



FOLKETINGET

Justitsminister Nick Hækkerup
Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Kære justitsminister

11. september 2020

Tak for dit brev af 3. september 2020 om Den Europæiske Menneskeretstighedsdomstols dom i sagen Mugemangango mod Belgien og for den medsendte kopi af din besvarelse af spørgsmål nr. 1 (alm. del) fra Udvalget til Valgs Prøvelse.

J.nr.: 19-001125-21

Jeg er enig med dig i, at det vil være hensigtsmæssigt, at dommen og dens mulige følger for dansk ret vurderes i et samarbejde mellem regeringen og Folketinget. Jeg har derfor bedt Folketingets Administration om at indgå i en drøftelse herom på embedsmandsplan med Justitsministeriet og Social- og Indenrigsministeriet.

Folketingets formand
Christiansborg
1240 København K
3337 5500
ft@ft.dk
www.ft.dk

For god ordens skyld bemærker jeg, at sagen endnu ikke har været genstand for nogen formelle politiske drøftelser i Folketingets regi.

En kopi af dit brev og af dette vil blive omdelt i Udvalget til Valgs Prøvelse og Udvalget for Forretningsordenen til udvalgsmedlemmernes orientering.

Med venlig hilsen

Henrik Dam Kristensen



JUSTITS MINISTERIET

Folketingets Formand
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Dato: 3. september 2020
Sagsnr.: 2020-0032/28-0001
Dok.: 1590452

Kære Henrik Dam Kristensen

Den 10. juli 2020 afsagde Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol dom i sagen *Mugemangango mod Belgien*. I sagen konkluderede Menneskerettighedsdomstolen, at Belgien havde krænket en opstillingsberettiget kandidats rettigheder efter artikel 3 i 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (om retten til frie valg) og konventionens artikel 13 om retten til effektive retsmidler sammenholdt med artikel 3 i 1. tillægsprotokol i forbindelse med kandidatens klage over valgprocessen ved et valg til det vallonske delstatsparlament. Danmark afgav tredjepartsindlæg i sagen.

Justitsministeriet er i øjeblikket ved at overveje konsekvenserne af dommen for Danmark. En foreløbig vurdering heraf er d.d. oversendt til Udvalget til Valgs Prøvelse som svar på spørgsmål nr. 1 (Alm. del) fra udvalget. Jeg vedlægger besvarelsen til din orientering.

Som det bl.a. fremgår af besvarelsen, er det Justitsministeriets umiddelbare vurdering, at dommen i *Mugemangango mod Belgien* ikke er til hinder for en ordning, hvor parlamentet godkender valget af sine medlemmer, forudsat at ordningen er indrettet i overensstemmelse med en række processuelle garantier.

Det bemærkes endvidere, at det er Justitsministeriets opfattelse, at den nærmere vurdering af, hvorvidt reglerne i folketingsvalgloven og Folketingets forretningsorden om prøvelse af valgs gyldighed rejser spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som fortolket i dommen, og hvorledes reglerne i givet fald bør ændres, bør foretages i samarbejde med Social- og Indenrigsministeriet og Folketinget.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

På den baggrund håber jeg, at Folketinget vil være indstillet på at indgå i en dialog med Justitsministeriet og Social- og Indenrigsministeriet med henblik på at foretage en nærmere vurdering af dommens konsekvenser for dansk ret. Jeg bemærker i den forbindelse for god ordens skyld, at det naturligvis ifølge grundlovens § 48 tilkommer Folketinget selv at fastsætte sin forretningsorden.

En kopi af dette brev vil blive tilstillet Social- og Indenrigsministeriet til orientering.

Med venlig hilsen

Nick Hækkerup



JUSTITS MINISTERIET

Folketinget
Udvalget til Valgs Prøvelse
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Dato: 3. september 2020
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Soren Rams Rasmussen
Sagsnr.: 2020-0032/28-0001
Dok.: 1580270

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 1 (Alm. del), som Folketingets Udvalg til Valgs Prøvelse har stillet til justitsministeren den 4. august 2020. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Rosa Lund (EL).

Nick Hækkerup

Henrik Skovgaard-Petersen

Slotsholmsgade 10
1216 København K

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 1 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg til Valgs Prøvelse:

”Er det regeringens opfattelse, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse af 10. juli 2020 i sagen *Mugemangango mod Belgien* (Danmark var biintervenient) giver anledning til at overveje en ændring af danske regler om godkendelse af valgte politikeres mandater og behandling af klager over valg med henblik på at bringe reglerne i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13, jf. artikel 3 i første tillægsprotokol?”

Svar:

1. I sagen *Mugemangango mod Belgien*, dom af 10. juli 2020, tog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols Storkammer (Menneskerettighedsdomstolen) stilling til, om Belgien havde krænket en opstillingsberettiget kandidats rettigheder efter artikel 3 i 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) om retten til frie valg og efter EMRK artikel 13 om retten til effektive retsmidler sammenholdt med artikel 3 i 1. tillægsprotokol i forbindelse med kandidatens klage over valgprocessen ved valget til det vallonske delstatsparlament den 25. maj 2014. Det bemærkes, at Danmark afgav tredjepartsindlæg i sagen.

Det følger af artikel 3 i 1. tillægsprotokol til EMRK, at medlemsstaterne er forpligtede til at afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling. Endvidere følger det af konventionens artikel 13, at enhver, hvis rettigheder efter konventionen krænkes, skal have adgang til effektive retsmidler for en national myndighed.

Klager i sagen, en belgisk statsborger, var leder af den lokale afdeling af *Parti du travail de Belgique* (PTB) og stod som topkandidat på dette partis liste i Charleroi-kredsen i den belgiske provins Hainaut. Ved valget opnåede partiets liste i alt 16.554 stemmer og manglede derved alene 14 stemmer for efter det vallonske valgsystem at blive tildelt et mandat. 21.385 stemmer blev erklæret ugyldige mv. Dagen efter valget kontaktede klager valgmyndighederne i den pågældende kreds og provins og krævede en fornyet vurdering af de stemmer, der var blevet erklæret ugyldige mv. Myndighederne afviste klagen med henvisning til manglende jurisdiktion, hvorefter klager klagede direkte til det vallonske delstatsparlament. Klagen skulle efter det vallonske valgsystem først forelægges et udvalg sammensat ved lodtrækning blandt medlemmerne af det nyligt valgte delstatsparlament, der skulle afgive en ikke-bindende indstilling, som efterfølgende skulle forelægges

hele det nyvalgte delstatsparlament til dettes endelige afgørelse af klagen. Udvalget indstillede, at de stemmer, der var blevet erklæret ugyldige mv., skulle gennemgås på ny, og at samtlige stemmer i Charleroi-kredsen herefter skulle omtælles. Udvalget indstillede dermed, at valget ikke skulle godkendes, og lagde i den forbindelse vægt på, at en omtælling kunne medføre en ændring i mandatfordelingen. Delstatsparlamentet valgte – på trods af udvalgets indstilling – at afvise klagen og godkende valget. Alle de nyvalgte medlemmer af delstatsparlamentet deltog i afstemningen, herunder også de medlemmer, der var valgt i den kreds, som klageren stillede op i.

2. For så vidt angår artikel 3 i 1. tillægsprotokol udtalte Menneskerettighedsdomstolen bl.a., at der ikke af bestemmelsen kan udledes en forpligtelse for medlemsstaterne til at have ét bestemt valgsystem, jf. præmis 68. Endvidere anerkendte Menneskerettighedsdomstolen, at der er mange måder at indrette et valgsystem på, at den enkelte medlemsstats valgsystem må ses i lyset af denne stats politiske udvikling, og at staternes skønsmargin derfor er bred på området, jf. præmis 73. Princippet om parlamentarisk autonomi, hvorefter parlamentet bl.a. selv kan fastsætte regler om sine interne forretninger, falder inden for de kontraherende staters skønsmargin, jf. præmis 74. Menneskerettighedsdomstolen bemærkede dog samtidig de anførte steder, at staternes skønsmargin begrænses af pligten til at respektere det grundlæggende princip om folkets frie meningstilkendegivelse i valget af den lovgivende forsamling, og at denne skønsmargin endvidere ikke er ubegrænset, men skal være forenelig med et effektivt politisk demokrati og retsstatsprincippet.

Menneskerettighedsdomstolen udtalte endvidere, at artikel 3 i 1. tillægsprotokol pålægger medlemsstaterne en række positive forpligtelser af procesuel karakter, herunder særligt eksistensen af et system for effektiv behandling af individuelle klager over valgprocessen. Et sådant system er ifølge Menneskerettighedsdomstolen en af de vigtigste garantier for frie valg, og den positive forpligtelse til at afholde frie og retfærdige valg såvel som de individuelle rettigheder, som bestemmelsen garanterer, ville uden et sådant system blive illusoriske, jf. præmis 69.

For at prøvelsen af klager over valg kan anses for effektiv, kræves ifølge Menneskerettighedsdomstolen, at der er regler, der sikrer egnede og tilstrækkelige garantier mod vilkårlighed. Sådanne regler skal sikre beslutningsorganets upartiskhed, at de regler, hvorefter klagen vurderes, er tilstrækkelig klare og præcise, således at et for vidtgående skøn for det kompetente organ undgås, og at klageprocessen garanterer en retfærdig, objektiv

og tilstrækkelig begrundet afgørelse, jf. præmis 70. Menneskerettighedsdomstolen anerkendte i den forbindelse, at fejl eller uregelmæssigheder i valgprocessen ikke i sig selv er udtryk for en krænkelse af artikel 3 i 1. tillægsprotokol, hvis de generelle principper om lighed, transparens, upartiskhed og uafhængighed i organiseringen og afviklingen af valget respekteres, og udtalte, at frie valg alene ville blive bragt i fare, hvis der er bevis for processuelle overtrædelser, der kan forhindre folkets frie meningstilkendevelse, og hvor klager om sådanne overtrædelser ikke modtager en effektiv behandling, jf. præmis 72.

3. Ved vurderingen af, hvorvidt klagen i den konkrete sag levede op til de nævnte krav og blev undergivet en effektiv behandling, udtalte Menneskerettighedsdomstolen, at der var tale om en sag, der angik godkendelse af selve valget (en "post-election dispute"), hvorfor sagen afveg fra sager, der opstår, efter parlamentsmedlemmerne har fået godkendt deres mandat. I denne sag måtte det tillægges vægt, at både udvalget og delstatsparlamentets plenum, der behandlede klagen, var sammensat af personer, der var valgt ved det valg, som klageren udfordrede gyldigheden af, jf. præmis 91. Menneskerettighedsdomstolen inddelte herefter sin vurdering i tre punkter, herunder om belgisk lovgivning sikrede tilstrækkelige garantier for beslutningsorganets upartiskhed, om retsgrundlaget var tilstrækkelig klart og præcist, således at delstatsparlamentet ikke var tildelt et for vidtgående skøn, og om belgisk lovgivning sikrede tilstrækkelige garantier for en retfærdig, objektiv og begrundet afgørelse.

Menneskerettighedsdomstolen fandt, at der ikke i belgisk lovgivning var *tilstrækkelige garantier for beslutningsorganets upartiskhed*. Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at det – i et system som det belgiske, hvor delstatsparlamentet alene godkender valget af sine medlemmer uden mulighed for juridisk prøvelse – er af særlig vigtighed, at der er tilstrækkelige garantier for upartiskhed. Formålet hermed er navnlig at sikre, at afgørelserne alene bliver truffet på baggrund af faktuelle og juridiske – og ikke politiske – argumenter, jf. præmis 97ff. Menneskerettighedsdomstolen lagde i den forbindelse vægt på, at der ikke var fastsat regler, der forhindrede valgte kandidater fra samme opstillingskreds som klager at deltage i behandlingen af klagen, jf. pr. 104ff. Der var dermed ikke tilstrækkelige garantier for, at alene faktuelle og juridiske argumenter havde været afgørende for klagens behandling, idet klagerens politiske modstandere, hvis interesser var i direkte modstrid med klagerens, havde deltaget i afstemningen. Endvidere tillagde Menneskerettighedsdomstolen det vægt, at stemmereglerne, hvorefter klagen blev afgjort ved simpelt flertal, tillod flertallet at tvinge sin holdning

igennem på trods af et betydeligt mindretal. Stemmereglene ydede dermed ikke tilstrækkelige garantier mod en politisk begrundet afgørelse og udgjorde en potentiel hindring for dannelsen af fremtidig opposition, jf. præmis 106ff.

Endvidere fandt Menneskerettighedsdomstolen, at *retsgrundlaget for afgørelsen ikke var tilstrækkelig klart og præcist*, hvorved delstatsparlamentet var tildelt et for vidtgående skøn. Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at det skøn, som beslutningsorganet er tillagt, må være underlagt grænser, som er tilstrækkelig klart beskrevet i retsgrundlaget. Retsstatsprincippet er i den forstand en fast bestanddel af konventionssystemet, som forpligter medlemsstaterne til at have en lovmæssig ramme til opfyldelse af deres forpligtelser efter konventionen, jf. præmis 109. Menneskerettighedsdomstolen tillagde det i den forbindelse vægt, at de relevante kriterier, for om klagen skulle imødekommes eller ej, og retsvirkningen heraf, herunder under hvilke omstændigheder en omtælling skulle finde sted eller et nyvalg afholdes, og virkningen af en beslutning om at imødekomme en klage, ikke fremgik tilstrækkelig klart af det relevante regelsæt, jf. præmis 110ff.

Endelig fandt Menneskerettighedsdomstolen, at belgisk lovgivning *ikke ydede tilstrækkelige garantier for en retfærdig, objektiv og begrundet afgørelse*. Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at klagerne må sikres muligheden for at fremføre deres sag enten skriftligt eller mundtligt ved en offentlig høring, og at det klart må fremgå af den offentlige begrundelse for afgørelsen, at klagerens argumenter er indgået i afgørelsen, jf. præmis 116. Menneskerettighedsdomstolen tillagde det i den forbindelse vægt, at der i det relevante retsgrundlag ikke var fastsat regler, der tildelte klager retten til at fremføre sin sag, eller sikrede, at den offentligt tilgængelige afgørelse forholdt sig til klagers argumenter i den forbindelse. At der i den konkrete sag var blevet indrømmet klager en del af disse rettigheder på *ad hoc* basis ændrede ikke på, at den lovmæssige ramme hverken var tilgængelig eller forudsigelig, jf. præmis 117ff.

4. For så vidt angår EMRK artikel 13 sammenholdt med artikel 3 i 1. tillægsprotokol, fandt Menneskerettighedsdomstolen med henvisning til den statuerede krænkelse af artikel 3 i 1. tillægsprotokol en krænkelse. Manglen på processuelle garantier medførte tillige, at retsmidlet ikke kunne anses for effektivt. Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at artikel 13 ikke stiller krav om, at beslutningsorganet nødvendigvis skal være af juridisk karakter, f.eks. en domstol eller lignende, men at det er tilstrækkeligt, at der er de fornødne garantier for organets upartiskhed, at organets skøn er underlagt

tilstrækkelig klare grænser, og at processen sikrer en retfærdig, objektiv og tilstrækkelig begrundet afgørelse. Den nærmere indretning af organet, der er tæt forbundet med den enkelte medlemsstats magtfordeling, falder i øvrigt inden for medlemsstaternes brede skønsmargin på området, jf. navnlig præmis 137f. Domstolen bemærkede i den forbindelse, at et judicielt eller domstolslignende organ, enten som første instans eller som prøvelsesorgan for et ikke-judicielt organs afgørelse, i princippet opfylder kravene i artikel 3 i 1. tillægsprotokol til EMRK, jf. præmis 139.

5. Det er Justitsministeriets umiddelbare vurdering, at dommen i sagen, herunder den netop gengivne præmis, skal forstås således, at artikel 3 i 1. tillægsprotokol til EMRK alene og sammenholdt med konventionens artikel 13 ikke er til hinder for en ordning, hvor parlamentet godkender valget af sine medlemmer, forudsat at ordningen er indrettet i overensstemmelse med en række processuelle garantier, jf. nærmere herom ovenfor under pkt. 2-4.

Justitsministeriet bemærker endvidere, at ministeriet er i færd med at overveje dommens konsekvenser for Danmark. Det er i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at den nærmere vurdering af, hvorvidt reglerne i folketingsvalgloven og Folketingets forretningsorden om prøvelse af valgs gyldighed rejser spørgsmål i forhold til artikel 3 i 1. tillægsprotokol til EMRK og EMRK artikel 13 sammenholdt med artikel 3 i 1. tillægsprotokol til konventionen, som disse bestemmelser er fortolket i sagen *Mugemangango mod Belgien*, og hvorledes reglerne i givet fald bør ændres, bør foretages i samarbejde med Social- og Indenrigsministeriet og Folketinget.

Justitsministeriet har på den baggrund rettet henvendelse til Folketingets formand og Social- og Indenrigsministeriet med henblik på at tage initiativ til, at en sådan nærmere vurdering foretages.