

## Tillægsbetænkning

### over forslag til lov om ændring af lov om valg til folketinget. (Valgkredsinddelingen m. v.)

(Afgivet af udvalget den 2. juni 1970).

Udvalget har holdt et møde efter lovforslagets 2. behandling. Der er i udvalget modtaget skriftlige henvendelser fra

venstre og det radikale venstre i Nyborg-kredsen,

Ullerslev kommune,  
socialdemokratiet, venstre og det radikale venstre i Kertemindekredsen,  
socialistisk folkeparti, Fyn,  
kredsformand E. Refsgaard Jørgensen,  
borgmesteren i Bogense kommune,  
det radikale venstres kredsbestyrelse i Bogense-kredsen,

Den socialdemokratiske vælgerforening og den konservative vælgerforening for Svenstrup og Omegn,

Ellidshøj-Svendstrup Venstrevælgerforening,

Brovst kommunalbestyrelse og  
Fjerritslev kommunalbestyrelse.

Indenrigsministeren har til udvalget fremsendt en skrivelse fra Det retsvidenskabelige institut ved Københavns universitet, i hvilken professorerne dr. jur. Bent Christensen og dr. jur. Allan Philip som svar på et af indenrigsministeriet stillet spørgsmål om, hvorvidt grundlovens § 29, stk. 1, måtte være til hinder for, at der ved lov gives udenrigstjenestens udsendte medarbejdere adgang til at stemme ved valg til folketinget, har udtalt, at det efter deres skøn ikke vil være i strid med grundlovens § 29 at indføre en lovregel, hvorefter de nævnte medarbejdere og deres familie tillægges valgret.

Den omhandlede skrivelse er optrykt som bilag til tillægsbetænkningen.

Det økonomiske og juridiske fakultet ved Århus universitet, som er blevet stillet samme spørgsmål, har meddelt, at det ikke finder en sag som den foreliggende egnet til besvarelse ved et responsum fra fakultetet.

Efter de i udvalget stedfundne forhandlinger har indenrigsministeren herefter stillet nedenstående ændringsforslag, som er tiltrådt af udvalget, og om hvis nærmere indhold i øvrigt henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller *udvalget* lovforslaget til endelig *vedtagelse* med de af ministeren foreslåede ændringer.

*Udvalget* indstiller endvidere, at det vedbliver at bestå indtil samlingens slutning.

### Ændringsforslag.

#### Til § 1.

Af *indenrigsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

1) Før nr. 1 indsættes som nyt nummer:

„0. I § 1 indsættes efter *stk. 1* som nyt stykke:

„*Stk. 2*. Personer, der er ansat i den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget, og de med disse personer samlevende ægtefæller anses at have fast bopæl i riget.“

*Stk. 2* bliver herefter *stk. 3*.“

2) Efter nr. 1 indsættes som nyt nummer:

„0. I § 3 indsættes efter *stk.* 2 som nyt stykke:

„*Stk.* 3. De i § 1, *stk.* 2, nævnte vælgere skal optages på valglisten i Københavns kommune. De nærmere regler om disse personers optagelse på valglisten fastsættes af indenrigsministeren.“

*Stk.* 3 bliver herefter *stk.* 4.“

### Bemærkninger.

Forslaget omfatter ud over personer, der er udsendt til tjeneste ved en dansk diplo-

matisk eller konsulær repræsentation i udlandet, også personer, der af en statslig myndighed er beordret til tjeneste i udlandet ved en international organisation eller lignende.

De af ændringsforslaget omfattede personer foreslås optaget på valglisten i Københavns kommune, jfr. herved den særlige værnetingsbestemmelse i retsplejelovens § 237. Optagelsen, der i lighed med den gældende ordning om optagelse på tilflytterlisten vil blive betinget af, at vælgeren fremsætter begæring derom, vil alene berettige til deltagelse i folketingsudvalg og folkeafstemninger, idet valgret til de kommunale råd er betinget af fast bopæl i en bestemt kommune.

**Haustrup Clemmensen.**

**Asger Jensen.**

**Stæhr Johansen,**

**Poul Schlüter.**

formand.

**Stetter.**

**Henry Christensen,**

**Jens Chr. Christensen.**

**Enggaard.**

**Niels Eriksen.**

næstformand.

**Skytte.**

**Bernhard Baunsgaard.**

**Svend Haugaard.**

**Ove Hansen.**

**Boye Hansen.**

**Jørgen Peder Hansen.**

**Hans Hækkerup.**

**Per Hækkerup.**

**Peter Jørgensen.**

**K. Axel Nielsen.**

**Tastesen.**

**Aksel Larsen.**

## Bilag.

## KØBENHAVNS UNIVERSITET

Det retsvidenskabelige institut.

Den 27. maj 1970.

I skrivelse af 20. april 1970 (j.nr. 3.kt.RJ 1014/1970) har indenrigsministeriet under henvisning til § 18, stk. 4, i kgl. anordning nr. 223 af 5. oktober 1936 om Københavns Universitets organisation bedt det rets- og statsvidenskabelige fakultet ved Københavns Universitet om en udtalelse om, hvorvidt grundlovens § 29, stk. 1, måtte være til hinder for, at der ved lov gives udenrigsministeriets udsendte medarbejdere m. v. adgang til at afgive stemme ved valg til folketinget.

I denne anledning afgiver professorerne Bent Christensen og Allan Philip som de nærmest sagkyndige efter fakultetets bestemmelse nedenstående udtalelse:

1. Det rejste spørgsmål falder inden for en gammelkendt statsretlig problemkreds.

Grundloven er i vidt omfang formuleret således, at den i sin tekst anvender begreber, hvis indhold ikke fastlægges i grundloven selv, men i anden gældende ret. Overalt, hvor denne formuleringsteknik er anvendt, opstår spørgsmålet, om et begreb ved således at blive optaget som en såkaldt *retlig forudsætning* i grundloven i større eller mindre omfang får grundlovs karakter og følgelig kun kan ændres efter den særlige grundlovsprocedure, eller om det fortsat tilhører anden gældende ret og følgelig kan ændres uden den besværlige grundlovsprocedure f. eks. ved lov.

Om dette problem findes en omfattende litteratur. Der henvises til *H. Matzen*: Den danske Statsforfatningsret 4. udgave 1910. I s. 216 ff, *K. Berlin*: Den danske Statsforfatningsret, 2. udgave 1939.II. s. 49 ff, *Ernst Andersen*: Forfatning og sædvane. 1947, *Ross og Ernst Andersen*: Dansk statsforfatningsret. 1948 s. 85 f, *Poul Andersen*: Dansk statsforfatningsret. 1954 s. 440 f, *Bent Chri-*

*stensen* i Betænkning nr. 282/1961 Fremtidige ansættelsesformer for statens faste personale s. 22-23 og *Alf Ross*: Dansk statsforfatningsret.I 2. udgave 1966 s. 173-74. Der er nuanceforskelle mellem disse fremstillinger, men to forhold står på grundlag af hidtidig opfattelse ganske fast:

- 1) Det kan være tvivlsomt, i hvilket omfang retlige forudsætninger fuldstændig kan afskaffes; men lovgivningsmagten har under alle omstændigheder en betydelig frihed med hensyn til den nærmere fastlæggelse af forudsætningernes indhold.
- 2) Svaret på spørgsmålet om graden af forudsætningernes bindende karakter beror på en konkret fortolkning af hver af de grundlovsbestemmelser, hvori begreber, hentet fra gældende ret i øvrigt, forekommer.

2. Grundloven har altid stillet krav om fast bopæl som en af valgrets betingelserne. Før grundloven af 1915 var betingelsen formulert som et krav om fast bopæl i et år i den valgkreds eller den stad, hvori vedkommende opholder sig på den tid, valget foregår, Junigrundlovens § 35 og den gennemsete grundlovs § 30. Grundlovene af 1915 og 1920 § 30 formulerer valgrets betingelsen som et krav om fast bopæl i landet, og grundloven af 1953 § 29 kræver fast bopæl i riget.

Det er åbenbart, at bopælskravet uanset dets nærmere udformning — ligesom kravet om dansk indfødsret — er udtryk for et ønske om, at kun de, som er nærmere knyttet til det danske samfund, skal have valgret til dettes centrale folkevalgte organ, jfr. *Ross*: Dansk statsforfatningsret.I 2. udgave s. 288-89 og *Max Sørensen*: Statsforfatningsret. 1969 s. 70-71.

Ændringen i bopælskravets formulering i grundloven af 1915 havde intet med dette grundlæggende synspunkt at gøre. Baggrunden synes at have været irritation over, at en person ved flytning til en anden valgkreds (undtagen i stæderne) inden for det år, der gik før valgets afholdelse, kunne miste sin valuret, se RT 1909/10, Ft. sp. 41 og RT 1912/13, Ft. sp. 1848-49, 1853-54 og 1937 samt B. sp. 49-50 og jfr. *H. Matzen*: Den danske Statsforfatningsret, 4. udgave. II s. 241.

Der er aldrig givet nogen lov, der nærmere fastlægger, under hvilke omstændigheder en person kan anses for at have fast bopæl i henseende til grundlovens § 29. *Max Sørensen*: Statsforfatningsret, s. 71 og s. 72 beskriver konsekvensen heraf således: „Grundloven såvel som lovgivningsmagten har overladt det til de retsansvarende organer (administration og domstole) at fortolke udtrykket og dermed fastlægge begrebets nærmere indhold.“ „Om en person har fast bopæl afgøres efter en samlet afvejelse af forskellige faktorer: om den pågældendes ophold i udlandet er af varig eller af midlertidig karakter; om han er på studieophold, har taget arbejde i udlandet eller er udsendt i en dansk virksomheds tjeneste; om han har en bolig stående i Danmark, uanset at han i en længere periode har opholdt sig i udlandet; om hans eventuelle ægtefælle og børn opholder sig i Danmark eller ej; osv. Ingen af disse faktorer er nødvendigvis eneafgørende, og i den samlede bedømmelse indgår derfor et vist skønsmæssigt element, navnlig med hensyn til den vægt, der bør tillægges hver enkelt faktor.“

3. I de fleste tilfælde, hvor spørgsmålet om retlige forudsætninger i grundloven opstår, er situationen den, at der ved grundlovens vedtagelse fandtes en lovgivning, som fastlagde indholdet af et vist retligt begreb, og spørgsmålet er, om lovgivningsmagten senere kan afskaffe eller ændre det således i grundloven optagne begreb.

Som det fremgår af ovenstående, foreligger denne situation ikke, når det drejer sig om kravet om fast bopæl som en valgets betingelse. Der har aldrig eksisteret en lovregel, som med henblik på valgets betingelserne fastlagde, hvornår en person skulle anses for at have fast bopæl. Det nærmere indhold af bopælskravet i grundloven er

fastlagt i praksis ved en række enkeltafgørelser udelukkende på grundlag af grundlovens egen tekst.

Spørgsmålet er, om dette forhold gør nogen forskel i den retlige bedømmelse. Dette er ikke tilfældet. At lovgivningsmagten hidtil har undladt at fastlægge indholdet af begrebet fast bopæl, kan ikke give den administrative og judicielle praksis med hensyn til forståelsen af bopælsbegrebet i grundloven grundlovskaraktér.

Spørgsmålet er således også i dette tilfælde det traditionelle: I hvilket omfang sætter grundloven grænser for det indhold, som lovgivningsmagten kan give begrebet fast bopæl som valgets betingelse?

4. Der er naturligvis grænser. Lovgivningsmagten kan ikke gå så vidt, at de to betingelser, der fastlægger tilknytningen til det danske samfund, indfødsret og bopæl, falder sammen.

På den anden side er der ingen grund til at formode, at lovgivningsmagten skulle være bundet til den hidtidige praksis. At denne praksis ikke var genstand for diskussion ved den sidste grundlovsændring i 1953, selvom spørgsmålet om danske diplomaters forhold naturligvis var kendt på dette tidspunkt, kan ikke være afgørende.

Når man skal tage stilling til, hvor langt lovgivningsmagten kan gå i retning af at ændre den hidtidige praksis med hensyn til fortolkningen af begrebet fast bopæl i grundlovens § 29, er det nærliggende at se på, hvorledes begrebet forstås i andre sammenhænge. Grundlovens valgets regler er jo langt fra det eneste sted i gældende ret, hvor der lægges vægt på fast bopæl. Dette begreb bruges tværtimod i vidt omfang, således f. eks. i skatteretten, i næringslovgivningen og ved valget af lovregler i den internationale privatret. Fastlæggelsen af begrebet fast bopæl i disse forskellige sammenhænge er naturligvis ikke afgørende. Det er — som *Max Sørensen* udtrykker det, Statsforfatningsret s. 72 — „et karakteristisk træk for dansk retsansvendelse, at begrebet bopæl eller fast bopæl ikke nødvendigvis udformes med samme indhold i de forskellige relationer.“ Det er dog nærliggende at antage, at lovgivningsmagten i alt fald ikke går ud over den bindende forudsætning, som måtte ligge i grundloven, såfremt den ved udformningen af bopælsbegrebet som valgets betin-

gelse holder sig til en opfattelse, som er gængs på andre retsområder. Her kan der være særlig grund til at pege på indholdet af gældende dansk international privatret. Herom hedder det hos *Allan Philip*: Domicilbegrebet i den internationale privat- og procesret, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1966 s. 482: „Speciel omtale må gøres af spørgsmålet om diplomaters og andre udsendte personers stilling. Forsåvidt de pågældende er ansat i statens tjeneste, vil det normalt være på betingelse af, at de når som helst af staten kan beordres til at flytte til et andet land eller tilbage til hjemlandet. I sådanne tilfælde må de pågældende, uanset om de er eksterritoriale eller ej, anses som domicileret i det land, hvorfra de kommer.“ Hvor bopæl er afgørende for lovvalget i den internationale privatret, anses udsendte

medarbejdere i udenrigstjenesten således som hovedregel for at have bopæl her i landet.

Når hertil kommer, at udsendte medarbejdere i udenrigstjenesten utvivlsomt som altovervejende hovedregel bevarer både den følelsesmæssige tilknytning til det danske samfund og kendskab til dets problemer, vil det efter vort skøn ikke være i strid med grundlovens § 29 at indføre en lovregel, hvorefter udenrigstjenestens udsendte medarbejdere og deres familie tillægges valgret.

5. Det understreges, at ovennævnte udtalelse alene tager sigte på udenrigstjenestens udsendte medarbejdere og deres familie. Vi tænker herved på medarbejdere, som har pligt til efter udenrigsministeriets bestemmelse at lade sig forflytte fra Danmark til ulandet og tilbage igen.

*Bent Christensen*

*Allan Philip.*

Indenrigsministeriet.