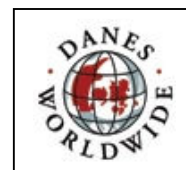


14. august 2008
1 bilag



NOTAT

om danske statsborgeres stemmeret til Folketingsvalg og til folkeafstemninger under ophold i udlandet.

I. Indledning

Mange danske statsborgere, der bor i udlandet for en kortere eller længere periode, har ikke mulighed for at kunne afgive stemme ved Folketingsvalg eller folkeafstemninger i Danmark. Det skyldes som udgangspunkt bestemmelsen i Grundlovens § 29 om, at man skal have "fast bopæl i riget" for at være optaget på valglisten. Med fortolkningen af denne bestemmelse adskiller Danmark sig fra en lang række andre demokratiske lande, som i dag giver deres statsborgere langt større muligheder for at deltage i den hjemlige demokratiske proces, uanset hvor de måtte bo i verden. Siden 1970 har Folketinget ved flere lejligheder i den danske valgretslov vedtaget en række undtagelser fra bopælskravet. Det er positivt, at Folketinget har accepteret, at der *kan* vedtages undtagelser fra Grundlovens krav om fast bopæl, men det må samtidig konstateres, at gældende dansk lovgivning sammenholdt med den administrative praksis på området har ført til en retstilstand, som er præget af en høj grad af forskelsbehandling mellem danske statsborgere i udlandet.

Stemmeretten udgør det bærende element i et demokratisk samfund. Danes Worldwide har gennem årene peget på den urimelige situation, som mange udedanskere befinder sig i, når det gælder bevarelsen af deres stemmeret. Især fordi den internationale globalisering i stigende grad medfører, at danskere, ofte med deres familier tager til udlandet i en årrække, ikke mindst for at bistå danske virksomheder og organisationer, eller få erfaringer inden for deres arbejdsområde, hvorefter de vender tilbage til Danmark. I dag mister de fleste danskere efter kun 2 år i udlandet retten til at stemme ved Folketingsvalg i Danmark. Vi har dermed skabt et "demokratisk underskud", som står i grel modsætning til det generelle danske ønske om i dag at kunne markedsføre

danske værdier i udlandet, herunder begreber som demokrati og menneskerettigheder.

Formålet med dette notat er at gøre rede for gældende dansk lovgivning og praksis på området, gennemgå de retlige aspekter af den danske lovgivning og EU-retten og pege på de muligheder, der findes for at sikre danske statsborgere i udlandet en højere grad af demokratisk ligestilling med hjemmeboende danskere ved Folketingsvalg og ved folkeafstemninger i Danmark.

Afsnit II indeholder en redegørelse for den danske valglovgivning, som den har udviklet sig siden 1970. I afsnit III redegøres der for den administrative praksis for optagelse på udlandsdanskervalglisten, som i dag følges på dette område.

Afsnit IV indeholder en dansk-retlig vurdering af den danske valgretslovgivning og den heraf følgende administrative praksis. I afsnit V gennemgås den danske lovgivning set fra en EU-retlig synsvinkel. Det påpeges her, hvorledes den danske valgretslovgivning er kommet i strid med EU-retten.

I afsnit VI redegøres for, hvorledes en række andre lande har givet deres statsborgere i udlandet mulighed for at stemme ved parlamentsvalg o.l.

Endelig gøres der i afsnit VII rede for, hvorledes Folketinget – med fuld respekt for Grundloven – vil kunne gennemføre regler, der vil være langt mere enkle end de gældende regler, og som samtidig sikre bedre muligheder for, at danske statsborgere, der befinder sig midlertidigt i udlandet, vil kunne deltage i den danske demokratiske proces.

Konklusionen i notatet er, at den eksisterende danske valglovgivning, såvel i relation til dansk ret som til EU-retten, strider mod basale grundsætninger om ligebehandling (af danske statsborgere i udlandet) og sandsynligvis mod andre af EU-rettens regler. Endvidere konkluderes det, at Grundloven ikke er til hinder for vedtagelsen af en lovbestemmelse, der generelt fastslår, at danske statsborgere, der opholder sig midlertidigt i udlandet vil kunne afgive stemme til Folketingsvalg og ved folkeafstemninger i en periode på op til f.eks. 10 år.

II. Gældende ret

Grundlovens krav i § 29 om "fast bopæl i riget" for at kunne opnå valgret til Folketingsvalg er gentaget i Folketingsvalglovens § 1.¹ Siden 1970 har Folketinget vedtaget i alt fire sæt bestemmelser om, at visse persongrupper - til

¹ §§ 1-3 om valgret i Lovbekendtgørelse nr. 1292 af 8. december 2006 er gengivet i bilag 1. Valglovens betingelser for opnåelse af stemmeret til Folketingsvalg gælder også i relation til folkeafstemninger i Danmark, jf. §§ 94-107.

trods for at de rent faktisk er flyttet til udlandet - under forskellige betingelser "anses for at have fast bopæl i riget". Disse fire regelsæt, der alle åbner op for en *udvidende* fortolkning af Grundlovens bopælskrav, er i dag indeholdt i § 2 i Folketingsvalgloven. Som det vil fremgå af den følgende gennemgang har Folketinget foretaget tre hovedændringer i loven i hhv. 1970, 1980 og 2004. Som en fjerde gruppe kommer visse konsekvensændringer omkring ægtefæller, samlevere og registrerede partnere, som er vedtaget parallelt med de omtalte tre ændringer.

1. Diplomatabestemmelsen fra 1970

I forbindelse med den danske kildeskattereform, der blev vedtaget i 1970, ændredes løn- og skattepraksis for udenrigstjenestens medarbejdere under tjeneste i udlandet. De udsendte medarbejdere havde hidtil ikke betalt skat i Danmark under opholdet i udlandet, men det blev nu besluttet, at de fremover skulle være skattepligtige i Danmark. Dette førte til et stærkt ønske fra de berørte medarbejdere i udenrigstjenesten, som havde forflyttelsespligt, at de i så fald også skulle have mulighed for at kunne deltage i Folketingsvalg og folkeafstemninger i Danmark. Folketinget imødekom dette ønske og vedtog *énstemmigt* følgende bestemmelse, der åbnede op for diplomaternes stemmeret.²

" § 2. Personer, der er udsendt af den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget, anses for at have fast bopæl i riget."

2. Stemmeret for visse persongrupper under midlertidige ophold i udlandet (1980-udvidelsen)

I de følgende år faldt det adskillige politikere og interesseorganisationer for brystet, at diplomatreglen var diskriminerende i forhold til en række andre danskere i udlandet, der på forskellig vis havde bevaret et tilhørsforhold til Danmark, der ligeledes kunne begrunde en fastholdelse af stemmeretten. Igen var Folketinget rede til at give bopælskravet i Grundloven en vis elasticitet og indføre en ny undtagelse.³ Folketinget besluttede, at en række nøjere angivne persongrupper kunne bevare stemmeretten under ophold i udlandet, forudsat at der var tale om et *midlertidigt* ophold.

Bestemmelsen fra 1980, der indgår som § 2, stk. 2 i Folketingsvalgloven, har følgende ordlyd:

"§ 2, stk.2. Følgende personer, der midlertidigt har taget ophold i udlandet, anses ligeledes for at have fast bopæl i riget:

² Lov nr. 283 af 10. juni 1970

³ Lov nr. 145 af 30. april 1980

- 1) Personer, der er udsendt for at gøre tjeneste i udlandet som ansat af en dansk offentlig myndighed eller en herværende privat virksomhed eller forening.
- 2) Personer, der opholder sig i udlandet i en international organisation, hvoraf Danmark er medlem.
- 3) Personer, der er udsendt for at gøre tjeneste i udlandet af en dansk hjælpeorganisation.
- 4) Personer, der opholder sig i udlandet i uddannelsesøjemed.
- 5) Personer, der opholder sig i udlandet af helbredsmæssige grunde.
- 6) Personer, der opholder sig i udlandet, og som i henseende til tilknytning til riget ganske må sidestilles med de personer, der er nævnt i nr. 1-5."

Ved lovændringen i 1980 tog Folketinget ikke stilling til, hvad der skulle forstås ved begrebet "*midlertidigt* ophold i udlandet". Det overlod man til et *Valgrets-nævn*, der blev nedsat samme år, og som lige siden har taget stilling til de konkrete fortolkninger af den nye bestemmelse. (Valgrets-nævnet består af en dommer og to andre medlemmer, hvoraf den ene skal være kyndig i statsforfatningsret).

Fra 1980 til 2002 fulgte Valgrets-nævnet den praksis, at kravet om midlertidigt ophold indebar, at de omtalte persongrupper kunne tildeles stemmeret under ophold i udlandet i op til *12 år*.

I 2002 besluttede Valgrets-nævnet imidlertid - på egen hånd - at den øvre grænse på 12 år fra og med 2003 skulle nedsættes til *8 år*. Begrundelsen herfor var "blandt andet, at en naturlig forståelse af begrebet "*midlertidigt ophold*" i lovens § 2, stk. 2 i højere grad lægger op til en tidsmæssig vurdering end den nuværende praksis, og at en lavere øverste grænse for åremål for ophold i udlandet, der i almindelighed kan anses for et midlertidigt udlandsophold, vil harmonere bedre med Grundlovens krav om at valgret til Folketinget forudsætter fast bopæl i riget, jf. Grundlovens § 29."

3. En generel øvre grænse på 2 år for øvrige udflyttere (2004-ændringen)

De to nævnte lovændringer fra 1970 og 1980 havde klart vist, at det var muligt for Folketinget at *fortolke* Grundlovens krav om "*fast bopæl i riget*" på en måde, der gjorde muligt for en række danske statsborgere i udlandet kunne *anses* for at have bevaret deres bopæl i riget og dermed bevaret deres stemmeret. En strikte anvendelse af bopælskravet, der går tilbage til den særlige problemstilling omkring forholdet mellem Hertugdømmerne og Danmark, forekom ikke længere tidssvarende. Det kan derfor ikke undre, at adskillige politiske partier nu gerne så, at man gik endnu videre og fik indsat en bestemmelse i Folketingsvalgsloven, der gjorde det muligt at foretage en *generel* udvidelse for alle øvrige danske statsborgere i udlandet. Reglen skulle

ledsages af en klar øvre tidsramme for valgrettens udøvelse, der skulle være ens for alle.

I marts 2001 fremsatte VK-regeringen et forslag til Folketingsbeslutning ⁴, der tog sigte på at udvide udlandsdanskernes valgret, således at *alle* danskere, der ikke var egentlige udvandrere, kunne bevare valgretten i en periode på op til 12 år. Beslutningsforslaget bortfaldt ved udskrivelse af Folketingsvalg i oktober 2001.

I april 2003 nedsatte VK-regeringen⁵ et "*Valgretsudvalg* vedrørende revision af Folketingsvalgslovens regler om valgret under udlandsophold". Med baggrund i samfundsudviklingen, med øget mobilitet og lettere adgang til kommunikation over landegrænserne, var det regeringens ønske, i videst muligt omfang, inden for rammerne af Grundloven generelt at udvide kredsen af danskere i udlandet, der har valgret til Folketinget under midlertidigt ophold i udlandet.

Valgretsudvalget bestod af tre juridiske professorer samt tre embedsmænd udpeget af hhv. Justitsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Kommunernes Landsforening m.fl. Valgretsudvalget fik til opgave at komme med forslag til ændring af Folketingsvalgslovens regler og samtidig undersøge om de gældende regler om proceduren for optagelse på valglisten kunne forenkles med henblik på at gøre det lettere for danskere, der opholder sig i udlandet at blive optaget på valglisten.

I Valgretsudvalgets betænkning fra oktober 2003⁶ tog medlemmerne imidlertid afstand fra regeringens forslag om en generel udvidelse af midlertidighedsbegrebet til 12 år. De fandt, at en "naturlig sproglig forståelse" af Grundlovens bopælskrav indebærer, at "man faktisk skal bo i riget".⁷ Denne fortolkning førte til, at en 2-års grænse måtte være det maksimale, som generelt kunne gives til de danske statsborgere, der bosatte sig i udlandet. En 2 års ordning ville ifølge udvalget "trods en række betænkeligheder være forenelig med Grundlovens § 29."⁸ På baggrund af betænkningens rekkommendationer valgte Regeringen at følge den meget begrænsede model og fremlægge et forslag til lovændring baseret herpå. I juni 2004 vedtog Folketinget (uden nogen stemmer imod) følgende bestemmelse ⁹, som i dag indgår som § 2, stk. 3 i Folketingsvalgloven:

⁴ Forslag nr. B 144 af 13. marts 2001

⁵ Udvalget blev nedsat af Indenrigs- og Sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen (V) og Justitsminister Lene Espersen (K).

⁶ Valgretsudvalgets Betænkning nr. 1432 fra oktober 2003.

⁷ Se betænkning nr. 1432 side 23.

⁸ Se betænkning nr. 1432 side 26.

⁹ Lov nr. 438 af 9. juni 2004.

"§ 2, stk. 3: Personer der opholder sig i udlandet, anses ligeledes for at have fast bopæl i riget, såfremt de agter at vender tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen."

Dette resultat var en stor skuffelse for de mange politikere samt danskere i udlandet, som havde set frem til en generel udvidelse af muligheden for at stemme under ophold i udlandet. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at *Valgretsnevnet* i 2002 argumenterede for, at fastsættelsen af en 8-års grænse for et midlertidigt udlandsophold, i modsætning til den hidtidige 12-års grænse, ville "harmonere bedre med Grundlovens krav om, at valgret til Folketinget forudsætter fast bopæl i riget, jf. grundlovens § 29". Et år senere anlagde *Valgretsudvalget* en langt mere restriktiv linie og anførte, at alene en generel 2-års grænse "trods en række betænkeligheder vil være forenelig med Grundlovens § 29".

4. Ægtefæller, ugifte samlevende og registrerede partnere.

I forbindelse med de beskrevne tre lovændringer fra 1970, 1980 og 2004 var det samtidig et gennemgående ønske, at også de medfølgende ægtefæller, samt fra 1996 ugifte samlevende og registrerede partnere, skulle kunne opnå stemmeret. Disse ændringer har ført til, at sidste stykke i Folketingsvalglovens § 2 i dag er udformet således:

"§ 2, stk. 4. En person, der samlever på fælles bopæl med en person, der er omfattet af stk. 1, 2 eller 3, anses for at have fast bopæl i riget, såfremt de pågældende to samlevende

- 1) har indgået ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden eller
- 2) opfylder betingelserne for at indgå ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden og havde etableret fælles bopæl inden udrejsen."

III. Gældende praksis

Det i 1980 nedsatte Valgretsnevnet har i de mellemliggende år afgivet i alt fem beretninger. Den seneste rapport, som dækker årene 2000 til 2006, giver bl.a. en gennemgang af, hvorledes de enkelte bestemmelser om udlandsdanskernes valgret er blevet fortolket af udvalget.¹⁰ Det er som udgangspunkt den lokale kommunalbestyrelse, der træffer afgørelse om en ansøgning om optagelse på valgliste, når en dansk statsborger bosætter sig i udlandet. Er en kommunalbestyrelse i tvivl om, hvorvidt betingelserne for valgret under udlandsophold er opfyldt, videresendes ansøgningen til Valgretsnevnet, der træffer en endelig administrativ afgørelse. Det er kun Valgretsnevnet, der kan *afslå* en ansøgning.

¹⁰ Valgretsnettets beretning 2000-2006 om udlandsdanskernes valgret. Udgivet i maj 2007 af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Med indførelsen i 2000 af en regel om, at de udsendte diplomater (§ 2, stk. 1) ikke længere skal registreres i CPR som udrejst uanset varigheden for udlandsopholdet (og dermed automatisk bevarer deres stemmeret ved udsendelse), samt indførelsen i 2004 af den generelle 2-års regel (§ 2, stk. 3), er antallet af personer på udlandsdanskervalglisten samt antallet af ansøgninger, der videresendes fra kommunalbestyrelserne til Valgretsnettet faldet en del de seneste år.

Valgretsnettet optog i årene forud for Folketingsvalget i 2005 i alt 919 personer, svarende til 17,7 % af den samlede udlands-valgliste på 5.179 personer.

I 2006 traf Valgretsnettet i alt 832 afgørelser. Heraf resulterede 89 (11 %) i optagelse på udlandsdanskervalglisten, mens 742 ansøgere (90 %) fik afslag og 1 ansøgning bortfaldt.

Om Valgretsnettets praksis i relation til de fire kategorier skal følgende bemærkes:

1. Diplomatsbestemmelsen fra 1970 (§ 2, stk. 1)

Denne undtagelse fra bopælspligten gælder uden nogen øvre grænse for udlandsopholdets varighed. Gruppen optages ikke længere på valglisten for udlandsdanskere og behandles nu i realiteten, som om de har bevaret deres bopæl i Danmark. Gruppen omfatter typisk medarbejdere i Udenrigsministeriet, som er ansat med forflyttelsespligt. Også personer "der udsendes af forsvaret eller Beredskabsstyrelsen m.fl. til fredsbevarende opgaver i udlandet" anses ifølge Valgretsnettets beretning for omfattet af bestemmelsen.

2. 1980-udvidelsen. Andre udsendte m.fl. (§ 2, stk. 2)

Her gælder som omtalt et krav om *midlertidigt* ophold i udlandet. I 2002 besluttede Valgretsnettet på egen hånd i to henseender at ændre praksis for godkendelse af ansøgninger.

For det første indførtes som omtalt en ændring, der væsentligt *begrænser* antallet af godkendelser, idet midlertidighedskravets øvre grænse på 12 år blev nedsat til 8 år. Selvom en 8-års grænse er højere end 2-års grænsen i § 2, stk. 3, opfattes den alligevel som urimelig af det stigende antal danskere der arbejder i udlandet, og som ofte bevarer fuld tilknytning til Danmark, også efter 8 år i udlandet. Det gælder ikke mindst personer tilhørende gruppe 1 og 2 nedenfor.

For det andet besluttede nettet at *udvide* antallet af godkendelser der gives i medfør af sidestillingsreglen i stk. 2, 6), jf. nedenfor.

Praksis omkring de seks persongrupper i § 2, stk. 2 er i dag følgende:

- 1) Andre *udsendte* til dansk offentlig myndighed eller privat virksomhed eller forening.

Her er dels tale om *offentligt* ansatte personer, der udsendes, men som ikke har forflyttelsespligt. Det gælder f.eks. medarbejdere fra Danida eller DR-journalister, lektorer og forskere. Endvidere personer, der udsendes som ansatte ved en *privat* dansk eller udenlandsk virksomhed i Danmark. Bestemmelsen omfatter efter praksis også persongrupper inden for søfart luftfart og rejsebranchen. Privat udsendte pressefolk er ligeledes omfattet, men ikke free-lance journalister, som "dog i nogle tilfælde vil kunne være omfattet af sidestillingsbestemmelsen", jf. nedenfor.

Begrebet "udsendt" synes især problematisk i relation til danske erhvervsfolk i danske virksomheder i udlandet, hvis kontrakter kan formuleres forskelligt afhængigt af arbejdets art. Er man "udsendt", kan man bevare stemmeretten i op til 8 år. Er man ikke "udsendt", men ansat lokalt, falder man ind under den generelle 2-års regel. Også begrebet dansk virksomhed og dansk filial i udlandet kan give anledning til fortolkningsproblemer. Her anlægger Valgretsnettet en bred fortolkning og accepterer, at også udsendte medarbejdere, der ansættes direkte på kontrakt med et udenlandsk datterselskab omfattes af bestemmelsen. Det gælder også ansatte ved multinationale virksomheder her i landet, der udsendes til en afdeling i udlandet. (Det er forståeligt, at mange danske erhvervsfolk i udlandet har svært ved at vurdere, om de falder ind under 8- eller 2 års-reglen).

Som udgangspunkt omfatter bestemmelsen i nr. 1 således ikke *lokalt ansatte* medarbejdere. Denne sondring kan ifølge Valgretsnettet give anledning til tvivl, og der foretages en konkret vurdering i de enkelte sager.

Det hedder i Valgretsnetnets beretning fra 2007, at såfremt de lokalt ansatte ved en dansk repræsentation (ambassade el. l.) havde været beordret udsendt, ville de have været omfattet af diplomatreglen i § 2, stk. 1. På denne baggrund har Valgretsnettet fundet, at lokalt ansatte ved danske repræsentationer i udlandet kan være omfattet af sidestillingsreglen, når særlige forhold taler herfor. Valgretsnetnets sidestilling forekommer imidlertid ejendommelig, idet sidestillingsreglen alene henviser til de fem grupperinger i § 2 stk. 2, men derimod ikke til diplomatbestemmelsen i § 2, stk. 1. Når sidstnævnte bestemmelse alene omfatter udsendte medarbejdere med forflyttelsespligt, ville det – i stedet for at sidestille lokalt ansatte med diplomater – være mere naturligt at slutte modsætningsvis, idet de lokalt ansatte ved ambassaderne mm hverken er udsendte eller forflyttelsespligtige.

Endelig omfatter bestemmelsen i nr. 1 personer udsendt af foreninger i Danmark. Det gælder f.eks. præster udsendt af DSUK (Danske Sømands- og Udlandskirker) og personer udsendt af brancheforeninger o.l.

2) Udsendte til internationale organisationer.

Denne bestemmelse omfatter personer, der er ansat ved organisationer hvor Danmark er medlem. Det gælder f.eks. EU, NATO og FN og de dertil hørende underorganisationer. Derimod tager bestemmelsen ikke sigte på de internationale NGO'er ("Non-Governmental Organisations"). Også her har Valgretsnettet imidlertid mulighed for at udøve et konkret skøn og godkende en ansøgning med hjemmel i sidestillingsreglen eller i nr. 1 ovenfor.

3) Udsendte til dansk hjælpeorganisationer.

Blandt de hjælpeorganisationer, der kommer på tale kan nævnes Danske Røde Kors, Folkekirken Nødhjælp, Mellempøkeligt Samvirke og IBIS.

4) Uddannelsesøjemed

Kriteriet for at kunne få stemmeret under et uddannelsesophold i udlandet er ifølge Valgretsnettet beretning, at uddannelsen har "et nogenlunde fastlagt forløb – med noget, der ligner en "erhvervskompetence" som resultat". Det giver plads til stemmeret for personer under uddannelse ved højere læreanstalter, ved kunstneriske og tekniske uddannelsesinstitutioner samt ved højskoleophold. Under visse betingelser vil også forskning kunne anses for at være uddannelse.

5) Helbredsmæssige grunde.

Ophold i udlandet som skyldes helbredsmæssige grunde falder ind under denne bestemmelse, der dog ligesom de øvrige bestemmelser i §. 2, stk. 2 kræver, at der er tale om et midlertidigt ophold og ikke et permanent ophold.

6) Personer, der kan sidestilles med 1 – 5.

I 2002 pegede Valgretsnettet på, at der flere steder i forarbejderne til 1980-lovændringen er omtalt, at opregningerne af persongrupperne i nr. 1-5 ikke er udtømmende. På denne baggrund besluttede Valgretsnettet i 2002 – på egen hånd – at indføre en udvidet anvendelse af sidestillingsreglen, såfremt der var tale om et midlertidigt ophold af

kortere varighed, dvs. indtil 2 år. Det gjaldt typisk for unge, hvis ophold i udlandet kunne sidestilles med uddannelse, f.eks. au pair-ophold, studenter på uddannelsesrejser og lignende.

Med indførelsen af den generelle 2-årsregel i 2004 fik nævnets udvidede fortolkning af sidestillingsreglen ikke længere nogen selvstændig betydning. Men 2002-beslutningen om nævnets mulighed for en selvstændig fortolkning af sidestillingsreglen understreger, at fortolkningen af lovens bestemmelser om, hvad der skal "anses som fast bopæl i riget" i høj grad er lagt i hænderne på et embedsmandsudvalg, der administrerer valgretslovgivningen uden Folketingets medvirken.

Som omtalt anvendes sidestillingsbestemmelsen typisk i relation til nr. 1 og nr. 4 ovenfor.

3. Den generelle 2-års regel fra 2004 om øvrige udflyttere (§ 2, stk. 3).

Medtagelsen i loven af denne brede persongruppe, der omfatter alle andre end de under stk. 1 og 2 nævnte, har ført til den administrative fordel, at kommunalbestyrelserne i højere grad end tidligere selv vil kunne tage stilling til ansøgningerne i stedet for at sende dem til Valgretsnevnet. Til gengæld opfattes den fastsatte 2-års regel som yderst restriktiv i forhold til såvel det almindelige danske ønske om en længerevarende regel som til de bestemmelser, andre lande har vedtaget, (se afsnit VI nedenfor).

4. Ægtefæller, registrerede partnere og samleverer (§ 2, stk. 4)

I overensstemmelse med sædvanlig dansk praksis har samleverer til personer, som anses at have bopæl i Danmark i medfør af de tre omtalte bestemmelser i § 2, mulighed for at opnå samme stemmeret som "hovedpersonen". Det gælder såvel gifte og registrerede partnere som papirløse, der har etableret fælles bopæl inden udrejse. Valgretsnevnet har ifølge 2007-beretningen endvidere anlagt den praksis, at danske samleverer m.fl. under visse betingelser også kan opnå stemmeret, selvom "hovedpersonen" er udlænding og dermed ikke opfylder betingelserne for at kunne stemme i Danmark.

Kombinationen af sidestillingsbestemmelsen og den her omtalte ægtefællebestemmelse kan føre til resultater, der understreger den forskelsbehandling, der i dag er karakteristisk for hele retstilstanden på området. Hvis f.eks. en person opnår stemmeret som lokalt ansat medarbejder på en ambassade qua sidestillingsbestemmelsen, jf. ovenfor, vil den pågældendes ægtefælle/partner også kunne opnå stemmeret (uden nogen øvre tidsgrænse). Dette par stilles dermed bedre end det par, hvor en lokalt ansat i et privat dansk firma og dennes ægtefælle/partner kun kan bevare stemmeretten i 2 år.

5. Sammenfatning af gældende dansk praksis

Som det vil være fremgået af ovenstående gennemgang af lovgivningens regler og Valgretsnevns praksis har man siden 1970 vedtaget en række undtagelser fra kravet om bopæl i Danmark for at kunne få stemmeret. Det er karakteristisk for disse undtagelser,

- at de ofte ikke er klart definerede, og at de derfor må fortolkes efter et konkret skøn,
- at de ikke er udtømmende,
- at de ofte er vanskeligt forståelige for de danskere, der rejser til udlandet, samt
- at godkendelsesprocessen for optagelse på valglisten i de omhandlede tilfælde er administrativ tung.

IV. Nogle retlige vurderinger af dansk lovgivning og praksis.

I det følgende ses der på de retlige aspekter af de regler, som gælder for danske statsborgeres ret til at stemme ved Folketingsvalg m.m. under ophold i udlandet. Der anlægges her en rent dansk-retlig vurdering af de gældende regler i lyset af blandt andet grundsætningerne om ikke-forskelsbehandling og ligebehandling. Lovgivningens fire grupper omtales som hhv. diplomater, andre udsendte m.fl., øvrige udflyttere samt ægtefæller m.fl.

Den dansk-retlige vurdering handler om at måle nødvendigheden af tab af stemmeretten efter forholdsvis kortvarige udlandsophold. Vurderingen sker i relation til Grundloven, til Folketingets handlefrihed under denne og med skyldig respekt for Højesterets prøvelsesret.

1. Princippet om ligebehandling

Målt i forhold til dansk ret er det centrale ved Grundlovens regel om bopælspligt, at Folketinget har fortolket den til at indføre flere uens regelsæt på retens situationer - eller i hvert fald situationer med flere fællestræk end forskelle.

Forestiller man sig f.eks. følgende to danske statsborgere, hvor den ene lader sig ansætte ved EU-Kommissionen i Bruxelles, mens den anden rejser ud og grundlægger en IT-virksomhed i Belgien, som leverer tjenesteydelser til Kommissionen, må man stille spørgsmålet: Hvad er det som retfærdiggør, at den første kan bevare sin stemmeret i op til 8 år, mens den anden mister sin efter blot 2 år? Det er svært at komme med et godt svar. Den rette vurdering er

formentlig, at der sker en overtrædelse af dansk rets grundsætninger om ikke-forskelsbehandling eller ligebehandling

En anden alvorlig indvending mod det gældende regelsystem er, at den relevante lovgivning ikke har sørget for at afgrænse reglernes anvendelsesområder klart i forhold til hinanden. Håndfulde af forkerte afgørelser kan derfor nærmest ikke undgås. Risikoen for fejl og ulovlig forskelsbehandling forstørres formentlig også af, at afgørelserne om tab/bevarelse af stemmeret i første instans er henlagt til ikke-specialiserede myndigheder i kommunerne. Fejl og forskelsbehandling er altid alvorlige anker i en retsstat og bør undgås. Enhver begrundet kritik bliver særlig betænkelig, hvor noget så fundamentalt som danske borgeres stemmeret til Folketinget (m.m.) er i spil. Lægges til grund, at ingen tvingende grunde taler for at bevare flere konkurrerende regelsæt, bør der kun gælde ét, (jf. afsnit VII nedenfor). Det ville selvfølgelig være en tvingende grund, dersom Grundloven klart og utvetydigt *nødvendiggjorde* stemmeretstabet. Dette er imidlertid ikke tilfældet.

Anskuet i et politisk og demokratisk perspektiv er det selvsagt derudover et stort spørgsmål, om det endnu i 2008 er acceptabelt at fratage danske borgere stemmeretten til Folketinget og folkeafstemningerne, blot fordi de – og navnlig som øvrige udflyttere – midlertidigt tager ophold i udlandet. Til (retlig) sammenligning kan nævnes, at det er længe siden, at man accepterede, at også straffede personer og personer, som modtog fattighjælp, skulle bevare stemmeretten.

Det må konkluderes, at der i dag i det for demokratiet vigtige spørgsmål om udøvelse af stemmeretten ikke gennemføres nogen ligebehandling af danskere i udlandet. Ingen danskere, der bor i udlandet, har reelt "fast bopæl i Riget". Alligevel omfattes de af forskellige regler, der undertiden er underlagt konkrete skøn. Dette strider imod den fundamentale retsgrundsætning om, at alle er lige for loven. Forbudet mod forskelsbehandling kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt.

2. Grundlovens krav om fast bopæl i riget

Ser vi herefter på Grundlovens bopælspligt i § 29, er hovedspørgsmålet, hvilken tidsramme - hvor mange år - der kan accepteres som værende "inden for Grundlovens rammer" eller er i harmoni med betingelsen om fast bopæl (herafter omtalt som harmoni-betingelsen)? Med Professor Max Sørensens ord kan vi konstatere, at "Grundloven såvel som lovgivningsmagten har overladt det til de retsanvendende myndigheder (administration og domstole) at fortolke udtrykket [fast bopæl i Riget] og dermed fastlægge begrebets nærmere indhold".¹¹ Lovgivningsmagten kan selvfølgelig også selv vælge at "fastlægge

¹¹ Se betænkning nr. 1432 s. 87.

begrebets indhold nærmere”, således som Folketinget lagde op til i 2001 med en 12-års regel og faktisk indførte i form af 2-årsreglen for øvrige udflyttere.

Få reale argumenter har domineret i de seneste 40 års harmoni-diskussioner. Det oftest fremførte, nemlig respekten for ”Grundlovens rammer” ifølge en ”naturlig sproglig forståelse” af disse, er omtalt ovenfor.

Dernæst har pligten til at betale skat spillet en vigtig rolle, nemlig da Folketinget i 1970 første gang besluttede sig for at begunstige én gruppe udlandsdanskere ved at gøre forskel mellem diplomater med forflyttelsespligt og alle andre. Diplomaterne fik lov til at bevare stemmeretten trods udstationering i længere åremål, fordi de dengang blev gjort skattepligtige her i landet. Det er imidlertid en begrundelse, som altid har været svær at retfærdiggøre. Ingen senere udvidelser af bevarelsen af stemmeretten har da heller været begrundet med en konneksitet mellem pligt til at betale skat og stemmeret.

Det afgørende for tab/bevarelse af stemmeretten bør da heller ikke være et spørgsmål om bopæl i nogle år i udlandet eller om skattebetaling i Danmark. I en demokratisk retsstat som Danmark burde den reelle diskussion snarere fokusere på, om udlandsdanskerens følelsesmæssige, samfundsmæssige og/eller demokratiske tilknytningsforhold til Danmark er intakt. Denne diskussion har dog nærmest været totalt fraværende. Den demokratisk relevante afvejning af udflytternes interessefællesskab¹² med Danmark og danske statsborgere i Danmark er blevet udeladt til fordel for en sproglig fokusering på Grundlovens fast-bopæl-i-riget betingelse. Denne fokusering har nærmest tvunget alle andre argumenter til tavshed.

Imidlertid forudser Grundloven og Højesteret, at de relevante afvejn timer finder sted inden for rimelige rammer. Bopælsbetingelsen står ikke skrevet i granit, men har tværtimod vist sig åben for en fleksibilitet på helt op til 12 år. Når man for de øvrige udflytteres vedkommende indskrænker sig til at indføre en 2-års regel, kommer man ikke udenom at forklare, hvorfor statsborgerskabstilknytningen ikke kan anses at udgøre både den nødvendige reelle og den formelle *hovedgaranti* for udedanskerne solidaritets- og interessefællesskab med Folketinget, den danske nation og dens velfærd? Således som det er tilfældet for en lang række andre landes vedkommende. En garanti, der i Danmark vil kunne kombineres med en fastsættelse af et midlertidighedskriterium af en vis længde.

Hvilke uundværlige demokratiske eller andre værdier bidrager en unødvendig og restriktiv fortolkning af bopælspligten med? Hvad er plusværdien? De nationale, menneskelige og demokratiske skader er derimod til at få øje på af at

¹² Professor Alf Ross lægger vægt på tilknytningen til Danmark baseret på princippet om ”interessefællesskabet”, som består af en kombination af statsborgerskab og den konkrete fortolkning af begrebet ”fast bopæl”, Betænkning nr. 1432 side 86.

tage stemmeretten fra navnlig de øvrige udflyttere. Hvad gør - i forhold til de diplomaterne og de øvrige udsendte - at de øvrige udflyttere skal anses så suspekte, at det danske samfund mener, at de kun skal kunne bevare deres stemmeret i udlandet i 2 år? Skiftende regeringer og Folketing har øjensynligt selv været grundigt i tvivl om rette svar på det spørgsmål.

Reglerne om bopælspligten og tabet af stemmeretten ville have stået meget stærkere i forhold til EU-reglerne, (som omtales nedenfor), dersom medlemsstaten Danmark havde anset især 2-års reglen for *nødvendig*, fordi nationen Danmark havde behov for tætte og objektivt let konstaterbare beviser for sine borgeres loyalitet. Sådant forholder det sig dog som bekendt ikke, idet hovedargumentet for de øvrige udflytteres stemmeretstab efter blot 2 års udlandsophold udelukkende baserer sig på ordfortolkning af en gammel regel i Grundloven, hvis restriktive indhold af de fleste danske politikere ikke længere skønnes at være tidssvarende.

Man bliver ikke klogere af at inddrage andre kilder i forsøget på at komme nærmere på plusværdien. Ekspertudvalget, som skrev betænkning nr. 1432, endevendte landets arkiver og statsretslitteraturen for at kunne give et godt oplæg. Ifølge betænkningen¹³ anså statsretsprofessor Zahle plusværdien for at bestå i, at "den pågældendes bopæl afspejler, at den pågældende varigt er undergivet danske livsforhold". Dette synspunkt er rigtigt, men det besvarer kun spørgsmålet vedrørende den *fysiske* tilknytning, som ingen for alvor betvivler betydningen af. I begyndelsen af det 21. århundrede er rette spørgsmål derimod om, hvilke andre momenter, som kan supplere den varige fysiske tilknytning?

Professor Zahles supplerende argument giver ikke bedre oplysninger om, hvad der er plusværdien ved at fjerne stemmeretten fra de øvrige udflyttere.¹⁴ Det siger blot, at fast bopæl i riget fortæller noget om en "reel tilknytning til Danmark". Men hvad betyder 'reel'? Betyder det (på ny) blot noget med 'fysisk', er argumentet rigtigt, men cirkulært. Betyder det derimod snarere 'ideel' eller 'emotionel', giver andre målemetoder mulighed for at opnå ligeså eller snarere sikrere svar på lødigheden af en persons følelsesmæssige tilknytning til Danmark under længerevarende udlandsophold¹⁵.

Når danske Folketingsmedlemmer i dag taler om udedanskernes manglende stemmeret, er holdningen ofte et undskyldende skuldertræk med en henvisning til at, juridiske top-eksperter i 2003-betænkningen har ment, at der kun kunne gives en 2-års regel til de øvrige udflyttere. "Grundloven tillader

¹³ Se betænkning nr. 1432 side 87.

¹⁴ Se betænkning nr. 1432 side 90.

¹⁵ "Reel tilknytning" er i hvert fald ikke mere værd end traditionen, ifølge hvilken mange danskere først for alvor oplever en stærk tilknytning til Danmark, når de drager udenlands for en kortere eller længere periode.

ikke en længerevarende undtagelse fra bopælspligten” fremhæves det. Det overses imidlertid, at der findes en række andre juridiske eksperter, som såvel i 2003 som i dag har en anden opfattelse. I betænkning nr. 1432 er professor Peter Germer citeret for at påpege, at Grundloven ikke giver nogen nærmere præcisering af, hvad der skal forstås ved ”fast bopæl”, at Valglovens §2 har udvidet bopælsbegrebet i betragtelig grad, og at disse udvidelser [fra 1970 og 1980] i dag må anses for dækket af en forfatningsretlig sædvane. Germer skriver endvidere, at ”hvis samfundsudviklingen tilsiger det, må lovgivningsmagten kunne udvide bopælsbegrebet yderligere”. Denne konklusion indeholder to vigtige synspunkter: For det første, at samfundsudviklingen *kan* tilsige en udvidelse af udedanskeres ret til at stemme, hvilket netop er et af hovedargumenterne bag ønsket om, at de moderne ”globale” danskere i dag skal kunne bevare stemmeretten uanset hvor de bor i verden. For det andet, at det er *Folketinget* og ingen andre, der kan udvide bopælskravet yderligere.¹⁶

Det er værd at bemærke, at den politiske debat indtil Betænkningens fremkomst i 2003 ikke handlede om, hvorvidt Folketinget ved at åbne mulighed for f. eks. en 8, 10 eller 12 års stemmeret trods udlandsophold ville overtræde sine beføjelser ifølge Grundloven. Problemet blev ikke opfattet som et spørgsmål, der involverer *grundlovsbrud*. Det er tilsyneladende alene betænkningens meget strikte ordfortolkning, der siden 2003 har medført, at man i Folketinget er veget tilbage fra at vedtage en længere tidsgrænse end den vedtagne 2 års regel.

Skulle Folketinget ved lov beslutte at indføre en *generel* regel om at *alle* danske statsborgere under ophold i udlandet kunne bevare stemmeretten i en periode på op til for eksempel 10 år, ville Højesteret efter sin hidtidige praksis *ikke* gribe korrigerende ind. Ifølge den danske tradition for domstolskontrol sætter Højesteret kun i ekstreme situationer sin fortolkning af Grundloven over Folketingets.¹⁷

I et transnationalt perspektiv er det i øvrigt paradoksalt, at Danmark i 2004 ikke udstrakte landets over 30 års lovgivning og praksis, som i ikke helt korte perioder (først 12 og derefter 8 år) har tilladt udvalgte grupper af danskere i udlandet at bekræfte deres demokratiske tilhørsforhold til hjemlandet, til at gælde for de ”øvrigte udflyttere”. Ikke at denne ordning var specielt generøs målt i forhold til de demokratiske lande, vi normalt sammenligner os med. Holland, for eksempel, giver tidsubegrænset stemmeret til hollandske parlamentsvalg til landets statsborgere, som bor i tredjelande. Hollands eksplicitte begrundelse herfor er ønsket om bevare forbindelsen mellem udflytterne og hjemlandet. I stedet indførte Danmark i 2004 en 2-års regel, der markerer den stik modsatte holdning. Nemlig at hjemlandet for sin del bryder forbindelsen

¹⁶ Betænkning nr. 1432 side 89.

¹⁷ F.eks. Tvind-loven

mellem udflytterne og hjemlandet. Og som anført: Det er ikke Grundlovens tekst, som tvinger dette brud frem.

Alt dette fører til følgende: For det første: Hverken den af Max Sørensen omtalte tradition *eller* Højesterets accept af Folketingets naturlige bevægelsesfrihed inden for Grundlovens fleksible rammer *eller* umuligheden af at anvende andre måder at måle en udflyttet persons reelle tilknytning til hjemlandet på, nødvendiggør den begrænsede 2-års regel, som Folketinget indførte i 2004. For det andet: Adskillige danske politiske partier ønskede i 2001 at gøre kort proces med den demokratiske paria-behandling af de øvrige udflyttere - og med forskelsbehandlingen mellem disse og de øvrige grupper.

2-års reglen kan i lige linje føres tilbage til, at en gruppe af statsrets- og valglovseksperter valgte at anvende en ekstremt forsigtig fortolkning af Grundlovens ord.¹⁸ Ekspertudvalget byggede som omtalt sin grundlovskonstruktion på, hvad det kaldte en "naturlig sproglig forståelse af" Grundlovens ordgrænse. Det kan undre, at Udvalget anvendte denne restriktive formel, når et flertal af eksperter uden for Udvalgets kreds offentligt udtalte, at § 29 var rummelig nok til, at Folketinget kunne indføre en generel 9-, 10- eller 12 års regel. Dertil kommer, at Udvalgets allerede citerede argumenter for at retfærdiggøre en minimumsløsning forekommer både lette og til dels cirkulære. Udvalget kan ikke antages at have haft adgang til en bedre viden, som det blot ikke delte med andre.

Ekspertudvalgets ord om indretningen i det 21. århundrede af demokratiet i Danmark er for tynde til stå uimodsagte. Tværtimod er alle de synspunkter, som fik to regeringer til at foreslå en generel 12-års regel, fuldt ud så gyldige i dag, som de var i 2001.

Konklusionen af ovenstående gennemgang er, at den gældende lovgivning strider imod princippet om ligebehandling af de danskere, der bor i udlandet. Endvidere, at der ikke ifølge Grundloven er noget til hinder for at Folketinget vedtager en generel undtagelsesbestemmelse fra bopælspligten, så længe der kan konstateres en reel tilknytning mellem Danmark og den danske vælger i udlandet, f.eks. gennem en klar regel om opholdets midlertidige karakter. I Kap VII nedenfor foreslås en konkret løsningsmodel.

¹⁸ Det skal bemærkes, at der ikke var enighed blandt udvalgets oprindelige 6 medlemmer om betænkningens meget restriktive fortolkning, der mundede ud i et 2-års forslag. Et medlem, der var imod valgte undervejs at forlade udvalget, og blev afløst af et medlem, der gik ind for forslaget. To af medlemmerne kunne godt acceptere 12-års forslaget, men valgte under hensyn til de øvrige medlemmers vurdering ikke at stille forslag herom jf. betænkning 1432 side 31 og 38.

V. Er tab af stemmeretten en EU-stridig restriktion?

1. Generelt om forholdet til EU-retten

I dette afsnit inddrages EU-retten i overvejelserne om lovligheden af danske statsborgeres tab af stemmeret, som følge af at de tager ophold og/eller arbejde i andre EU-lande.¹⁹ Som det fremgår, stiller EU-reglerne om navnlig den frie personbevægelighed, EU-borgerretten og forbudet mod forskelsbehandling ret utvetydige betingelser til dansk ret på dette område. Opfyldes betingelserne ikke, begår Danmark formentlig traktatbrud. Konklusionen er, at EU-rettens krav bliver des sværere at opfylde, des kortere perioder ophold i udlandet med bibeholdelse af stemmeretten tillades at være. Spørgsmålet om, hvilken varighed kravet om midlertidigt ophold med bibeholdelse af stemmeretten skal nå op på, for at være EU-lovmæssig, er lige relevant for alle danske i udlandet, men vil selvsagt få mest betydning for "de øvrige udflyttere", der er omfattet af den meget korte 2 års-regel.

I forholdet mellem de danske regler i Folketingsvalgloven og EU-retten, er EU-reglerne om forskelsbehandling, den frie personbevægelighed og EU-borgerretten af særlig interesse. Disse tre regelsæts krav til medlemslandenes retssystemer levner en meget begrænset frihed for medlemsstaterne til at indføre bopælsregler, herunder de regler i Valgloven, der regulerer danske statsborgeres stemmeret til Folketingsvalg.

Det må undersøges, om de danske valgeregler om hhv. diplomater, udsendte og øvrige udflyttere befinder sig i en EU-retlig farezone. Det er dog kun 2-års-reglen for de øvrige udflyttere samt forskelsbehandlingen mellem disse og de to første grupper af danske statsborgere, der kan tænkes at være i strid med EU-retten.

EU-stridigheden skyldes således ikke, at EU-retten indeholder en regel, som regulerer valg til nationale parlamenter og fristregler. EU-retten er tavs om disse valg (men indeholder nogle regler om lokale valg i medlemsstaterne og om valg til Europa-parlamentet). Ulovligheden følger derimod af EF-Domstolens veletablerede fortolkninger af rækkevidden af de nævnte grundlæggende og almindelige regler.

¹⁹ Dette afsnit handler formelt set kun om danske statsborgeres tab af stemmeret, når de bor i andre EU-lande. Reelt vil udfaldet af afsnittets overvejelser influere relationerne til danske, der bor i andre lande. Hvis det konstateres, at de danske regler er for snævre i forhold til EU-retten, vil dette formentligt føre til et sæt ensartede regler for alle danske statsborgere i udlandet, uanset opholdsland. Det vil virke urimeligt, at en dansker bosat i f.eks. EU-landet Slovenien skal stilles bedre end danskere bosat i f.eks. Norge og Island.

2. Betænkning nr. 1432s omtale af EU-retten.

Ekspertudvalgets Betænkning nr. 1432 fra 2003, der med bilag fylder næsten 500 sider, indeholder kun to sider om forholdet til EU-retten.²⁰ Betænkningen konkluderer meget enkelt, at Grundlovens krav om fast bopæl som betingelse for valgret til Folketinget "ikke anses for at være i strid med EU-retten". Spørgsmålet er imidlertid, om denne konklusion holder, når det gælder lovgivers fortolkning af Grundlovens § 29.

Betænkningen behandler det EU-retlige spørgsmål i to tempi. Først søger Udvalget retligt at påvise, at bopælskravet slet ikke er omfattet af EU-reglernes restriktionsforbud – et forsøg som dog må opgives. Så hedder det, at der måske slet ikke er et problem – uanset hvad EU-reglerne bestemmer. Det fremføres, at "det må give anledning til alvorlig tvivl", om bopælskravet "overhovedet udgør en restriktion for personers ret til bevægelighed." Udvalget fremlægger dog ikke ét reelt argument til støtte for denne mere end tvivlsomme opfattelse. Der er, omvendt, slet ikke tvivl om, at bopælskravene udgør potentielle restriktioner – som det ses nedenfor.

Udvalget anfører, at da "valg til nationale parlamenter ikke er [...] reguleret i EF-traktaten", er indretningen af disse regler omfattet af national enekompetence. Heri er der dog ikke megen hjælp at hente - erkender Udvalget. Det sker med henvisning til en lang og konstant EU-retspraksis. Ifølge denne må medlemsstaterne ikke benytte deres utvivlsomme enekompetencer til at udstede nationale regler, som ikke respekterer den almindelige EU-rets regler. Som eksempel på denne retspraksis om den begrænsede anvendelse af enekompetencer citerer Udvalget en dom, der handlede om den direkte beskatningskompetence, som også er en enekompetence.²¹

Herefter medgiver Udvalget, at det er nødt til at undersøge, om bopælspligt som betingelse for stemmeret i udlandet er i overensstemmelse med de almindelige EU-regler.

Som relevante almindelige EU-regler rejser Udvalget det spørgsmål, om EF-traktatens artikel 12 [kravet om *ligebehandling*, hhv. forbudet mod direkte og indirekte diskrimination], og personers ret til *fri bevægelighed*, jf. EF-traktatens artikel 39, 43 og 49, er til hinder for, at medlemsstaterne kan opretholde et bopælskrav i forbindelse med valgret til nationale parlamenter.

Denne omtale af vigtige EU-regler i Betænkningen fra 2003 er imidlertid for snæver, idet oversigten ikke nævner EU-retspraksis siden 2001 om *EU-bor-*

²⁰ Betænkning nr. 1432 side 154-156.

²¹ Dom i sag C-279/93, Schumacker.

*gerretsreglerne.*²² Analyserne i det følgende inddrager derfor også EU-borgerskabsretten.²³

Der var ikke noget at være bekymret for, konkluderede Udvalget indledningsvis sin gennemgang af betydningen af den almindelige EU-ret for bopælskravets forenelighed med EU-reglerne. Betænkningens begrundelse herfor var den enkle, at EF-domstolen ikke har afsagt domme om forholdet mellem "politiske rettigheder i forhold til personers ret til fri bevægelighed". Uanset rigtigheden af denne konstatering, kan den af flere grunde på ingen måde udgøre det sidste ord i denne sag. Det skyldes dels det iøjnefaldende forhold, at den diskussion, som føres på disse sider, ikke handler om "politiske rettigheder", men om *tab af politiske rettigheder*. Det skyldes endvidere, at det netop er et potentielt stemmeretstab, som kan tænkes at medvirke til at motivere danskere til at blive hjemme, i stedet for – som de først havde tænkt sig – at tage varigere ophold i et andet EU-land. Dette blive-hjemme potentiale har EF-Domstolen i en lang og meget fast retspraksis dømt EU-ulovligt. Bopælsregler (og alle andre typer af regler), som *kan tænkes* at demotivere EU-borgere fra at gøre brug af deres EU-rettigheder, anser EF-Domstolen for at udgøre en mulig hindring eller restriktion på den fri personbevægelighed, som den derfor lyser i band. Hindringer, små som store, kan medlemsstaterne indføre på mange måder (tilsigtede som uforvarende). Den danske bopæls-betingelse, der ender med tab af stemmeret, er blot én af mange tænkelige måder at lægge en hindring/restriktion på den frie personbevægelighed, som er en af EU-rettens mest fundamentale frihedsrettigheder.

Kan den medlemsstat, som er anklaget for at lægge hindringer i vejen for den frie personbevægelighed, fremlægge et meget lødigt og solidt og, set med EU's øjne, samfundsmæssigt relevant forsvar for sin regel og formålet med den, kan EF-domstolen vælge at godkende reglen – selv om den konkret virker restriktivt. Det sker dog kun, *dersom* den omstridte regel er egnet til at nå det satte samfundsmæssige mål, *dersom* reglen er nødvendig, og *dersom* medlemsstaten ikke kunne have tilgodeset sit offentlige formål ved at indføre andre regler, som er *mindre indgribende overfor EU-borgerne og deres EU-rettigheder* (proportionalitetsgrundsætningen).

²² Dom i sag C-184/99, Grzelczyk.

²³ Det danske forbehold vedrørende EU-borgerskabet er uden retlig betydning i denne forbindelse. Det påpegede, at EU-borgerskabet ikke måtte træde i stedet for (for eksempel) det danske statsborgerskab. Denne påpegnings var så indlysende rigtig, at det blev indskrevet i Amsterdamtraktaten i artikel 17, stk. 1, 2. pkt. Borgerskabsforbeholdet er tillige uden relevans af en anden grund: Med udgangspunkt i artiklerne 17 og 18 om EU-borgerskabet og med inddragelse af artikel 12, der generelt stiller krav om, at national lovgivning er uden restriktioner har EF-Domstolen udviklet en ny retspraksis, der giver EU-borgere bedre rettigheder, end de havde før. Hvilke rettigheder det drejer sig om, fremgår af det følgende. Denne retspraksis handler på ingen måde om at lade EU-borgerskabet overtage det nationale statsborgerskabs prærogativer.

Til illustration kan her nævnes, at da EF-domstolen i 2007 (4 år efter afgivelsen af Betænkning nr. 1432) underkendte dansk landbrugslovgivnings krav om, at erhververe af danske landbrugsejendomme havde pligt til at tage fast bopæl på deres gårde.²⁴ Også denne bopælspligt forfulgte som bekendt angiveligt en serie meget legitime formål – som dog blot kunne tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger.

Udvalgets analyse lider som nævnt *tillige* af den alvorlige mangel, at den ikke inddrager de retlige konsekvenser af indførelsen af EU-borgerskabet. Før det blev skrevet ind i Maastricht-traktaten i 1991, var EU-reglerne ofte neutrale i forhold til, om en medlemsstat retligt forskelsbehandlede mellem sine egne borgere.²⁵

Denne neutralitet gjorde EU-borgerskabsretten en ende på. Med henvisning til denne, eventuelt i kombination med forbudet mod diskrimination i artikel 12, kan en borger fra et EU-land – uanset hvor han opholder sig på EU-territoriet – gøre krav på samme fordelagtige retsstilling som enhver anden EU-borger, der befinder sig i samme faktiske situation. Sammenligningsgrundlaget er her alle udlandsdanskere i EU-landene. Konkret kan han forlange at nyde samme fordelagtige retsstilling i forbindelse med deltagelse i danske Folketingsvalg som, for eksempel, de af dansk ret begunstigede grupper (diplomater og udsendte), som opholder sig i samme EU-medlemsstat som han/hun selv. Dommen i for eksempel sag C-224/89, D’Hoop, illustrerer denne pointe godt. Det betyder mere konkret, at gruppen af øvrige udflyttere kan opnå dom for at få ret til samme lange udlandsophold med bevarelse af stemmeretten til Folketingsvalg og folkeafstemninger som danske diplomater og andre udsendte danskere m.fl.

Dette vigtige aspekt kommer Udvalget slet ikke ind på i betænkningen fra 2003. Unuanceret anføres som eneste synspunkt mht. restriktionsproblemet, at dersom bopælskravet skaber hindringer for den fri bevægelighed, er denne "således kun aktuel for personer med dansk indfødsret, som ikke har fast bopæl i Danmark ". Men det er jo det hele sagen drejer sig om. Det er netop den dårligere behandling af de øvrige udflyttere, som udgør det største problem i forhold til EU-retten. Sætningen viser, at Udvalget var klar over, at EU-rettens krav til dansk ret gælder såvel til fordel for andre borgeres indrejse i Danmark som for danske borgere, som rejser ud af Danmark. Udvalget dokumenterer sin viden i en henvisning til dommen i sag C-415/93, Bosman.

Hvad de almindelige EU-regler angår, som Danmark skal efterleve, synes her efter følgende sammenfatning forsvarlig. Den lyder, at bopælspligten udgør en aktuel EU-retlig hindring, som derfor er en ulovlig restriktion for EU-borgernes frie bevægelighed og etablering af nye hjem eller virksomheder i andre EU-lande. Der er fast retspraksis for, at personer, der kommer ud for sådanne af

²⁴ Dommen i sag C-370/05, Uwe Kay Festersen, af 25. januar 2007.

²⁵ Dommen i for eksempel sag 115/78, Knoors, dokumenterer dette.

medlemsstaterne skabte hindringer, ikke skal bevise, at hindringen faktisk motiverede dem til at blive hjemme eller til i det hele taget at ændre deres udrejseplaner. Det er fuldt tilstrækkeligt, at der blot består en mulighed herfor.

Her skal endeligt bemærkes, at EF-Domstolen i en dom fra 2006 (om valg til Europa-parlamentet) har udtalt sig klart om forbudet mod *forskelsbehandling*. Dommen siger, at bopælskriteriet i princippet ikke er uegnet til bestemmelse af hvem, der har valget ...²⁶. Det understreges imidlertid, at "princippet om ligebehandling eller forbud mod forskelsbehandling, som hører til Fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, med mindre en sådan behandling er objektivt begrundet". Det var ikke tilfældet i denne sag, hvor den nederlandske lovgivning uden tilstrækkelig objektiv begrundelse behandlede hollandske statsborgere forskelligt, afhængigt af om de havde bopæl i Nederlandene eller i De Nederlandske Antiller eller Aruba (som udgør en del af det Nederlandske Kongerige). Det er samme forskelsbehandling, vi ser i den danske valglov, der deler danskere i udlandet op i tre grupper (med hhv. permanent, 8-års og 2-års bevarelse af stemmeretten) + deres ægtefæller mm, uden at der består nogen *tilstrækkelig* objektiv begrundelse herfor.

Hermed er de principielle og problematiske grænseflader mellem den almindelige EU-ret og bopælspligten ifølge dansk lov trukket op.

3. En eventuel retssag ved EF-Domstolen.

Det vil være relevant at se på, hvordan EF-Domstolen formentlig vil reagere, dersom den en dag skulle dømme i en sag, der involverer de danske bopælskrav og tab af stemmeretsregler.

Først bemærkes, at EF-Domstolen ganske vist anvender de samme fortolkningsmetoder som danske domstole. Men modsat sine danske modparter har den imidlertid i mange år nedprioriteret bogstav-, tekst- og kontekstfortolkninger, som danske retsanvendere trofast lader sig lede af. I stedet har EF-Domstolen, selv hvor det drejede sig om juridiske valg af grundlæggende samfundsmæssig betydning, i højere grad benyttet sig af formålsfortolkning.

Fremstillingen i det følgende er *hypotetisk*, men forsøger at lægge sig tættest mulig op ad et virkelig sagsforløb. Fremstillingen illustrerer de typiske forskelle, der er på danske domstoles og EU-domstolens fortolkningstilgange.

EF-Domstolen vil antagelig begynde med at spørge, hvilken offentlige interesse 2-års reglen søger at fremme? Den danske regering vil antagelig – med henvisning til ordlyden af Grl. § 29 - svare, at interessen består i at sikre, at der består en vis reel og levende tilknytning mellem de personer, der får lov til at

²⁶ Dom af 12.9.2006 i sag C-300/04.

stemme til Folketingsvalgene, og det danske samfund. Det vil EF-Domstolen selvfølgelig lytte til og antageligt mene, at det som udgangspunkt må være op til den enkelte medlemsstat at afgøre, hvordan denne tilknytning sikres bedst muligt – for eksempel i form af en bopælspligt. Det er i hvert fald et objektivt og let konstaterbart tilknytningskrav.

På dette stade vil EF-Domstolen derfor antagelig give udtryk for, at bopælskravet formulerer en offentlig interesse, som EU i princippet kan anerkende. Den vil dog formentlig tilføje, at det dog i relation til EU-retten ikke hjælper, at 2-årsreglen er klar og anses at følge af en regel i den danske Grundlov. EF-Domstolen har i flere tilfælde anset regler i landenes valglove, som afledes af en grundlovsregel, for uforenelige med et EU-lands EU-forpligtelser, hvorfor medlemsstaten har pligt til at fjerne reglen.²⁷

Dernæst vil EF-Domstolen fremhæve det indlysende i, at 2-årsreglen og tabet af den demokratiske stemmeret kan medvirke til at motivere danske statsborgere til at blive hjemme i stedet for at tage arbejde og bopæl i et andet EU-land. Selv nok så fjerne muligheder herfor er antagelig nok til, at EU-Domstolen vil anse, at reglen udgør en ulovlig restriktion i forhold til EU's helt grundlæggende regler om fri personbevægelighed, forbudet mod forskelsbehandling og til EU-borgerskabsretten. EF-Domstolen vil understrege, at den anser det for en af sine vigtigste opgaver at fjerne restriktioner. Den vil måske også her markere, at proportionalitetskontrollen kan tænkes tillige at rejse tvivl om EU-medholdeligheden af de øvrige danske valglovsregler om stemmeretstab end 2-årsreglen.

EF-Domstolen vil imidlertid ikke lade den blotte omstændighed, at 2-årsreglen udgør en restriktion, være udslaggivende. Skønt reglen modarbejder den fri bevægelighed, beskytter den også en national demokratisk interesse, som EU-retten selv har behov for at respektere og derfor ikke vil underminere eller uden videre skubbe til side. Dog vil det antagelig skærpe EF-Domstolens kritiske syn på sagen, at 2-årsreglen gør forskel på danskere, som på eget initiativ arbejder eller bor i andre EU-land, og andre grupper, som får lov til bevare stemmeretten i en længere årrække. Anser EF-Domstolen, at der foreligger en EU-ulovlig forskelsbehandling (hvad der formentlig gør), vil den formentlig konstatere, at Danmark overtræder sine EU-forpligtelser ved at anvende reglen. I så fald vil de følgende analyser muligvis slet ikke komme til orde i dommen.

Ser vi derimod bort fra den mulige forskelsbehandling, vil EF-domstolen på sagens nuværende stade formentlig tage hul på den proportionalitetsanalyse, som den altid gennemfører i sager, som handler om legitime restriktioner. Denne analyse spørger først, om 2-årsreglen er egnet til at sikre opnåelsen af

²⁷ Dette dokumenterer bl.a. dommen i sag C-285/98, Kreil.

det formål, der er vedtaget for at tjene. Det er den givetvis: De første to år af en udlandsdanskers udeophold er hans/hendes tilknytning til Danmark formentlig i gennemsnit større end efter 6, 12 eller 18 år.

For det andet vil EF-domstolen undersøge, om en 2-års regel er nødvendig for at nå det angivne formål. Det spørgsmål er EF-domstolen nærmest nødt til at besvare benægtende henset blandt andet til, at Danmark i mange år (beviseligt) har anset visse grupper af udlandsdanskernes tilknytning til det danske samfund for bevaret (og dermed de udeboendes stemmeret) under udlandsophold på op til 12 år. Det vil EF-domstolen læse som, at det danske samfund, dets Folketing og skiftende regeringer selv har anset, at der i Grundlovens § 29 er en større elasticitet end den snævre generelle regel på blot 2 år.

Under en retssag som denne vil det antagelig være blevet dokumenteret, at mange danske statsretslærde ikke var enige med Udvalgets ultra-restriktive læsning af Grundlovens § 29, da betænkningen blev skrevet i 2003. Og som stadig mener, at § 29 er betydelig rummeligere, end Udvalget fandt, den var. I løbet af de seneste år har flere eksperter offentligt argumenteret for en elasticitet på for eksempel en halv snes år.

Endelig vil EF-domstolen spørge, om der findes mindre indgribende foranstaltninger, som lige så godt eller bedre kan tilgodese såvel det danske samfunds behov for tilknytning som EU-samfundets grundlæggende retsgrundsætninger om fri bevægelighed, EU-borgerskab og forbudet mod forskelsbehandling. Dette spørgsmål vil formentlig kun kunne besvares bekræftende. Muligheden for at udarbejde alternative reguleringer er stort. For eksempel kan man forestille sig at tilgodese tilknytningskravet ved at forlange af udlandsdanskerne, at de med 2, 3 eller 4 års mellemrum – i for eksempel i alt 12 år - skriftligt bekræfter, at de ønsker at bevare stemmeretten, fordi de selv føler en reel og levende forbindelse til deres hjemland – og agter at vende hjem.

Undervejs i sine præmisser vil EF-domstolen formentlig have skævet til, om der er mange eller få EF-lande, der som Danmark fratager deres statsborgere stemmeretten, straks eller kortere tid efter, at de flytter til et andet EU-land. Som det vil ses i afsnit VI nedenfor er dette ikke tilfældet. Snarere tværtimod: Danmark er ret alene om systematisk, og af rent formelle årsager, at fratage stemmeretten fra egne statsborgere i udlandet, der kun har været væk i en ganske kort periode.

Domstolens konklusion af proportionalitetsundersøgelsen vil formentlig lyde, at medlemsstaten Danmark ikke har EU-retlig lov til at håndhæve en 2-årsregel, fordi dens negative, restriktive virkninger er langt mere byrdefulde for de øvrige udflyttere, som kunne ønske sig at drage fordel af EU-reglerne, end det objektivt må anses for påkrævet for at tilgodese Danmarks offentligretlige formål med bopælspligten og dens stemmeretlige konsekvenser. 2-års reglen (og måske tillige nogle af de andre regler om fortabelse af stemmeretten) må derfor

vige. På denne måde vil Domstolen således ud fra nogle almindelige, men grundlæggende vigtige, EU-regler komme frem til et konkret resultat, fordi resultatet tjener EU-samfundets interesse i mere integration. Det vil ikke være et resultat, som følger af fortolkning af ord, men af en ofte gentagen formålsfortolkning.

VI. Retsstillingen i andre europæiske lande.

Spørgsmålet om hvorledes andre lande, som vi traditionelt sammenligner os med, har indrettet deres valgretslovgivning i relation til deres statsborgere, der bor i udlandet, er ikke uden interesse.²⁸ En gennemgang heraf viser, at Irland og Grækenland, fastholder en bopælspligt i hjemlandet for at kunne deltage i landets parlamentsvalg. I Grækenland overvejes det, hvorledes udlandsgræskere ad lovgivningsvejen kan deltage i de græske parlamentsvalg. Det er karakteristisk for disse to lande, at der gennem mange årtier af økonomiske årsager har fundet en omfattende udvandring sted til lande uden for Europa, begrundet i ønsket om at kunne begynde en ny tilværelse for sig selv og sine efterkommere.

Heroverfor står en række EU-lande, som *uden* nogen tidsbegrænsning alene lægger vægt på, at *statsborgerskabet* giver ret til at deltage i hjemlandets parlamentsvalg. Denne gruppe omfatter bl.a. Sverige, Finland, Holland, Belgien, Luxembourg, Østrig, Italien, Frankrig, Portugal, Spanien samt Tyskland - for tyske statsborgere, der bor i et andet medlemsland af Europarådet). Også Polen, Rumænien og Estland hører til i denne gruppe.

Imellem disse to ydergrupper findes nogle lande, der sætter én samlet grænse for hvor længe et midlertidigt ophold i udlandet kan accepteres for fortsat at kunne bevare stemmeretten i hjemlandet. Det gælder bl.a. Norge (10 år), Island (8 år) med mulighed for forlængelse, Storbritannien (15 år) samt Tyskland (25 år) - for tyskere, der bor i andre lande end Europarådets medlemslande. (I både Norge og Island kan der søges om konkret forlængelse, når det fastsatte åremål er nået).

I princippet hører Danmark til denne mellemgruppe. Men hvor de andre lande i gruppen har vedtaget enkle og let forståelige åremålsregler, som dermed skaber en vis automatik og minimum af administration, har vi i den danske valglov som omtalt delt danskere i udlandet op i tre forskellige grupper (diplomater, andre udsendte m.fl. og øvrige udflyttere), som med deres ægtefæller har fået hver deres tidsramme for, hvad der skal forstås ved midlertidigt ophold i udlandet. Denne udvikling har ført til, at de danske regler er komplicerede, ofte kræver konkrete fortolkninger og dermed fører til en unødvendig bureaukratisk administration.

²⁸ Bemærk bl.a. Rapporten "Democratic Rights of European Expatriates" udgivet af "Europeans Throughout the World", Bruxelles, januar 2004.

VII. Forslag til ændring af Folketingsvalgloven

Lægges det til grund, at de nugældende regler i Folketingsvalgloven strider imod retsgrundsætningen om ligebehandling og tillige strider imod visse af EU-rettens principper, synes tiden inde til at få ændret lovgivningen, således at Danmark ikke længere hører til blandt de lande, der giver deres statsborgere i udlandet den dårligste behandling, hvad angår stemmeretten.

Man kunne selvsagt gå drastisk til værks og fjerne bopælspligten i Grundlovens § 29. Vi har imidlertid med Grundlovsændringen tilbage i 1915 fået vedtaget en Grundlov, der er så vanskelig at ændre, at ingen af de danske politiske partier i dag har mod på at forsøge at ændre den. Dette til trods for, at der er bred politisk enighed om, at det på en række områder er tiltrængt.

Som påvist ovenfor, er det imidlertid ikke nødvendigt at *ændre* Grundloven for at gøre den danske valgretslovgivning mere tidssvarende og samtidig få fjernet den markante og retsstridige forskelsbehandling, som præger retstilstanden i dag. Folketinget vil kunne *fortolke* bopælskravet i Grundlovens § 29 med den nødvendige elasticitet, og vedtage *én enkelt regel*, der i høj grad vil kunne imødekomme de indvendinger af såvel retlig som følelsesmæssig karakter, som har præget de seneste års debat på området.

Så længe bopælspligten er Grundlovsfæstet, vil det imidlertid næppe være realistisk at opgive princippet om, at stemmeretten under ophold i udlandet kun kan bevares i en *midlertidig* periode. Der bør i så fald stiles mod én fælles definition på, hvad der skal forstås ved midlertidig. Det var netop det, der var bred enighed om i Folketinget i 2001.

Danes Worldwide går ind for, at der til afløsning af den nuværende opdeling i tre forskellige grupper samt ægtefæller mm indføres én enkelt bestemmelse i valgloven, som tillader *alle* danske statsborgere i udlandet at bevare stemmeretten i indtil 10 år²⁹. Bestemmelsen kunne affattes således.

”§ 2. Personer der opholder sig i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget, såfremt de agter at vender tilbage til riget inden for 10 år efter udrejsen.”

En enkelt fælles regel har den fordel, at den er mere forståelig og nemmere at administrere. Der synes ikke at være nogen grund til at bevare en særlig regel om ægtefæller m.fl., der sondrer mellem ”hovedpersoner” og ”bipersoner”. En

²⁹ De 10 år er valgt som en periode, der skønnes at kunne samle et bredt flertal i Folketinget. Viser det sig senere ønskeligt at udvide periodens længde, vil dette kunne ske ved lov. Tidligere opgørelser viser i øvrigt at op mod 75% af alle danskere, der rejser ud vender tilbage inden for 6 år.

fælles 10-års regel for alle, uanset status i parforhold etc. vil være langt mere tidssvarende.

Det er sjældent at en forflyttelsespligtig dansk diplomat opholder sig kontinuert i udlandet i mere end 10 år, men det kan forekomme. Selvom en fælles 10-års regel også kunne omfatte diplomatgruppen, er der næppe tvivl om, at diplomatregelen (stemmeret uden nogen tidsbegrænsning) i dag udgør et så integreret element i udenrigstjenestens forflyttelsespligt, at den formentligt vil blive ønsket bevaret som en særregel – ved siden af en generel fælles 10-års regel.

I tilknytning til 10-års reglen kan der indføres en regel om, at udlandsdanskere med 2, 3 eller 4 års mellemrum - skriftligt bekræfter, at de ønsker at bevare stemmeretten, fordi de selv føler en reel og levende forbindelse til deres Danmark – og agter at vende hjem. Alternativt kunne der være tale om at afgive en højtidelig erklæring efter 5 år i udlandet om, at vedkommende ønsker at bevare stemmeretten i endnu 5 år. Muligheden for at 10 års-fristen kan forlænges i konkrete tilfælde bør også undersøges. Det væsentlige er, at der udarbejdes klare og enkle regler for optagelse/forbliven på valglisterne og senere ophør.

Danes Worldwide opfordrer hermed Regeringen og de øvrige partier i Folketinget til at fremlægge og vedtage et lovforslag, der giver danske statsborgere i udlandet, der har i sinde at vende tilbage til Danmark på et senere tidspunkt, mulighed for at kunne deltage i danske Folketingsvalg og folkeafstemninger i en årrække på ikke under 10 år.

København, den 14. august 2008.

Hjalte Rasmussen
Professor, Dr. jur.
Københavns Universitet

Christopher Bo Bramsen
Ambassadør, Cand. jur.
Bestyrelsesformand for
Danes Worldwide

Bilag 1.

Uddrag af Lov om Valg til Folketinget (Lovbekendtgørelse nr. 1292 af 8 december 2006):

§§ 1-3 om valgret

§ 1. Valgret til Folketinget har enhver, som har dansk indfødsret, er fyldt 18 år og har fast bopæl i riget, medmindre vedkommende er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6.

§ 2. Personer, der er ansat i den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget, anses for at have fast bopæl i riget.

Stk. 2. Følgende personer, der midlertidigt har taget ophold i udlandet, anses ligeledes for at have fast bopæl i riget:

- 1) Personer, der er udsendt for at gøre tjeneste i udlandet som ansat af en dansk offentlig myndighed eller en herværende privat virksomhed eller forening.
- 2) Personer, der opholder sig i udlandet som ansat i en international organisation, hvoraf Danmark er medlem.
- 3) Personer, der er udsendt for at gøre tjeneste i udlandet af en dansk hjælpeorganisation.
- 4) Personer, der opholder sig i udlandet i uddannelsesøjemed.
- 5) Personer, der opholder sig i udlandet af helbredsmæssige grunde.
- 6) Personer, der opholder sig i udlandet, og som i henseende til tilknytningen til riget ganske må sidestilles med de personer, der er nævnt i nr. 1-5.

Stk. 3. Personer, der opholder sig i udlandet, anses ligeledes for at have fast bopæl i riget, såfremt de agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen.

Stk. 4. En person, der samlever på fælles bopæl med en person, der er omfattet af stk. 1, 2 eller 3, anses for at have fast bopæl i riget, såfremt de pågældende to samlevende

- 1) har indgået ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden eller
- 2) opfylder betingelserne for at indgå ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden og havde etableret fælles bopæl inden udrejsen.

§ 3. Ingen kan udøve valgret uden at være optaget på valglisten.
