



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Dato: - 8 JULI 2010
Kontor: Statsretskontoret
Sagsbeh: Henrik Hjort Elmquist
Sagsnr.: 2009-750-0401
Dok.: HVE40205
+ bilag

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (tidligere Indenrigs- og Socialministeriet) har ved e-mail af 24. juni 2009 anmodet Justitsministeriet om bidrag til besvarelsen af spørgsmål nr. 145 (Alm. del) af 19. juni 2009 fra Folketingets Kommunaludvalg.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere i en e-mail af 30. juni 2009 anmodet Justitsministeriet om bidrag til besvarelsen af spørgsmål nr. 199 (Alm. del) af 30. juni 2009 fra Det Politisk-Økonomiske Udvalg.

Justitsministeriet har på den baggrund udarbejdet vedlagte notat om forholdet mellem grundloven og en ordning, hvorefter godkendelse af resultatet af folkeafstemninger skal ske efter samme regler som Folketingets godkendelse af valg til Folketinget.

Lars Barfoed

Jens-Christian Bülow

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 23. juni 2010
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2009-750-0401
Dok.: HVE40222

NOTAT

om

forholdet mellem grundloven og en ordning, hvorefter godkendelse af resultatet af folkeafstemninger skal ske efter samme regler som Folketingets godkendelse af valg til Folketinget

1. Indledning

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (tidligere Indenrigs- og Socialministeriet) har ved e-mail af 24. juni 2009 anmodet Justitsministeriet om bidrag til besvarelsen af spørgsmål nr. 145 (Alm. del) af 19. juni 2009 fra Folketingets Kommunaludvalg.

Spørgsmålet er sålydende:

”Vil ministeren yde teknisk bistand til ændringsforslag, der ændrer lovgivningen således, at folkeafstemninger skal godkendes efter samme procedure som valg til Folketinget.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i den forbindelse anmodet Justitsministeriet om at besvare følgende spørgsmål:

- ”1) Vil det være foreneligt med grundloven at fastsætte regler om, at Folketinget skal godkende resultatet af folkeafstemninger?
- 2) Vil det være foreneligt med grundloven at vedtage regler i valglovgivningen, hvorefter stadfæstelsen af den lov, der har været genstand for en folkeafstemning, skal afvente Folketingets godkendelse af folkeafstemningen?”

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere i en e-mail af 30. juni 2009 anmodet Justitsministeriet om bidrag til besvarelsen af spørgsmål nr. 199 (Alm. del) af 30. juni 2009 fra Det Politisk-Økonomiske Udvalg.

Spørgsmålet har følgende ordlyd:

”Vil ministeren tage initiativ til at ændre valgloven, så godkendelse af folkeafstemninger sker efter samme regler som ved valg til Folketinget?”

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Begge spørgsmål er faldet bort i forbindelse med folketingsårets afslutning. Spørgsmål nr. 145 er blevet genstillet den 19. oktober 2009 som spørgsmål nr. 8. Derimod er spørgsmål nr. 199 ikke blevet genstillet, men Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at Det Politisk-Økonomiske Udvalg fortsat ønsker spørgsmålet besvaret.

Justitsministeriet har den 18. januar 2010 afholdt et møde med Indenrigs- og Sundhedsministeriet om de nævnte spørgsmål og i den forbindelse anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at modtage materiale vedrørende klager over folkeafstemninger efter de gældende regler i folketingsvalgloven. Den 24. februar 2010 har Indenrigs- og Sundhedsministeriet fremsendt det omhandlede materiale.

Under pkt. 2 følger en gennemgang af de regler i folketingsvalgloven om henholdsvis folketingsvalg og folkeafstemninger, der er relevante for besvarelsen af de omhandlede spørgsmål. Pkt. 2 indeholder endvidere bl.a. også en gennemgang af folketingsvalglovens forarbejder, hvor spørgsmålet om Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning er omtalt.

I pkt. 3 beskrives grundlovens regler om folkeafstemninger samt grundlovens regler om stadfæstelse. Pkt. 4 indeholder en gennemgang af omtalen i den statsretlige litteratur af spørgsmålet om Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning.

Pkt. 5 indeholder Justitsministeriets vurdering af de rejste spørgsmål.

2. Reglerne i folketingsvalgloven om folketingsvalg og folkeafstemninger

2.1. Folketingsvalglovens regler om godkendelse af folketingsvalg

Det er i grundlovens § 33 fastsat, at Folketinget selv afgør gyldigheden af sine medlemmers valg. I overensstemmelse hermed er der i folketingsvalglovens kapitel 11 (§§ 87-93) fastsat nærmere regler om Folketingets godkendelse af folketingsvalg. I de nævnte bestemmelser er der fastsat bl.a. følgende:

"Kap. 11. Folketingets godkendelse af valget

§ 87. Folketinget afgør gyldigheden af kandidaternes valg.

Stk. 2. Folketinget afgør, om de beregninger og opgørelser, som vel-

færdsministeren har foretaget, kan godkendes, eller om velfærdsministeren skal foretage nye beregninger eller opgørelser. Folketinget kan endvidere pålægge velfærdsministeren at indhente stemmemateriale mv. til Folketinget.

Stk. 3. Folketinget kan pålægge valgbestyrelserne at foretage en fornyet gennemgang og opgørelse af det materiale eller dele heraf, der har været benyttet ved folketingsvalget, jf. § 72, stk. 2.

§ 88. Enhver vælger kan klage over folketingsvalg. Klager skal stiles til Folketinget og sendes til velfærdsministeren. Klager skal være velfærdsministeren i hænde senest ugedagen efter valgdagen.

§ 89. Hvis Folketinget træffer afgørelse om, at afstemningen i en opstillingskreds er ugyldig, udsættes godkendelsen af kandidaternes valg i storkredsen. Kandidaterne i storkredsen anses dog foreløbig som lovligt valgte. Godkendelsen af samtlige tillægsmandater har i så fald foreløbig gyldighed.

§ 90. Folketinget afgør, i hvilket omfang og på hvilken måde omvalg skal afholdes. Ved omvalg kan kun de personer, der havde valget og var optaget på valglisten på den almindelige valgdag, afgive stemme.

Stk. 2. Velfærdsministeren fastsætter og bekendtgør dagen for afholdelsen af omvalg.

Stk. 3. Når omvalg har fundet sted, foretages fornødne nye beregninger og opgørelser.

Stk. 4. Gyldighedsperioden for omvalg følger gyldighedsperioden for valgene på den almindelige valgdag.

[...].”

Som det fremgår, følger det af folketingsvalglovens § 87, stk. 1 – i overensstemmelse med grundlovens § 33 – at Folketinget afgør gyldigheden af kandidaternes valg.

Kompetencen til at afgøre gyldigheden af kandidaternes valg indebærer bl.a., at Folketinget afgør, om de beregninger og opgørelser, som velfærdsministeren (nu indenrigs- og sundhedsministeren) har foretaget, kan godkendes, eller om velfærdsministeren skal foretage nye beregninger eller opgørelser (§ 87, stk. 2, 1. pkt.).

Endvidere kan Folketinget pålægge valgbestyrelserne at foretage en fornyet gennemgang og opgørelse af det materiale eller dele heraf, der har været benyttet ved folketingsvalget (§ 87, stk. 3).

Herudover følger det af folketingsvalglovens § 89, at Folketinget kan træffe afgørelse om, at afstemningen i en opstillingskreds er ugyldig. Endelig kan Folketinget – hvis Folketinget kender et valg eller dele heraf ugyldigt – afgøre, i hvilket omfang og på hvilken måde omvalg skal afholdes (§ 90).

Det følger i øvrigt af folketingsvalglovens § 88, at enhver vælger kan klage over folketingsvalg, og at sådanne klager skal stiles til Folketinget og sendes til velfærdsministeren.

2.2. Folketingsvalglovens regler om folkeafstemninger

Grundloven indeholder ikke en bestemmelse om Folketingets godkendelse af folkeafstemninger svarende til bestemmelsen i grundlovens § 33 om Folketingets afgørelse af gyldigheden af sine medlemmers valg.

Derimod indeholder grundlovens almindelige regel i § 42 om folkeafstemninger en bestemmelse i stk. 8 om, at nærmere regler om folkeafstemning fastsættes ved lov. Tilsvarende fremgår det af bestemmelsen i grundlovens § 88, 3. pkt. (om grundlovsændring), at de nærmere regler for folkeafstemning om et af Folketinget endeligt vedtaget forslag til grundlovsændring fastsættes ved lov.

I overensstemmelse hermed er der i folketingsvalglovens kapitel 12 (§§ 94-103) fastsat nærmere regler om afholdelse af folkeafstemninger. I lovens § 94 er det fastsat, at reglerne i det nævnte kapitel finder anvendelse på folkeafstemninger, der afholdes efter grundlovens § 20, stk. 2 (om suverænitetsafgivelse), grundlovens § 29, stk. 2 (om ændring af valgretsaldere), grundlovens § 42 (om et mindretals adgang til at kræve et lovforslag sendt til afstemning) og grundlovens § 88 (om grundlovsændring). Om de nævnte grundlovsbestemmelser henvises til pkt. 3 nedenfor.

Folketingsvalglovens kapitel 12 indeholder bl.a. regler om, hvilke afstemningsområder folkeafstemning skal foregå i, hvem der har ret til at deltage i folkeafstemninger, hvordan stemmesedlerne ved folkeafstemning skal udformes, og hvordan selve afstemningen skal finde sted.

Herudover indeholder folketingsvalglovens kapitel 12 følgende bestemmelser om opgørelsen og offentliggørelsen af resultatet af folkeafstemningen samt adgangen til at klage over folkeafstemninger:

”§ 102. Velfærdsministeren opgør resultatet af folkeafstemningen og bekendtgør dette i Statstidende.

§ 103. Enhver vælger kan klage over folkeafstemninger. Klager skal stiles til Folketinget og sendes til velfærdsministeren. Klager skal være velfærdsministeren i hænde senest ugedagen efter afstemningen.”

Foruden bestemmelsen i folketingsvalglovens § 103 om, at enhver kan klage over folkeafstemninger til Folketinget, indeholder folketingsvalgloven ikke bestemmelser, som tillægger Folketinget beføjelser i forhold til afholdte folkeafstemninger.

2.3. Omtale i forarbejderne til folketingsvalgloven af Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning

2.3.1. Som det fremgår af pkt. 2.1 og 2.2, følger det af såvel grundloven (§ 33) som folketingsvalgloven (§ 87, stk. 1), at Folketinget afgør gyldigheden af kandidaternes valg. Derimod indeholder hverken grundloven eller folketingsvalgloven tilsvarende regler med hensyn til folkeafstemninger. Spørgsmålet om Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning er dog omtalt en række steder i forarbejderne til folketingsvalgloven.

Senest er det nævnte spørgsmål omtalt i de almindelige bemærkninger til det lovforslag, der blev vedtaget som lov nr. 135 af 24. februar 2009 om ændring af lov om valg til Folketinget. Lovændringen indebar, at reglerne i folketingsvalglovens kapitel 12 om folkeafstemninger også finder anvendelse på folkeafstemninger om grundlovsændringer efter grundlovens § 88. I de nævnte bemærkninger er anført følgende (Folketingstidende 2008-09, tillæg A, sp. 2751):

”[...] Folketinget [har] ikke som ved folketingsvalg beføjelse til at godkende folkeafstemningen, idet der alene er adgang til at klage til Folketinget over folkeafstemningen, jf. folketingsvalglovens § 103. [...]”

2.3.2. Folketingsvalglovens § 103 vedrørende adgangen til at klage til Folketinget over folkeafstemninger blev affattet ved lov nr. 271 af 13. maj 1987.

Bestemmelsen i § 103 videreførte en regel i den dagældende folketingsvalglovs § 73, stk. 3, der svarede til en bestemmelse i § 73, stk. 2, i lov nr. 171 af 31. marts 1953 om valg til Folketinget.

Der er ikke i forarbejderne til 1953-folketingsvalglovens § 73, stk. 2, en omtale af spørgsmålet om Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af folkeafstemninger, jf. således Rigsdagstidende 1952-53, tillæg A, sp. 4033 (om forarbejderne til 1987-folketingsvalglovens § 73, stk. 3, henvises til det, der er nævnt nedenfor under pkt. 2.3.3).

2.3.3. Spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelsen i folketingsvalglovens § 73, stk. 2 (efterfølgende stk. 3) – der i lighed med den gældende lovs § 103 fastsatte, at klager over folkeafstemninger skal indgives til Folketinget inden ugedagen efter afstemningen – indebærer en adgang for Folketinget til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning, er omtalt i et notat af 21. juni 1963 fra Indenrigsministeriet.

I det nævnte notat anføres det bl.a., at Justitsministeriet overfor Indenrigsministeriet har oplyst, at Justitsministeriet er enig med Indenrigsministeriet i, at folketingsvalgloven skal fortolkes således, at klager over folkeafstemningen skal indgives til Folketinget, men at der ikke er givet Folketinget nogen mulighed for at afgøre afstemningens gyldighed, at denne afgørelse må træffes af regeringen ved brug af stadfæstelsesretten, derved at regeringen kan beslutte at indstille et lovforslag til stadfæstelse eller lade være, og at Folketingets eneste mulighed for en formel reaktion, der påvirker et lovforslag, der har været til folkeafstemning, må være gennem en vedtagelse af en lov, hvor ved den pågældende lov ophæves.

Baggrunden for denne fortolkning følger af Justitsministeriets notat af 20. juni 1963 om folketingsvalglovens § 73, stk. 2. I notatet anføres det, at det centrale fortolkningsspørgsmål i forhold til den nævnte bestemmelse er, om bestemmelsen ”1) alene er en regel om folketingsprøvelse, eller 2) herudover indebærer et forbud mod stadfæstelse før ugefristens udløb, og – hvis klager indgives – før disse er afgjort af tinget [...] Er regeringen, hvis der kommer klager inden ugefristen, forpligtet til at stille stadfæstelsen i bero (i indtil 30 dage fra afstemningen) på tingets behandling af klagerne [...]”.

I notatet anføres det endvidere, at overvejende grunde taler for, at folketingsvalglovens § 73, stk. 2, alene er en regel om prøvelse af klager og ikke en regel, der påbyder udsættelse af stadfæstelsen.

I den forbindelse peges der på, at bestemmelsen i § 73, stk. 2, efter sin ordlyd alene er en regel om klageadgang, klageinstans og klagefrist, og at den ikke er suppleret af regler svarende til grundlovens § 33 om Folketingets prøvelse af afholdte folketingsvalg. Det anføres, at der intet inkonsekvent eller i øvrigt urimeligt er i at fastholde en snæver fortolkning af § 73, stk. 2, hvorefter der alene er tale om en regel om klage uden opsættende virkning, og at bestemmelsen indebærer et vist almindeligt parlamentarisk tilsyn med folkeafstemninger og udgør et supplement til domstolsprøvelse, som ligeledes er af efterfølgende karakter.

Det anføres desuden i Justitsministeriets notat, at det er et "diskutabelt spørgsmål", om det overhovedet ville være grundlovmæssigt at indføre Folketinget som klageinstans med den virkning, at stadfæstelse var udelukket, indtil tingets prøvelse var afsluttet. Justitsministeriet anfører i den forbindelse følgende:

"aa) En sådan bestemmelse [at indføre Folketinget som klageinstans med den virkning, at stadfæstelse var udelukket, indtil tingets prøvelse var afsluttet] dækker ikke klart af ordlyden af grundlovens § 42, stk. 8 ("Nærmere regler om folkeafstemning ...") bb) Når bortses fra § 73, stk. 2, er det system, der tegner sig – på grundlag af grundlovens regler – klart det, at regeringen selvstændigt umiddelbart efter folkeafstemningen under sædvanligt ansvar (og under mulighed for efterfølgende domstolsprøvelse) tager stilling til stadfæstelsesspørgsmålet. cc) Det er iøjnefaldende, at grundlovens § 42 ikke alene fremholder folkeafstemningsinstituttet som et positivt led i lovgivningsproceduren, men også understreger det aspekt ved instituttet, at det betegner en udsættelse af stadfæstelsesadgangen, jfr. § 42, stk. 7, og § 42, stk. 3 ("... kan kun i det i stk. 7 omhandlede tilfælde stadfæstes af kongen inden udløbet af den i stk. 1 nævnte frist (3 dage), eller inden begæret folkeafstemning har fundet sted"). – Det er herefter nærliggende at antage, at grundloven selv udtømmende har gjort op med, i hvilket omfang folkeafstemningsproceduren kræver en udsættelse af stadfæstelsen, og at det derfor er grundlovsstridigt, hvis lovgivningsmagten indfører yderligere udsættende led i proceduren. I hvert fald må det erkendes, at grundlovmæssigheden af en prøvelsesregel, der kræver den her omhandlede udsættelse af stadfæstelsen, er tvivlsom, og allerede heri ligger et væsentligt argument for at fortolke § 73, stk. 2, restriktivt som ikke vedrørende stadfæstelsesspørgsmålet."

I det omhandlede notatet anfører Justitsministeriet i øvrigt, at folketingsvalglovens § 73, stk. 2, også vedrører folkeafstemning om stadfæstede love, og at det fremgår af grundlovens § 42, stk. 7, 3. pkt., at såfremt folkeafstemningen betyder en forkastelse af loven, skal dette kundgøres af statsministeren senest 14 dage efter afstemningens afholdelse. Justitsministeriet anfører i den forbindelse, at hvis § 73, stk. 2, fortolkes således, at stadfæstelse af et lovforslag skal udsættes, så længe klagebehandlingen står på, må det ligeledes antages, at også den i § 42, stk. 7, 3. pkt., omhandlede kundgørelse skal afvente klagebehandlings afslutning. Et sådant resultat vil imidlertid vanskeligt kunne accepteres, idet det vil indebære, at Folketinget kun får en uge – og i realiteten endnu kortere tid – til klagebehandlingen.

I notatet sammenfattes regeringens stilling efter folkeafstemningens afholdelse således:

"Regeringens stilling efter folkeafstemningens afholdelse synes herefter at kunne resumeres således: På grundlag af de fra valgbestyrelserne modtagne tal foretager indenrigsministeriet i henhold til valgloven sammen-

tælling af stemmerne. Dette resultat kundgøres efter valglovens § 74. De klager, indenrigsministeriet modtager inden for ugefristen, oversendes til folketingets behandling. Klagerne er ikke til hinder for, at lovforslagene stadfæstes. Noget andet er, at regeringen naturligvis som stadfæstelsesmyndighed forinden stadfæstelsen – på grundlag af eventuelle klager og andre foreliggende oplysninger – må tage stilling til, om den anser den vedtagelse af lovforslagene, som den talmæssige opgørelse udviser, for gyldig.”

I forbindelse med indenrigsministerens fremsættelse i november 1963 af et forslag til visse ændringer af folketingsvalgloven (jf. forslag nr. 47 af 6. november 1963 om ændring af lov om valg til folketinget) blev Folketingets beføjelser i forhold til afholdte folkeafstemninger, ligeledes berørt. I den forbindelse gav indenrigsministeren udtryk for følgende (Folketingstidende 1963-64, forhandlingerne, sp. 797):

”Endelig har de stedfundne folkeafstemninger givet anledning til at overveje spørgsmålet om folketingets kompetence med hensyn til at afgøre klager over folkeafstemninger. Sådanne klager skal ganske vist som foreskrevet i folketingsvalglovens § 73 ligesom klager over folketingsvalg indgives til folketinget, og det er vel forudsat, at folketinget træffer afgørelse i klagesager.

Der findes imidlertid ikke en bestemmelse, der som grundlovens § 33 for folketingsvalgs vedkommende tillægger folketinget kompetence til at afgøre klager over folkeafstemninger, og det er et spørgsmål, om folketinget har nogen hjemmel til at afgøre en folkeafstemnings gyldighed, men jeg finder, at spørgsmålet er så vigtigt, at det nærmere bør overvejes i det kommende udvalg, hvorledes der skal forholdes med indgivne klager om folkeafstemninger.”

Folketingsudvalget kommenterede i dets betænkning over det omhandlede lovforslag ministerens udtalelser på følgende vis (Folketingstidende 1963-64, tillæg B, sp. 200):

”Udvalget har med indenrigsministeren drøftet det spørgsmål om behandlingen af klager over folkeafstemninger, som ministeren fremdrog i fremsættelsestalen. Der var enighed i udvalget om, at afgørelsen, som vel forudsat i valglovens § 73, må ligge hos folketinget. Ministeren lovede at overveje udformningen af udkast til fornødne lovbestemmelser herom.”

2.3.4. Spørgsmålet om Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning, herunder om en sådan ordning i givet fald ville være i overensstemmelse med grundloven, er behandlet nærmere i betænkning nr. 1084/1986 om en ny folketingsvalglov. Betænkningen er afgivet af det af Indenrigsministeriets nedsatte Valglovsudvalg af 1983, og udvalgets lovudkast dannede grundlaget for lov nr. 271 af 13. maj 1987 om valg til Folketinget, hvor den gældende bestemmelse i § 103 i folketingsvalgloven blev indført.

I betænkningen er der anført følgende om det nævnte spørgsmål, jf. betænkningen side 107 f.:

”Efter gældende lovs § 73, stk. 3, skal klager over folkeafstemninger indgives til Folketinget inden ugedagen efter afstemningen. Bestemmelsen er tilsyneladende af samme karakter som gældende lovs § 75, stk. 2, hvorefter klager over folketingsvalg skal indgives til Folketinget inden ugedagen efter valget.

Ved folketingsvalg afgør Folketinget gyldigheden af kandidaternes valg, jfr. grundlovens § 33. I overensstemmelse hermed er der såvel i gældende folketingsvalgløve som i udvalgets lovudkast fastsat nærmere regler om konsekvenserne af, at Folketinget kender et valg eller dele heraf ugyldigt (omvalg mv.), jfr. lovudkastets kapitel 11.

Det spørgsmål har været rejst, om klagereglen ved folkeafstemninger indeholder en tilsvarende hjemmel for Folketinget til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning.

Det må imidlertid antages, at Folketinget ikke har en sådan beføjelse ved folkeafstemninger.

Det må tværtimod antages, at det ville være i tvivlsom overensstemmelse med grundloven at tillægge Folketinget en sådan ret, da grundloven intet udtaler herom, men kun henskyder til lovgivningen at fastlægge ’nærmere regler om folkeafstemning’.

For at tydeliggøre at Folketinget ikke skal afgøre gyldigheden af en folkeafstemning, er klagebestemmelsen, jfr. lovudkastets § 103, indsat efter bestemmelsen i lovudkastets § 102, hvorefter indenrigsministeren opgør resultatet af folkeafstemningen og bekendtgør dette i Statstidende. Det betyder, at indenrigsministeren uanset eventuelle klager kan opgøre og bekendtgøre resultatet uden at afvente Folketingets stillingtagen til klagerne. Folketinget har alene den parlamentariske kontrol.

I den gældende lov er rækkefølgen en anden, idet reglen om indenrigsministerens bekendtgørelse af afstemningsresultatet findes i § 74, mens klagereglen findes i § 73, stk. 3.”

Valglovsudvalgets lovudkast blev, som nævnt, gennemført ved lov nr. 271 af 13. maj 1987 om valg til Folketinget. Af de almindelige bemærkninger til forslaget om valg til Folketinget (L 170 af 15. januar 1987) fremgår det, at lovforslagets bestemmelser om folketingsvalg og folkeafstemninger, er stort set identiske med Valglovsudvalgets lovudkast. Lovforslagets §§ 102 og 103 om indenrigsministerens opgørelse og bekendtgørelse af resultatet af folkeafstemningen samt adgangen til at klage til Folketinget over folkeafstemninger var identiske med de regler, som Valglovsudvalget havde foreslået, og i lovforslagets bemærkninger til de to bestemmelser er anført bl.a. følgende (Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 3332):

"Til § 102

[...]

Det bemærkes, at Folketinget ikke afgør spørgsmålet om folkeafstemningens gyldighed. Bekendtgørelsen af resultatet af folkeafstemningen skal derfor ikke afvente Folketingets stillingtagen til evt. klager over afstemningen, jf. bemærkningerne nedenfor til § 103.

Til § 103

Efter denne bestemmelse kan enhver vælger klage over folkeafstemningen. Klager skal indgives gennem Indenrigsministeriet til Folketinget senest ugedagen efter afstemningen. En tilsvarende regel findes i den gældende lovs § 73, stk. 3."

2.4. Anden omtale af Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning

Spørgsmålet om Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning er også behandlet nærmere af Folketingets Udvalg til Valgs Prøvelse, der i beretning nr. 1 af 14. december 2000 om klager i forbindelse med folkeafstemningen om forslag til lov om Danmarks deltagelse i den fælles valuta i 2000, gav udtryk for følgende (Folketingstidende 2000-01, tillæg B, sp. 586 f.):

"Ved et folketingsvalg afgør Folketinget selv gyldigheden af sine medlemmers valg, jf. grundlovens § 33, hvorimod grundloven ikke indeholder bestemmelser om hvem, der afgør gyldigheden af en folkeafstemning. Ifølge folketingsvalglovens § 102 opgør indenrigsministeren resultatet af folkeafstemningen og bekendtgør dette i Statstidende, og ifølge samme lovs § 103 kan enhver vælger klage til Folketinget over folkeafstemningen. Ifølge de bemærkninger, der ledsager den gældende folketingsvalglovs § 102, afgør Folketinget ikke gyldigheden af en folkeafstemning, men har alene den parlamentariske kontrol, hvilket indebærer en stillingtagen til den enkelte klage, herunder om der er sket en tilsidesættelse af gældende regler, og/eller om der er behov for at ændre gældende regler og procedurer. Dette blev senest bekræftet i den af Udvalget til Valgs Prøvelse afgivne beretning nr. 10 af 18. juni 1992 om klager i forbindelse med folkeafstemningen om forslag til lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber m.v. (Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union), hvor udvalget bemærkede, 'at Folketinget ikke skal afgøre gyldigheden af en folkeafstemning, men alene har den parlamentariske kontrol'.

De citerede bemærkninger var i overensstemmelse med indholdet af et notat af 27. september 2000 fra Indenrigsministeriet om visse spørgsmål vedrørende folkeafstemninger i henhold til grundlovens § 42, som var tilgået Folketingets Udvalg til Valgs Prøvelse. I notatet anførte ministeriet bl.a. følgende:

”Efter Indenrigsministeriets opfattelse er der [...] næppe tvivl om, at de gældende regler i folketingsvalgloven – i lyset af grundlovens § 42 – må forstås således, at det ikke er Folketinget, der afgør gyldigheden af en folkeafstemning. Resultatet svarer til, hvad Justitsministeriet og Indenrigsministeriet også hidtil har antaget.

[...]

De gældende regler i folketingsvalgloven om folkeafstemninger indeholder ikke bestemmelser parallelle til folketingsvalglovens regler om folketingsvalg, hvorefter Folketinget kan pålægge valgbestyrelserne at foretage en fornyet gennemgang og opgørelse af det materiale, der har været benyttet ved folketingsvalget, jf. lovens § 87. Det må derfor – i overensstemmelse med, hvad Justitsministeriet og Indenrigsministeriet også hidtil har antaget – antages, at hverken Indenrigsministeriet eller Folketinget har mulighed for at ændre valgbestyrelsernes endelige opgørelser af resultatet af afstemningen, herunder afgørelser om bedømmelse af stemmesedlers gyldighed.

De gældende regler i folketingsvalgloven om folkeafstemninger indeholder endvidere ikke regler, hvorefter indenrigsministeren eller Folketinget kan afgøre, hvorvidt afstemningen i en opstillingskreds er ugyldig, eller i hvilket omfang og på hvilken måde der skal afholdes omvalg (omafstemning). For så vidt angår folketingsvalg er Folketinget derimod som konsekvens af grundlovens § 33 tillagt sådanne beføjelser, jf. henholdsvis folketingsvalglovens § 89 forudsætningsvis og § 90.”

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der er Folketinget der afgør spørgsmålet om en folkeafstemnings gyldighed, anføres i øvrigt bl.a. følgende i det nævnte notat:

”Det kan overvejes, om det er Folketinget, der afgør spørgsmålet om en folkeafstemnings gyldighed.

[...]

Det kunne anføres, at grundlovens § 42, stk. 2, udtømmende gør op med, i hvilket omfang folkeafstemningsproceduren kræver en udsættelse af stadfæstelsen, og at det herefter er grundlovsstridigt, hvis lovgivningsmagten indfører et yderligere udsættende led i proceduren.”

I notatet anføres i øvrigt sammenfattende følgende i forhold til afholdte folkeafstemninger:

- ”- at indenrigsministerens bekendtgørelse af resultatet af folkeafstemningen ikke skal afvente Folketingets stillingtagen til eventuelle klager over afstemningen, da Folketinget ikke afgør spørgsmålet om folkeafstemningens gyldighed,
- at indenrigsministerens bekendtgørelse af resultatet af folkeafstemningen sker på basis af valgbestyrelsernes endelige opgørelser. Hvis

der er fejl i disse, kan Indenrigsministeriet rette henvendelse til valgbestyrelserne for at få fejlene rettet, men valgbestyrelsernes endelige opgørelser, herunder afgørelser om bedømmelse af stemmesedlers gyldighed, må Indenrigsministeriet bøje sig for og har altså ikke nogen selvstændig adgang til at ændre i valgbestyrelsernes opgørelser eller at bedømme klager med det udfald, at opgørelserne ændres,

- at regeringen uden at afvente Folketingets stillingtagen til eventuelle klager over afstemningen kan stadfæste lovforslaget, hvis dette ikke er forkastet ved folkeafstemningen, jf. grundlovens § 42, stk. 5,
- at regeringen forinden stadfæstelsen på grundlag af eventuelle klager og andre foreliggende oplysninger må tage stilling til, om regeringen anser den manglende forkastelse af lovforslagene, som den talmæssige opgørelse udviser, for gyldig,
- at Folketinget, selv om regeringen eventuelt stadfæster lovforslaget, er berettiget til at behandle eventuelle klager over afstemningen, idet klagebehandlingen blot ikke har opsættende virkning,
- at Folketingets klagebehandling ikke kan tage sigte på at afgøre folkeafstemningens gyldighed, og dermed ikke kan afgøre, hvorvidt der ved folkeafstemningen er truffet en gyldig beslutning om, at lovforslaget er forkastet eller ej med deraf følgende beføjelse henholdsvis beføjelse for regeringen til at stadfæste lovforslaget,
- at Folketingets klagebehandling på den baggrund i praksis alene har taget sigte på at afgøre, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af gældende regler, eller om der eventuelt er behov for at ændre gældende regler og procedurer,
- at Folketinget lige så lidt som Indenrigsministeriet kan ændre valgbestyrelsernes endelige opgørelser, herunder afgørelser om bedømmelse af stemmesedlers gyldighed,
- at Folketingets eneste mulighed for en formel reaktion, der påvirker det lovforslag, der har været sat til folkeafstemning, må være gennem vedtagelse af en nyt lovforslag, hvorved den pågældende lov ophæves.”

Spørgsmålet om Folketingets adgang til at træffe afgørelse om en folkeafstemnings gyldighed er også omtalt i beretning nr. 8 om klager i forbindelse med folkeafstemningen den 7. juni 2009 om ændring af tronfølge-loven, der er afgivet af Folketingets Udvalg til Valgs Prøvelse den 17. juni 2009. I beretningen anføres følgende:

”Ved en folkeafstemning er det indenrigs- og socialministeren, der afgør resultatet af folkeafstemningen, jf. § 102 i lov om valg til Folketinget, og Folketinget skal således ikke afgive indstilling om godkendelse af en folkeafstemning. Folketinget har alene den parlamentariske kontrol, hvilket indebærer en stillingtagen til den enkelte klage, herunder om der er sket en tilsidesættelse af gældende regler, og/eller om der er behov for at ændre gældende regler og procedurer, jf. § 103 i lov om valg til Folketinget.”

3. Grundlovens regler om folkeafstemninger mv.

3.1. Grundloven indeholder en række bestemmelser om afholdelse af folkeafstemninger. Dette omfatter grundlovens § 20, stk. 2, om suverænitetsafgivelse, grundlovens § 29, stk. 2, om ændring af valgretsalderen, grundlovens § 42 om et mindretals adgang til at kræve et lovforslag sendt til afstemning og grundlovens § 88 om grundlovsændring.

Om de nævnte bestemmelser bemærkes følgende:

3.2. Grundlovens § 42 fastsætter en adgang for et mindretal i Folketinget til at begære et vedtaget lovforslag undergivet folkeafstemning, ligesom bestemmelsen fastsætter den nærmere procedure herfor. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 42. Når et lovforslag er vedtaget af folketinget, kan en trediedel af folketingets medlemmer indenfor en frist af tre søgnedage fra forslagets endelige vedtagelse overfor formanden begære folkeafstemning om lovforslaget. Begæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende medlemmer.

Stk. 2. Et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, jf. stk 6, kan kun i det i stk. 7 omhandlede tilfælde stadfæstes af kongen inden udløbet af den i stk. 1 nævnte frist, eller inden begæret folkeafstemning har fundet sted.

Stk. 3. Når der er begæret folkeafstemning om et lovforslag, kan folketinget indenfor en frist af fem søgnedage fra forslagets endelige vedtagelse beslutte, at forslaget skal bortfalde.

Stk. 4. Træffer folketinget ikke beslutning i henhold til stk. 3, skal meddelelse om, at lovforslaget skal prøves ved folkeafstemning, snarest tilstilles statsministeren, der derefter lader lovforslaget bekendtgøre med meddelelse om, at folkeafstemning vil finde sted. Folkeafstemningen iværksættes efter statsministerens nærmere bestemmelse tidligst tolv og senest atten søgnedage efter bekendtgørelsen.

Stk. 5. Ved folkeafstemningen stemmes for og mod lovforslaget. Til lovforslagets bortfald kræves, at et flertal af de i afstemningen deltagende folketingsvælgere, dog mindst 30 procent af samtlige stemmeberettigede, har stemt mod lovforslaget.

Stk. 6. Forslag til finanslove, tillægsbevillingslove, midlertidige bevilningslove, statslånslove, normeringslove, lønnings- og pensionslove, love om meddelelse af indfødsret, love om ekspropriation, love om direkte og indirekte skatter samt love til gennemførelse af bestående traktatmæssige forpligtelser kan ikke undergives folkeafstemning. Det samme gælder forslag til de i §§ 8, 9, 10 og 11 omhandlede love såvel som de i § 19 nævnte beslutninger, der måtte være i lovs form, medmindre det for disse sidste ved særlig lov bestemmes, at sådan afstemning skal finde sted. For grundlovsændringer gælder reglerne i § 88.

Stk. 7. I særdeles påtrængende tilfælde kan et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, stadfæstes af kongen straks efter dets vedtagelse, når forslaget indeholder bestemmelse herom. Såfremt en trediedel af folketingets medlemmer efter de i stk. 1 omhandlede regler begærer folkeafstemning om lovforslaget eller den stadfæstede lov, afholdes sådan folke-

afstemning efter foranstående regler. Forkastes loven ved folkeafstemningen, kundgøres dette af statsministeren uden unødigt ophold og senest fjorten dage efter folkeafstemningens afholdelse. Fra kundgørelsesdagen er loven bortfaldet.

Stk. 8. Nærmere regler om folkeafstemning, herunder i hvilket omfang folkeafstemning skal finde sted på Færøerne og i Grønland, fastsættes ved lov.”

Som det fremgår af grundlovens § 42, stk. 8, fastsættes nærmere regler om folkeafstemning ved lov. Disse regler er fastsat i folketingsvalglovens kapitel 12 (§§ 94-103), der er omtalt ovenfor under pkt. 2.2.

Om bestemmelsen i grundlovens § 42 kan det i øvrigt oplyses, at den blev indført ved grundlovsændringen i 1953, og forarbejderne til bestemmelsen indeholder ikke en omtale af spørgsmålet om Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning, jf. Rigsdagstidende 1952-53, tillæg A, sp. 3554 f.

Grundlovsforslaget fra 1939 – der faldt ved folkeafstemningen i 1939 på grund af manglende vælgermæssig opbakning – indeholdt i § 60 forslag til, at et mindretal kunne begære et af Rigsdagen vedtaget lovforslag (eller vedtaget lov) undergivet folkeafstemning. Heller ikke denne bestemmelse eller forarbejderne hertil indeholder en omtale af spørgsmålet om Rigsdagens afgørelse af gyldigheden af afholdte folkeafstemninger, jf. Rigsdagstidende 1938-39, tillæg A, sp. 2459 f.

3.3. Grundloven indeholder som nævnt endvidere regler vedrørende folkeafstemning i grundlovens § 20 om suverænitetsafgivelse og i grundlovens § 29, stk. 2, om ændring af valgretsaldern. De nævnte bestemmelser er sålydende:

”§ 20. Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Stk. 2. Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.

[...]

§ 29. Valgret til folketinget har enhver, som har dansk indfødsret, fast bopæl i riget og har nået den i stk. 2 omhandlede valgretsaldern, medmindre vedkommende er umyndiggjort. Det bestemmes ved lov, i hvilket omfang straf og understøttelse, der i lovgivningen betragtes som fattighjælp, medfører tab af valgret.

Stk. 2. Valgretsaldern er den, som har opnået flertal ved folkeafstemning i overensstemmelse med lov af 25. marts 1953. Ændring af den til enhver tid gældende valgretsaldern kan ske ved lov. Et af folketinget vedtaget for-

slag til en sådan lov kan først stadfæstes af kongen, når bestemmelsen om ændring af valgretsaldere i overensstemmelse med § 42, stk. 5, har været undergivet en folkeafstemning, der ikke har medført bestemmelsens bortfald.”

Bestemmelserne i grundlovens §§ 20, stk. 2, og 29, stk. 2, henviser henholdsvis til reglerne i grundlovens § 42 og § 42, stk. 5, som derfor ligeledes finder anvendelse ved afstemninger om suverænitetssafgivelse og fastsættelse af valgretsaldere.

De nævnte bestemmelser i grundlovens § 20, stk. 2, og § 29, stk. 2, blev – i lighed med grundlovens § 42 – indført i forbindelse med grundlovændringen i 1953. Heller ikke forarbejderne til disse bestemmelser indeholder en omtale af spørgsmålet om Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning, jf. Rigsdagstidende 1952-53, tillæg A, sp. 3545 f og 3550 f.

3.4. Endelig indeholder grundlovens § 88 en bestemmelse om folkeafstemning i forbindelse med ændringer af grundloven. Denne bestemmelse er sålydende:

”§ 88. Vedtager folketinget et forslag til en ny grundlovsbestemmelse, og regeringen vil fremme sagen, udskrives nyvalg til folketinget. Vedtages forslaget i uændret skikkelse af det efter valget følgende folketing, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertal af de i afstemningen deltagende og mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for folketingets beslutning, og stadfæstes denne af kongen, er den grundlov.”

Bestemmelsen i grundlovens § 88 svarer – bortset fra kravet til, hvor stor en andel af vælgere, der skal stemme for et grundlovsforslag – til den tilsvarende bestemmelse om grundlovændring i 1915-grundlovens § 94, hvorved regler om folkeafstemning for første gang blev indført i grundloven.

Hverken forarbejderne til bestemmelsen i 1915-grundlovens § 94 eller til 1953-grundlovens § 88 indeholder en omtale af spørgsmålet om Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning, jf. Rigsdagstidende 1914-15, tillæg A, sp. 2131 og 2154, samt Folketingstidende 1952-53, tillæg A, sp. 3566 f.

Som det fremgår af grundlovens § 88, 3. pkt., fastsættes de nærmere regler for folkeafstemningen om forslag til grundlovændring ved lov. Dette

fremgik også af 1915-grundlovens § 94, 4. pkt. I den forbindelse kan det oplyses, at der er afholdt 3 folkeafstemninger (i 1920, 1939 og 1953) om grundlovændring efter 1915-grundlovens § 94. Disse afstemninger blev afholdt i medfør af "særlige folkeafstemningslove", der var udstedt i medfør af 1915-grundlovens § 94.

Folkeafstemningen i 1920 om grundlovsændring blev afholdt i medfør af reglerne i lov nr. 355 af 23. juni 1920 om folkeafstemning i anledning af grundlovsforandringer, mens afstemningen i 1939 blev afholdt i medfør af samme lov som ændret ved § 4 i lov nr. 66 af 11. marts 1939 og § 3 i lov nr. 191 af 12. maj 1939. Folkeafstemningen i 1953 om grundlovsændring blev derimod afholdt i medfør af lov nr. 50 af 25. marts 1953 om folkeafstemninger vedrørende ændring af Danmarks Riges Grundlov.

Ingen af de nævnte folkeafstemningslove fra 1920, 1939 og 1953 indeholder bestemmelser om adgang til at klage over den afholdte folkeafstemning til Folketinget, og forarbejderne til lovene omtaler ikke spørgsmålet om Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning, jf. Rigsdagstidende 1919-20, tillæg A, sp. 6011 ff., samt Rigsdagstidende 1952-53, tillæg A, sp. 4049 ff.

3.5. Som det fremgår af pkt. 1 ovenfor, har Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodet Justitsministeriet om at forholde sig til spørgsmålet om, hvorvidt det vil være foreneligt med grundloven at vedtage regler i valglovgivningen, hvorefter stadfæstelsen af den lov, der har været genstand for en folkeafstemning, skal afvente Folketingets godkendelse af folkeafstemningen.

Grundlovens § 22 indeholder følgende bestemmelse om regeringens stadfæstelsesret af betydning for det rejste spørgsmål:

"§ 22. Et af Folketinget vedtaget lovforslag får lovkraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af kongen. Kongen befaler lovens kundgørelse og drager omsorg for dens fuldbyrdelse."

Bestemmelsen blev indført med 1849-grundloven og er efterfølgende ændret i 1866 og 1953, uden at dette dog har medført væsentlige indholdsmæssige ændringer. Forarbejderne til bestemmelsen indeholder ikke en omtale af det generelle spørgsmål om mulighederne for at begrænse stadfæstelsesretten eller det konkrete spørgsmål vedrørende forholdet mellem stadfæstelsesretten og Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning.

I den statsretlige litteratur har det i relation til stadfæstelsesretten særligt været overvejet, i hvilke situationer regeringen kan undlade at stadfæste et vedtaget lovforslag, jf. hertil bl.a. Poul Andersen, "Dansk Statsforfatningsret" (1954), side 343 f., Alf Ross, "Dansk statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 326 ff., Max Sørensen "Statsforfatningsret", 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 187 ff., og Peter Germer, "Statsforfatningsret", 4. udgave (2007), side 92 f. Om spørgsmålet anfører Henrik Zahle, "Dansk forfatningsret 1", 3. udgave (2001), side 299 f. bl.a. følgende:

"En [...] opregning [...] af situationer [hvor regeringen er berettiget til at nægte stadfæstelse] er formentlig uforholdsmæssig. I almindelighed er regeringen ikke forpligtet til at stadfæste, jf P.Germer 1995 s 74.

[...]

Sammenfattende kan det altså hævdes, at regeringen i intet tilfælde er forpligtet til at gennemføre en stadfæstelse af et af Folketinget vedtaget lovforslag, undtagen med hensyn til den midlertidige bevillingslov."

Spørgsmålet om, i hvilke tilfælde regeringen ikke er berettiget til at stadfæste, er kun i begrænset omfang behandlet i den statsretlige litteratur. Henrik Zahle anfører dog, a.st., side 297 f., følgende:

"Der er tilfælde, hvor man på grundlag af udtrykkelig hjemmel i grundloven må fastslå, at regeringen *ikke* er berettiget til at stadfæste.

Stadfæstelse skal ske senest 30 dage efter vedtagelsen ved tredje behandling, grl § 22. Overskrides fristen, er forslaget bortfaldet, jf A.Ross 1980 s 325, og P.Germer 1995 s 72.

Grl § 42 giver et mindretal i Folketinget, nemlig en tredjedel af medlemmerne, en adgang til at fremsætte begæring om folkeafstemning inden for en frist på tre hverdage efter lovforslagets endelige vedtagelse. Heraf følger, at lovforslag ikke kan stadfæstes inden udløbet af denne frist, medmindre lovforslaget ikke kan undergives folkeafstemning, grl § 42, stk 6, eller der 'i særdeles påtrængende tilfælde' er optaget en bestemmelse i lovforslaget om, at lovforslaget kan stadfæstes af regenten straks efter dets vedtagelse, grl § 42, stk 7. Fremsættes begæring om folkeafstemning, er regeringen ikke uden for disse tilfælde berettiget til at stadfæste det pågældende lovforslag.

Hvis lovforslaget efter § 42, stk 7, tillader stadfæstelsen inden tredagesfristen, kan stadfæstelse dog ske, selv om folkeafstemning er begæret, grl § 42, stk 2. I denne situation kommer begæringen – og folkeafstemningen – til at omhandle en stadfæstet lov.

Hvor folkeafstemning *skal* afholdes inden stadfæstelse, må eventuel stadfæstelse afvente afstemningen, jf grl § 20 og § 29.

Et mindretal på en tredjedel af Folketingets medlemmer kan kræve, at et ekspropriationsforslag først stadfæstes, når nyvalg til Folketinget har fundet sted, og forslaget på ny er vedtaget af det derefter sammentrædende Folketing, grl § 73, stk 2. Inden udløbet af fristen og efter fremkomsten af en sådan begæring er regeringen ikke berettiget til at stadfæste lovforslaget.

At valg er udskrevet, eller at regeringen har indgivet sin afskedsbegæring, eller at folketingsåret udløber, hindrer i almindelighed ikke stadfæstelse. Hvis valget eller afskedsbegæringen skyldes, at regeringen har modtaget et mistillidsvotum, er regeringens funktioner begrænsede, idet de fungerende ministre kun kan foretage sig, hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse, grl § 15, stk 2. Til dette må formentlig høre, at de af Folketinget vedtagne lovforslag kan stadfæstes.

Sammenfattende kan det altså gøres gældende, at regeringen altid er berettiget til at stadfæste de af Folketinget vedtagne lovforslag inden for fristen i grl § 22 og med de begrænsninger, der følger af grl § 42 og § 73, stk. 2.”

Som det fremgår, antager Henrik Zahle, at bestemmelsen i grundlovens § 22 indebærer, at regeringen som udgangspunkt altid er berettiget til at stadfæste et af Folketinget vedtaget lovforslag. Dette gælder dog ikke, ”hvor man på grundlag af udtrykkelig hjemmel i grundloven må fastslå, at regeringen ikke er berettiget til at stadfæste”.

I lighed hermed anfører Peter Germer, at grundlovens § 22, 1. pkt., er et regeringsprærogativ, og at regeringen ”således ud fra en rent forfatningsretlig betragtning” er ”frit stillet med hensyn til kompetencens udøvelse”, jf. Germer, a.st., side 92. Der kan i øvrigt henvises til Poul Andersen, a.st., side 343 ff, Alf Ross, a.st., side 325 ff, og Max Sørensen, a.st., side 178 ff.

I den statsretlige litteratur er det almindeligt antaget, at 30-dages fristen i § 22 finder analog anvendelse i relation til lovforslag eller grundlovsforslag, der undergives folkeafstemning, således at stadfæstelsen i givet fald skal ske senest 30 dage efter folkeafstemningsdagen, jf. bl.a. Poul Andersen, a.st., side 345, Max Sørensen, a.st., side 187, Peter Germer, a.st., side 91, og Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (redigeret af Henrik Zahle), (2006), side 614.

Om spørgsmålet henvises i øvrigt til forhandlingerne i Folketinget i 1953 vedrørende behandlingen af grundlovsforslaget, hvor ordføreren (Lorentzen) for det udvalg, der havde behandlet forslaget, bl.a. gav udtryk for følgende (Rigsdagstidende 1952-53, forhandlinger i Folketinget, sp. 2625):

”Jeg vil gerne nævne, at der også har været drøftet, hvorvidt den i § 22 omhandlede frist på 30 dage burde forlænges. Personligt deler jeg den opfattelse, som er kommet til orde udefra, at der ikke ligger noget princip i selve dagetallet, men at det måske kunne have været praktisk, om denne frist var blevet forlænget. Jeg går imidlertid ud fra, at fristen i tilfælde af en folkeafstemning i medfør af § 42 først kan regnes fra den dag, da folkeafstemningen *har fundet sted*”.

4. Den statsretlige litteratur vedrørende spørgsmålet om Folketingets adgang til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning

I den statsretlige litteratur omtales spørgsmålet om Folketingets mulighed for at godkende afholdte folkeafstemninger kun i begrænset omfang.

I et afsnit om (domstolenes) prøvelse af folkeafstemningernes lovlighed hos Poul Andersen fremgår følgende (Poul Andersen, a.st., side 340 f):

”Medens det i Grl. § 33 er bestemt, at Folketinget selv afgør Gyldigheden af sine Medlemmers Valg, indeholder Grundloven ingen Bestemmelse om Prøvelse af Folkeafstemningernes Lovlighed og Gyldighed. Spørgsmaal om Ugyldighed af en Folkeafstemning vil iøvrigt opstaa langt sjældnere end Spørgsmaal om Ugyldighed af et Valg; men Spørgsmaal om Ulovligheder vil hyppigt kunne rejses og frembyde sig til Prøvelse.

Ifølge Valglovens § 73, 2. Stk. skal Klager over Folkeafstemninger gennem Indenrigs- og Boligministeriet indgives til Folketinget inden Ugedagen efter Afstemningen. Det er her forudsat, at Folketinget træffer Afgørelsen i Klagesager, hvilket maa anses for foreneligt med Grundloven.

Det er imidlertid ikke principielt udelukket, at Domstolene præjudicielt tager Stilling til begaaede Ulovligheder vedr. en Folkeafstemning og til dens Udfald. Hvis det t. Eks. Godtgøres, at et Flertal, som udgør 30 % af Vælgerne, har stemt imod, medens Folketinget har fastslaaet det modsatte, maa Domstolen undlade at bringe Loven til Anvendelse.”

Max Sørensen anfører følgende om (domstolenes) efterprøvelse af folkeafstemningens resultat (Max Sørensen, a.st., side 184):

”Om opgørelsen af folkeafstemningens resultat er rigtigt foretaget, må ligeledes kunne efterprøves af domstolene under et søgsmål hvorunder lovens gyldighed bestrides. Der findes ikke nogen til grl. § 33 svarende regel om at folketinget skulle være kompetent til at afgøre tvivl på dette punkt.”

Vedrørende Folketingets adgang til at vurdere gyldigheden af afholdte folkeafstemninger angiver Peter Germer følgende (Peter Germer, a.st., side 173):

”I grundlovens § 42, stk. 8, siges det, at nærmere regler om folkeafstemning, herunder i hvilket omfang folkeafstemning skal finde sted på Færøerne og i Grønland, fastsættes ved lov. I 1986 blev det i en delbetænkning fra Indenrigsministeriets valglovsudvalg af 1983 udtalt, at det måtte antages, at det ville være i tvivlsom overensstemmelse med grundloven at tillægge Folketinget kompetence til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning, ’da grundloven intet udtaler herom, men kun henskyder til lovgivningen at fastlægge ’nærmere regler om folkeafstemning’’. Dette var en forfejlet betragtning. Spørgsmålet har ikke noget med grundlovens § 42, stk. 8, at gøre, og der kan ikke slutes modsætningsvis fra bestemmelsen i grundlovens § 33. Der er intet til hinder for, at lovgivningsmagten ud fra grundlæggende demokratibetragtninger henlægger afgørelsen af folkeafstemningers gyldighed til Folketinget.”

5. Justitsministeriets vurdering

5.1. Som det fremgår af pkt. 1 ovenfor, har Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodet Justitsministeriet om bidrag til besvarelsen af spørgsmål nr. 145 (Alm. del) af 19. juni 2009 fra Folketingets Kommunaludvalg samt spørgsmål nr. 199 (Alm. del) af 30. juni 2009 fra Det Politisk-Økonomiske Udvalg.

Begge de nævnte spørgsmål lægger op til, at godkendelse af resultatet af folkeafstemninger skal ske efter samme regler som Folketingets godkendelse af valg til Folketinget.

Justitsministeriet har forstået spørgsmålene således, at der sigtes til de folkeafstemninger, som grundloven indeholder bestemmelser om. Ministeriet lægger endvidere i lyset af reglerne i folketingsvalgloven om Folketingets godkendelse af valg til Folketinget – jf. ovenfor under pkt. 2.1 – til grund, at en godkendelsesordning vedrørende folkeafstemninger i givet fald ville indebære, at Folketinget skal afgøre, om de endelige opgørelser af folkeafstemningen, som valgbestyrelserne har foretaget, kan godkendes, om valgbestyrelserne eventuelt skal foretage nye opgørelser, om folkeafstemningen (helt eller delvist) må anses for ugyldig, og om der i givet fald skal afholdes en fornyet folkeafstemning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nærmere anmodet Justitsministeriet om at udtale sig om følgende to spørgsmål: vil det være foreneligt med grundloven at fastsætte regler om, at Folketinget skal godkende resultatet af afholdte folkeafstemninger, og vil det være foreneligt med grundloven at vedtage regler i valglovgivningen, hvorefter stadfæstelsen af den lov, der har været genstand for en folkeafstemning, skal afvente Folketingets godkendelse af folkeafstemningen.

De to nævnte spørgsmål giver efter Justitsministeriets opfattelse anledning til at overveje den samme forfatningsretlige problemstilling, og den følgende udtalelse omfatter derfor begge spørgsmål.

Problemstillingen er nærmere, om det vil være foreneligt med grundloven at indføre en ordning ved lov, hvorefter det er Folketinget, som godkender opgørelsen af resultatet af folkeafstemninger vedrørende lovforslag eller grundlovsforslag, og således at regeringen er afskåret fra at stadfæste et sådant forslag, før Folketingets godkendelse foreligger.

Justitsministeriet skal herom udtale følgende:

Der er ikke udtrykkeligt taget stilling i de bestemmelser i grundloven (§ 20, stk. 2, § 29, stk. 2, § 42 og § 88), der indeholder regler vedrørende afholdelse af folkeafstemninger, om der ved lov kan indføres en ordning af den omhandlede karakter.

Spørgsmålet er heller ikke omtalt i forarbejderne til de omhandlede bestemmelser, der – bortset fra ordningen med folkeafstemning i forbindelse med grundlovsændring (§ 88) – blev indført i forbindelse med grundlovsrevisionen i 1953, jf. pkt. 3.1-3.3 ovenfor.

Det nævnte spørgsmål var heller ikke reguleret i § 94 i 1915-grundloven, hvorved de første regler om folkeafstemning blev indført i grundloven. Spørgsmålet er endvidere ikke omtalt i forarbejderne til bestemmelsen i § 94, ligesom spørgsmålet hverken er behandlet i de "særlige folkeafstemningslove" fra 1920, 1939 og 1953, der var udstedt i medfør af 1915-grundlovens § 94, eller i forarbejderne til de nævnte love, jf. pkt. 3.3 ovenfor.

5.2. Til støtte for, at der ved lov kan indføres en ordning af den ovennævnte karakter, kan der herefter anføres følgende:

Der kan peges på det principielle synspunkt, at det er antaget i den statsretlige litteratur, at lovgivningsmagten har en almindelig kompetence, der indebærer, at lovgivningsmagten kan vedtage hvad som helst, medmindre der i kraft af særlige grundlovsbestemmelser er gjort indskrænkning i lovgivningskompetencen, jf. Peter Germer, a.st., side 93, Alf Ross, a.st., side 261 ff., og Max Sørensen, a.st., side 199 f. En indskrænkning af lovgivers kompetence kan endvidere også følge af forfatningsretlige sædvaner. Det er eksempelvis den almindelige opfattelse i den statsretlige litte-

ratur, at domstolenes prøvelsesret hviler på en forfatningsretlig sædvane med grundlovsrang, således at prøvelsesretten ikke kan ophæves ved almindelig lov, jf. bl.a. Max Sørensen, a.st., side 306.

I forlængelse heraf kan der peges på, at grundloven ikke indeholder (særlige) bestemmelser, hvor det er udtrykkeligt fastsat, at lovgivningsmagten er afskåret fra at indføre en ordning af den omhandlede karakter. En sådan indskrænkning i lovgivningsmagtens kompetence er heller ikke omtalt i grundlovens forarbejder og følger heller ikke af andre forfatningsretlige retskilder.

I tilknytning hertil kan det anføres, at det forhold, at grundlovens bestemmelser om folkeafstemninger ikke indeholder en bestemmelse svarende til grundlovens § 33, hvorefter Folketinget selv afgør gyldigheden af sine medlemmers valg, ikke i sig selv (modsætningsvis) indebærer, at det er udelukket ved lov at indføre en tilsvarende ordning for så vidt angår folkeafstemninger. Det kan således gøres gældende, at en sådan indskrænkning i lovgivningsmagtens kompetence – i lyset af det, der netop er anført ovenfor – måtte kræve sikre holdepunkter i grundlovens bestemmelser, herunder forarbejder hertil, eller andre forfatningsretlige retskilder, og at den omstændighed, at der ikke i grundloven er en bestemmelse vedrørende folkeafstemninger, som svarer til grundlovens § 33 om folketingsvalg, ikke udgør et sådant sikkert holdepunkt.

Endvidere kan der henvises til, at grundlovens § 42, stk. 8, bl.a. fastslår, at nærmere regler om folkeafstemning fastsættes ved lov, og det kan anføres, at det vil være i overensstemmelse med denne bestemmelse, hvis det i folketingsvalgloven i forbindelse med fastsættelsen af nærmere regler om folkeafstemning, blev bestemt, at Folketinget afgør gyldigheden af en folkeafstemning. Det samme synspunkt kan også anføres i forhold til folkeafstemninger efter grundlovens § 88, der i 3. pkt. fastslår, at de nærmere regler for folkeafstemning om grundlovsforslag fastsættes ved lov.

Herudover kan der peges på, at det ikke i den statsretlige litteratur er anført, at lovgivningsmagten skulle være afskåret fra at indføre en ordning af den omhandlede karakter. Det er tværtimod i dele af litteraturen antaget, at "[d]er intet er til hinder for, at lovgivningsmagten ud fra grundlæggende demokratibetragtninger henlægger afgørelsen af folkeafstemningers gyldighed til Folketinget", jf. Peter Germer, a.st., side 173, der er citeret ovenfor under pkt. 4.

I tilknytning hertil kan der henvises til, at Poul Andersen i sin statsretlige fremstilling, jf. pkt. 4 ovenfor, i et afsnit om domstolenes prøvelse af folkeafstemningers lovlighed, anfører, at "[d]et er imidlertid ikke principielt udelukket, at Domstolene præjudicielt tager Stilling til begaaede Ulovligheder vedr. en Folkeafstemning og til dens Udfald. Hvis det t. Eks. Godtgøres, at et Flertal, som udgør 30 % af Vælgerne, har stemt imod, medens Folketinget har fastslaaet det modsatte, maa Domstolen undlade at bringe Loven til Anvendelse [understregning tilføjet]". Denne udtalelse kan forstås således, at Poul Andersen antager, at Folketinget kan tillægges beføjelse til at tage stilling til resultatet af en folkeafstemning.

Endelig kan der peges på, at bestemmelsen i folketingsvalglovens § 103, der har været gældende siden 1953-folketingsvalgloven (tidligere som § 73, stk. 2, og § 73, stk. 3), indeholder regler om klage til Folketinget over folkeafstemninger, og det anerkendes således allerede i dag, at Folketinget inddrages i processen, efter at en folkeafstemning er afholdt.

5.3. Heroverfor står imidlertid en række forhold, der taler imod, at der i lovgivningen kan indføres en ordning af den omhandlede karakter.

Der kan således peges på, at en ordning, som vil afskære regeringen fra at stadfæste et lovforslag eller grundlovsforslag, der har været undergivet folkeafstemning, før Folketingets godkendelse foreligger, i givet fald vil udgøre en begrænsning af den stadfæstelsesbeføjelse, som tilkommer regeringen efter grundlovens § 22.

Det er endvidere ikke omtalt i den statsretlige litteratur, at det skulle være muligt ved lov at foretage en sådan begrænsning. Det er tværtimod antaget – herunder af Peter Germer (a.st. side 92) – at regeringen er frit stillet med hensyn til spørgsmålet om at stadfæste, og det er også i den statsretlige litteratur antaget, at regeringen altid er berettiget til at stadfæste et vedtaget forslag, bortset fra i de særlige tilfælde, hvor det udtrykkeligt følger af grundloven, at regeringen ikke er berettiget hertil, jf. ovenfor under pkt. 3.5.

Der kan dernæst peges på, at grundlovens § 42 indeholder en meget detaljeret regulering af den ordning, der gælder i forbindelse med folkeafstemninger om lovforslag, herunder vedrørende fremgangsmåde, tidsfrister, udsættelse af kongens (regeringens) adgang til at stadfæste samt Folketingets og statsministerens rolle, jf. nærmere om bestemmelsen i pkt. 3.2 ovenfor.

Det kan i lyset af denne detaljerede regulering anføres, at det må kræve særlige holdepunkter, hvis man ved lov skulle kunne foretage en så principiel ændring af eller tilføjelse til ordningen efter § 42, som det ville være, hvis Folketinget blev tillagt kompetence til at godkende opgørelsen af folkeafstemningsresultater, således at regeringen var afskåret fra at stadfæste et sådant forslag, før Folketingets godkendelse foreligger, og at sådanne holdepunkter ikke foreligger.

I tilknytning hertil kan der peges på, at det i grundlovens § 42, stk. 2, er fastsat, at en begæret folkeafstemning medfører, at stadfæstelse først kan ske efter folkeafstemning har fundet sted (medmindre der er tale om "særdeles påtrængende tilfælde"). Det kan anføres, at bestemmelsen i § 42, stk. 2, må forstås således, at der ved bestemmelsen er gjort udtømmende op med, i hvilket omfang folkeafstemningsproceduren kræver en udsættelse af stadfæstelsen, og at den omhandlede ordning – som i givet fald vil indebære et yderligere udsættende led i stadfæstelsesproceduren – derfor ville være i strid med grundlovens § 42, stk. 2, jf. herved også Justitsministeriets notat af 21. juni 1963, der er omtalt ovenfor under pkt. 2.3.3.

I det nævnte notat fra 1963 giver Justitsministeriet bl.a. udtryk for, at det er et "diskutabelt spørgsmål", om det overhovedet ville være grundlovsmæssigt at indføre Folketinget som klageinstans med den virkning, at stadfæstelse var udelukket, indtil tingets prøvelse var afsluttet.

Det kan desuden gøres gældende, at der navnlig er behov for de omtalte særlige holdepunkter, for at man ved lov skulle kunne ændre eller tilføje elementer til ordningen efter § 42, hvis den påtænkte ændring mv. – som det er tilfældet i den foreliggende situation – vil kunne betyde, at elementer i ordningen, som er udtrykkeligt fastlagt i grundlovens § 42, efter omstændighederne må fraviges.

Der kan herved peges på, at det i forhold til den særlige situation, hvor der har været afholdt folkeafstemning om en stadfæstet lov, er fastsat i grundlovens § 42, stk. 7, 3. pkt., at hvis loven forkastes ved folkeafstemningen, kundgøres dette af statsministeren uden unødigt ophold og senest fjorten dage efter folkeafstemningens afholdelse. Hvis Folketinget i en sådan situation skulle have godkendt opgørelsen af folkeafstemningsresultatet, før statsministeren kunne foretage kundgørelsen, ville der være en risiko for, at kundgørelsen ikke ville kunne ske inden udløbet af den fjortendages frist, der følger udtrykkeligt af grundlovens § 42, stk. 7, 3. pkt.

Det kan herudover anføres, at selvom det forhold, at grundlovens bestemmelser om folkeafstemninger ikke indeholder en bestemmelse svarende til grundlovens § 33, hvorefter Folketinget selv afgør gyldigheden af sine medlemmer valg, ikke er afgørende for vurderingen af den rejste problemstilling, må den manglende regulering heraf i grundloven dog kunne tillægges en vis betydning ved vurderingen.

Endelig kan der peges på, at Indenrigsministeriets Valglovsudvalg i betænkning nr. 1084/1986 om en ny folketingsvalglov (jf. pkt. 2.3.4 ovenfor) har lagt til grund, at "[d]et må [...] antages, at det ville være i tvivlsom overensstemmelse med grundloven at tillægge folketinget en [ret til at afgøre gyldigheden af en folkeafstemning], da grundloven intet udtaler herom, men kun henskyder til lovgivningen at fastlægge 'nærmere regler om folkeafstemning'", at retstilstanden på området siden 1953-folketingsvalgloven (jf. pkt. 2.3 ovenfor) har været, at man i folketingsvalgloven har tillagt Folketinget kompetence til at afgøre klager over folkeafstemninger, men ikke til at afgøre en folkeafstemnings gyldighed, og at praksis på området i overensstemmelse hermed er, at Folketinget ikke har nogen kompetence til at afgøre en folkeafstemnings gyldighed.

5.4. På den anførte baggrund er det fortsat Justitsministeriets opfattelse, at det er tvivlsomt, om det vil være i overensstemmelse med grundloven at indføre en ordning ved lov, hvorefter det er Folketinget, som godkender opgørelsen af resultatet af folkeafstemninger vedrørende lovforslag eller grundlovsforslag, således at regeringen er afskåret fra at stadfæste et sådant forslag, før Folketingets godkendelse foreligger.

Den omhandlede ordning bør efter Justitsministeriets opfattelse derfor ikke søges gennemført ved lov.

Der kan være grund til at fremhæve, at det anførte ikke indebærer, at spørgsmålet om en folkeafstemnings gyldighed ikke vil kunne undergives prøvelse af andre end regeringen. Der kan herved peges på, at det som nævnt under pkt. 4 er antaget i den statsretlige litteratur, at grundloven ikke – som i forhold til prøvelsen af gyldigheden af folketingsvalg, jf. grundlovens § 33 – er til hinder for, at domstolene foretager en prøvelse af folkeafstemningens gyldighed (resultat).

Herudover bemærkes, at Folketinget har den parlamentariske kontrol med en folkeafstemning, og at Folketinget – selvom regeringen eventuelt

måtte have stadfæstet et vedtaget forslag, der har været undergivet folkeafstemning – er berettiget til at behandle eventuelle klager over folkeafstemningen, og herunder vurdere om der er sket en tilsidesættelse gældende regler. Hertil kommer, at Folketingets medlemmer kan fremsætte forslag om ophævelse af den stadfæstede lov.