

---

<sup>3</sup> Debatforum ny Turismelov, Power Point præsentation, side 13.

<sup>4</sup> Kravet om 2/3 af selskabets ejerskab er i det endelige udkast til lovforslag ændret til mere end halvdelen af selskabets ejerskab.

<sup>5</sup> Danmarks Rejsebureauforenings høringssvar angående lovforslaget af 5.juni 2024.

Spørgsmålet om hvorvidt der er tale om et ekspropriativt indgreb vil altid bero på en konkret vurdering af sagens faktiske omstændigheder og på en afvejning af de nedenfor anførte kriterier for afståelse jf. grundlovens § 73.

## **7. Kammeradvokatens præsentation af 7. juni 2024 angående grundlovens § 73.**

Lovforslaget indeholder ingen nærmere drøftelse af kriterierne for, hvorvidt der kan være tale om ekspropriation. I en præsentation af 7. juni 2024 har Kammeradvokaten imidlertid fremsat nogle synspunkter om lovforslagets overensstemmelse med reglerne om ekspropriation i Danmarks Riges Grundlov.<sup>6</sup> Notatet forholder sig i det følgende til lovforslaget med en kritisk stillingtagen til de af Kammeradvokaten fremsatte synspunkter.

### *7.1. Begrebet afståelse*

Kammeradvokaten anfører, at ingen efter grundlovens § 73 kan tilpligtes at afstå sin ejendom, medmindre almenvellet kræver det. Det kan endvidere kun ske ved lov og mod fuld erstatning. Det følger videre af Kammeradvokatens præsentation, at begrebet ejendom også indbefatter foruden fast ejendom, løsøre, fordringsrettigheder m.v., bl.a. næringsrettigheder, og tilladelser i henhold til lov.

*Vurdering: Dette kan tiltrædes. Jeg kan hertil tilføje, at det både er anerkendt i retspraksis og den juridiske litteratur, at udøvelse af en næring, der ikke umiddelbart hviler på en lov eller tilladelse, men som uden videre kan udøves af enhver, kan være en beskyttet ret efter grundlovens § 73.<sup>7</sup>*

*Der er på den baggrund næppe nogen tvivl om, at danske såvel som udenlandske virksomheder, der uden tilladelse forestår erhvervsaktiviteter i Grønland indenfor turisme, vil være omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde. Dette er også Kammeradvokatens konklusion. Det afgørende bliver herefter – som anført af Kammeradvokaten – om der er tale om afståelse i grundlovens forstand.*

I præsentationen fremhæver Kammeradvokaten fire hovedkriterier for at der i henhold til grundlovens § 73 er tale om afståelse, nemlig (i) overførselskriteriet, (ii) generelt-konkret, (iii) intensitetskriteriet og (iv) causa-kriteriet. Det kan tiltrædes, at de fire kriterier for afståelse er almindeligt anerkendte i den juridiske litteratur og retspraksis, og centrale for afståelsesvurderingen.<sup>8</sup>

Notatet vil i det følgende forholde sig til de af Kammeradvokaten fremsatte synspunkter angående kriterierne.

---

<sup>6</sup> Ekspropriationsretlige overvejelser i forbindelse med forslaget om turismevirksomhed, Advokatfirmaet Poul Schmith Kammeradvokaten. Præsenteret på et møde vedrørende ekspropriationsspørgsmål i forbindelse med den nye Turismelov den 7. juni 2024.

<sup>7</sup> Jens Peter Christensen mfl., Dansk Statsret, 4. udg., 2024, side 356, med omtale af U 1980.955 (Greendane) hvor Østre Landsret slog fast, at en virksomhed med søtransport til Grønland, som et privat selskab drev uden et særligt grundlag i lov, anordning eller tilladelse, måtte anses for omfattet af grundlovens § 73.

<sup>8</sup> Ibid., og Peter Germer, Dansk Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, side 292

## 7.2. Overførselskriteriet

Angående overførselskriteriet anføres det i Kammeradvokatens præsentation, at det taler imod afståelse, hvis den pågældende ejendomsrettighed ved indgrebet overføres fra en person til en anden person. Det vil ifølge Kammeradvokaten ligeledes tale imod afståelse, hvis der alene er tale om rådighedsbegrænsninger over ejendomsrettigheden. Kammeradvokaten bemærker, at forslaget ikke indebærer overførsel af en ejendomsret, men derimod fastsætter krav til, at rettighedshaverne hovedsageligt skal være bosat og fuldt skattepligtige i Grønland.

*Vurdering: Kammeradvokaten synes ikke at tage højde for, at en overførsel fra en privat person til en anden privat person som følge af lovgivning også falder ind under den almindelige forståelse af overførselskriteriet. Hvis en del af et selskab som konsekvens af loven skal overdrages til et andet (privat) selskab i Grønland, vil der kunne argumenteres for, at der sker en overførsel af ejendomsret. Som nævnt ovenfor påpeges dette da også netop i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvoraf fremgår "Det skal sikres, at der ikke kan blive tale om overførsel af en ejendomsret, f.eks. ved, at der indsættes en dispensationsadgang til særlige tilfælde, hvor lovens krav ellers ville føre til, at der ville blive tale om ekspropriation."<sup>9</sup> Det kan således ikke afvises, at overførselskriteriet vil kunne være opfyldt i forhold til ikke-grønlandske personer og selskaber, der som konsekvens af den nye lov tvinges til at afhænde deres aktiver, hvilket peger i retning af afståelse og dermed ekspropriation.*

## 7.3. Generelt/konkret

I forhold til kriteriet generelt/konkret henviser Kammeradvokaten til tilfælde, hvor et indgreb kun rammer enkelte inden for en vis kategori. Kammeradvokaten gør gældende, at der alligevel, hvis indgrebet er fastsat efter almene og saglige kriterier, kan være tale om erstatningsfri regulering. Imod afståelse taler ifølge Kammeradvokaten, hvis et indgreb er generelt og retter sig mod alle (eventuelt af en vis kategori).

Det kan hertil tilføjes, at det i den juridiske litteratur antages, at kriteriet generelt-konkret kan pege mod afståelse, hvis kun enkelte, eller enkelte inden for en vis kategori rammes af indgrebet, jf. U 1980.955 (Greendane-sagen) hvor Østre Landsret fandt, at monopolisering af besejlingen til og fra Grønland udgjorde afståelse i forhold til et privat rederi.<sup>10</sup> På den anden side fandt Højesteret i U 1982.109/4 – i overensstemmelse med det af Kammeradvokaten anførte – at et forbud mod formaling af fisk ombord på skibe, som kun ramte nogle få fartøjer, ikke indebar en afståelse, idet forbuddet måtte anses "som led i en efter **almene saglige hensyn** foretaget regulering af fiskerierhvervets forhold".

*Vurdering: I den konkrete afvejning, der skal foretages for at vurdere spørgsmålet om hvorvidt indgrebet rammer generelt eller konkret, taler navnlig dommen i U 1980.955 Ø for, at indgrebet rammer konkret. Det er på den anden side et åbent spørgsmål, om de nye bopælskrav har karakter af en "efter almene saglige hensyn foretaget regulering" af turismeerhvervets forhold. Danmarks Rejsebureau Forenings argumenter vil således kunne inddrages i en evt. retssag, herunder med synspunkter om, at der er tale om virksomheder, der "gennem mere end 30 år har opereret i Grønland, og hvor størstedelen af virksomhedernes afkast løbende er blevet reinvesteret i Grønland til gavn for lokalbefolkningen og hele værdikæden i den grønlandske turisme."<sup>11</sup> De nævnte indvendinger i høringssvaret, der kan opfattes som en kritik af sagligheden i lovforslaget vil, hvis de anerkendes af retten, indebære, at U 1982.109/4 H ikke kan påberåbes til støtte for en erstatningsfri regulering. Tilsvarende vil en eventuel påstand om direkte eller indirekte diskrimination af ikke-grønlandske*

<sup>9</sup> Lovforslagets almindelige bemærkninger afsnit 2.1.2, jf. afsnit 2 ovenfor.

<sup>10</sup> Jens Peter Christensen mfl., Dansk Statsret, 4. udgave, 2024, side 359.

<sup>11</sup> Danmarks Rejsebureauforenings høringsvar angående lovforslaget af 5.juni 2024.

*borgere, såfremt den kan sandsynliggøres, tale for manglende saglighed i indgrebet, og derved at U 1982.109/4 ikke kan påberåbes. Kriteriet generelt-konkret, vil herefter pege i retning af ekspropriation. Besvarelsen af spørgsmålet vil imidlertid altid bero på en konkret vurdering.*

#### *7.4. Intensitet*

Kammeradvokaten anfører om intensitet, at jo mindre intensivt et indgreb er, desto mindre taler det for, at det udløser ekspropriationserstatning. Det anføres videre, at det har betydning, om indgrebet rammer en aktuell råden eller alene en vis fremtidig udnyttelse af en ret. Dispensationsadgang for tilfælde, der er særligt hårdt ramt af en generel regulering, kan ifølge Kammeradvokaten hindre, at der forekommer uforudsete tilfælde, som er ekspropriative, idet der for disse kan meddeles en afhjælpende dispensation. Kammeradvokaten anfører endvidere, at der er fastsat en implementeringsperiode, idet lovforslaget ikke vil finde anvendelse før 1. januar 2026 på en turistvirksomhed, der lovligt udøves på tidspunktet for inatsisartutlovens foreslåede ikrafttræden (1. januar 2025). Kammeradvokaten anfører videre, at rettighedshaverne altid vil have mulighed for enten at bosætte sig i Grønland og dermed videreføre virksomheden eller at sælge virksomheden eller anparter til personer, der er bosat i Grønland. Endelig gentages det, at der efter loven er mulighed for at tildele dispensation, hvis det viser sig, at nogen bliver ramt uforholdsmæssigt hårdt af f.eks. krav om bopæl. Vedtagelse af lovforslaget vil derfor ifølge Kammeradvokaten ikke i sig selv kunne udløse ekspropriationserstatning.

*Vurdering: Det kan tiltrædes, at intensiteten af indgrebet er afgørende. I det konkrete tilfælde lægges det på baggrund af Danmarks Rejsebureau Forenings oplysninger ovenfor til grund, at der er tale om intensive indgreb, der som den ultimative konsekvens kan føre til afhændelse af en virksomhed på et usikkert marked.*

*Der er tale om en cirkulær argumentation, når Kammeradvokaten henviser til, at en afhjælpende dispensation kan føre til, at indgrebet er mindre intensivt. Det følger som nævnt ovenfor, at der netop automatisk vil skulle gives dispensation, hvis der er tale om et ekspropriativt indgreb. At selskabsdeltagerne har mulighed for at bosætte sig i Grønland, kan næppe anses for et overbevisende argument, der begrænser skadevirkningen af bopælskravene. Det forekommer åbenbart, at større rejseselskaber, der har hovedsæde København eller udlandet i øvrigt, ikke vil kunne leve op til disse krav uden at afholde uforholdsmæssige store omkostninger.*

*Det bemærkes endelig, at en implementeringsfase, der er så kortvarig, som foreslået, næppe kan føre til, at indgrebet vil blive opfattet som mindre intensivt. Til sammenligning kan det nævnes, at Højesteret i U 2018.2501 (rævehold-sagen) anerkendte en 15-årig overgangsperiode for opgivelsen af dette erhverv. Ved lov nr. 2185 af 29. december 2020 om aflivning og midlertidigt forbud mod hold af mink, opererede lovgiver med en særlig kompensation i en 10-årig periode med fuld erstatning. Sammenfattende er det min umiddelbare vurdering, at en intensitetsvurdering af indgrebet overfor de ikke-grønlandske selskaber som angivet i Danmarks Rejsebureau Forenings hørings svar peger i retning af ekspropriation.*



## 7.5 Causa

Kammeradvokaten anfører, at det kan tillægges vægt, hvad begrundelsen for indgrebet er. Hvis der er tale om et indgreb, der har til formål at afværge en fare for et ejendoms gode, taler dette imod ekspropriation.

*I den konkrete situation ses causa-kriteriet ikke at pege mod erstatningsfri regulering. Der vil godt kunne opstilles en argumentation om, at der med loven gøres op med en række problemer på turistområdet, hvor indførelsen af en licens kan højne sikkerhedsniveauet mv. Begrundelsen for bopælskravet kan dog næppe forsvares under henvisning til causa-kriteriet.*

### **8. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tp. 1, art. 1.**

Kammeradvokaten forholder sig i præsentationen alene til grundlovens regler om ekspropriation. I forhold til vurderingen af spørgsmål om ekspropriation og erstatning er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention imidlertid ligeledes af væsentlig betydning.

Tillægsprotokol 1, art. 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter ejendomsretten.<sup>12</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har afsagt en række domme om begrænsninger i rådigheden over ejendom. Beskyttelsen efter konventionen vedrører også næringsrettigheder og således retten til at drive erhverv.

Jeg har ikke tilstrækkeligt med oplysninger til at kunne vurdere mere konkret, i hvilket omfang lovforslaget gør indgreb i de enkelte berørte personer og virksomheders retsforhold.

Det ligger imidlertid fast i retspraksis, at både *juridiske personer* og f.eks. *aktionærer* kan påberåbe sig konventionen, jf. f.eks. dommen Lekic 11/12 2018.

Menneskerettighedsdomstolen undlader normalt at tilsidesætte generelle reguleringer, som er blevet indført ud fra mere overordnede hensyn og prioriteringer fra statens side. Hvis der imidlertid som konsekvens af en sådan regulering opstår *uproportionale* virkninger af de nævnte ordninger, kan dette føre til krænkelse. Der kan til støtte herfor eksempelvis henvises til dommen Sporrang og Lönnroth 23/9 1982 og Kjartan Asmundsson 12/10 2004.

Det vil ligeledes kunne blive anset for en krænkelse af EMRK, hvis en stat ved lovindgreb, manglende håndhævelse eller lign. forrykker etablerede retspositioner på en uproportional eller vilkårlig måde i forhold til den enkelte berørte person, jf. bl.a. Stran Greek Refineries og Stratis Andeadis 9/12 1994.

Der forefindes i øvrigt en omfattende praksis fra menneskerettighedsdomstolen i forhold til spørgsmålet om *diskrimination* efter EMRK art. 14 i forening med art. 1. i 1. tillægsprotokol.

Som nævnt ovenfor vil en forestående tilsidesættelse af EMRK art. 1, tp. 1, ud fra almindelige fortolkningsprincipper føre til krav om, at Naalakkersuisut skal meddele dispensation jf. lovens § 4.

## **9. Sammenfatning**

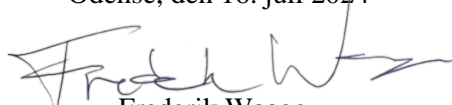
Lovforslagets regler om bopælskrav udgør potentielt en krænkelse af såvel grundlovens § 73 som art. 1 i tillægsprotokol 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. tillige konventionens art. 14. Lovforslaget er ikke i sig selv i strid med de nævnte regelsæt, eftersom det fremgår af lovforslaget, at der skal gives dispensation fra bl.a. bopælskravet for virksomheder, der vil være udsat for et indgreb i ejendomsretten i strid med grundloven og menneskerettighedskonventionen. De nævnte personer og virksomheder vil i så fald

---

<sup>12</sup> Jens Elo Rytter, Individets Grundlæggende Rettigheder, 2024, side 411ff. Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere 2023, side 1327ff.

have et retskrav på dispensation fra reglerne. Hvis spørgsmålet om dispensation indbringes for retten, vil virksomhederne endvidere, hvis de påberåber sig argumenter om indgreb i ejendomsretten, i henhold til lovforslaget kunne forvente, at søgsmålet tillægges opsættende virkning, således at deres virksomhed kan fortsætte, mens spørgsmålet prøves ved domstolene.

Odense, den 16. juli 2024



Frederik Waage

Professor, dr.jur.