



Valgret under udlandsophold



Betænkning afgivet af det af
indenrigs- og sundhedsministeren og justitsministeren
i april 2003 nedsatte udvalg vedrørende revision af
folketingsvalglovens regler om valgret under udlandsophold

Betænkning nr. 1432

Oktober 2003

Betænkning nr. 1432

Valgret under udlandsophold

Betænkning afgivet af det af indenrigs- og sundhedsministeren og justitsministeren i april 2003 nedsatte udvalg vedrørende revision af folketingsvalglovens regler om valgret under udlandsophold

Oktober 2003

Betænkning nr. 1432 Valgret under udlandsophold

Betænkning afgivet af det af indenrigs- og sundhedsministeren og justitsministeren i april 2003 nedsatte udvalg vedrørende revision af folketingsvalglovens regler om valgret under udlandsophold

Udgiver: Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
Tlf.: 33 92 36 60
Fax: 33 92 36 25
im@im.dk

Tryk: Schultz Grafisk

Oplag: 800 eksemplarer

ISBN: 87-7601-037-6
87-7601-038-4 (Internetversion)

Betænkningen kan købes ved henvendelse til:

Danmark.dk's boghandel
IT- og Telestyrelsen
Tlf.: 1881
www.danmark.dk/netboghandel

På Danmark.dk's boghandel tager vi alene imod bestillinger pr. telefon eller elektronisk

Pris: 125,00 kr. inkl. moms

Betænkningen er tilgængelig på www.im.dk

KAPITEL 1. INDLEDNING	13
1.1. Valgretsudvalgets nedsættelse og kommissorium	13
1.2. Valgretsudvalgets sammensætning.....	15
1.3. Valgretsudvalgets arbejde.....	16
KAPITEL 2. SAMMENFATNING AF UDVALGETS OVER- VEJELSER OG ANBEFALINGER	17
2.1. Sammenfatning af kapitel 3. Hittidige retsopfattelser vedrørende grund- lovens krav om fast bopæl i riget.....	17
2.2. Sammenfatning af kapitel 4. Internationale konventioner og EU-retlig regulering.....	19
2.3. Sammenfatning af kapitel 5. Udviklingen i lovgivningen om valgret under udlandsophold.....	20
2.4. . Sammenfatning af kapitel 6. Udvalgets overvejelser om udvidelse af kredsen af personer med dansk indfødsret, der anses for at have fast bopæl i riget under udlandsophold.....	22
2.4.1. Sammenfatning af kapitel 6.1. Udvalgets overvejelser om grundlovens krav om fast bopæl i riget og rammerne for lovgivningsmagtens regulering ...	22
2.4.2. Sammenfatning af kapitel 6.2. Udvalgets overvejelser om konkrete modeller for udvidelser af kredsen af personer med dansk indfødsret, der anses for at have fast bopæl i riget under midlertidigt ophold i udlandet	25
2.5. Sammenfatning af kapitel 7. Udvalgets overvejelser vedrørende ændring af reglerne om proceduren i forbindelse med ansøgning om optagelse på valglisten under udlandsophold	32
2.6. Skema over udvalgets overvejelser om konkrete modeller for udvidelser af kredsen af personer med dansk indfødsret, der anses for at have fast bopæl i riget under midlertidigt ophold i udlandet.	34
KAPITEL 3. HITTIDIGE RETSOPFATTELSER VEDRØRENDE GRUNDLOVENS KRAV OM FAST BOPÆL I RIGET.....	39
3.1. Grundlovens krav om fast bopæl.....	40
3.1.1. 1849-grundloven	40
3.1.2. 1866-grundloven	52
3.1.2.1. Reglerne om valgret til Folketinget.....	52

3.1.2.2. Reglerne om valgret til Landstinget.....	52
3.1.2.3. Rigsdagsvalgloven af 1866.....	54
3.1.3. 1915-grundloven.....	57
3.1.3.1. Reglerne om valgret til Folketinget.....	57
3.1.3.2. Reglerne om valgret til Landstinget.....	71
3.1.4. 1953-grundloven.....	73
3.1.5. Sammenfatning.....	73
3.2. Den statsretlige litteratur.....	76
3.2.1. Bopælsbetingelsen i 1849-grundloven og 1866-grundloven for valgret til Folketinget.....	76
3.2.2. Bopælsbetingelsen i 1849-grundloven for valgret til Landstinget.....	82
3.2.3. Bopælsbetingelsen i 1866-grundloven for valgret til Landstinget.....	83
3.2.4. Bopælsbetingelsen i 1915-grundloven og 1953-grundloven.....	85
3.2.5. Sammenfatning.....	91
3.3. Prøvelse af bopælskravets indhold.....	92
3.3.1. Folketingets (Rigsdagens) prøvelse af sine medlemmers valgbarhed....	92
3.3.1.1. 1849-grundloven.....	93
3.3.1.2. 1866-grundloven.....	94
3.3.1.2.1. Reglerne om valgbarhed til Folketinget.....	94
3.3.1.2.2. Reglerne om valgbarhed til Landstinget.....	94
3.3.1.2.3. Godkendelsen af Juel-Vind-Frijs' valg.....	97
3.3.1.2.4. Godkendelsen af Rées valg.....	97
3.3.1.2.5. Godkendelsen af Fønnesbechs valg.....	103
3.3.1.2.6. Godkendelsen af Breinholts valg.....	104
3.3.1.2.7. Godkendelsen af Styhrs valg.....	105
3.3.1.2.8. Godkendelsen af Estrups og Ingerslevs valg.....	106
3.3.1.2.9. Sammenfatning.....	111
3.3.1.3. 1915-grundloven.....	113
3.3.1.3.1. Reglerne om valgbarhed.....	113
3.3.1.3.2. Godkendelsen af Scavenius' valg.....	115
3.3.2. Domstolenes og Indenrigsministeriets efterprøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelser om optagelse på valglistes.....	119
3.3.2.1. Domstolenes efterprøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelser om optagelse på valglistes.....	121
3.3.2.1.1. Vestre Landsrets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1951, side 597 f.....	122

3.3.2.1.2. Vestre Landsrets dom nævnt i Ugeskrift for Retsvæsen 1951, side 599	123
3.3.2.1.3. Sammenfatning.....	124
3.3.2.2. Indenrigsministeriets efterprøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelser om optagelse på valglisten.....	124
3.3.2.2.1. De enkelte sager	125
3.3.2.2.2. Sammenfatning.....	127
3.3.2.3. Domme vedrørende andre spørgsmål om udlandsdanskernes valgret.	128
3.3.3. Sammenfatning af Rigsdagens (Landstingets), domstolenes og Inden- rigsministeriets praksis.....	130
3.4. Folketingsvalglovens § 2.....	133
3.4.1. Ændringen i 1970 af folketingsvalgloven	133
3.4.2. Ændringen i 1980 af folketingsvalgloven	136
3.4.3. Ændringen i 1996 af folketingsvalgloven	137
3.4.4. Beslutningsforslag om udvidelse af udlandsdanskernes valgret.....	139

KAPITEL 4. DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDS- KONVENTION OG EU-RETEN 149

4.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.....	149
4.2. EU-retten	154

KAPITEL 5. UDVIKLINGEN I LOVGIVNINGEN OM VALGRET UNDER UDLANDSOPHOLD..... 157

5.1. Udviklingen i folketingsvalglovens regler om betingelserne for valgret under udlandsophold.....	159
5.1.1. Udviklingen i reglerne om fast bopæl som betingelse for valgret til Folketinget forud for indførelsen af diplomatreglen i 1970	160
5.1.1.1. Bopælsbetingelsen i rigsdagsvalglovene under grundlovene af 1849 og 1866	160
5.1.1.2. Bopælsbetingelsen i rigsdagsvalglovene under grundloven af 1915.	164
5.1.1.3. Bopælsbetingelsen i folketingsvalglovene under grundloven af 1953.....	165
5.1.1.4. Sammenfatning	166
5.1.2. Indførelsen i 1970 af diplomatreglen (den gældende folketingsvalglovs § 2, stk. 1 og § 2, stk. 3, nr. 1, jf. stk. 1)	167

5.1.3. Indførelsen i 1980 af bestemmelsen i den gældende folketingsvalglovs § 2, stk. 2 om valgret til nærmere anførte grupper af personer med dansk indfødsret med midlertidigt ophold i udlandet	170
5.1.3.1. Baggrunden for ændringen af folketingsvalgloven og Valglovsudvalgets betænkning	170
5.1.3.2. Lovforslaget om ændring af folketingsvalgloven og dettes behandling i Folketinget	175
5.1.4. Loven om valg til Folketinget fra 1987	178
5.1.5. Indførelsen i 1996 af den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, nr. 2, om valgret til ugifte samlevende.	180
5.2. De gældende regler i folketingsvalgloven om betingelserne for valgret under udlandsophold og disses anvendelse i praksis	184
5.2.1. Folketingsvalglovens § 2, stk. 1	186
5.2.2. Betingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1, om, at vedkommende skal være udsendt for at gøre tjeneste i udlandet som ansat af en dansk offentlig myndighed eller en herværende privat virksomhed eller forening	187
5.2.3. Betingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 2, om, at vedkommende skal opholde sig i udlandet som ansat i en international organisation, hvoraf Danmark er medlem	190
5.2.4. Betingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 3, om, at vedkommende skal være udsendt for at gøre tjeneste i udlandet af en dansk hjælpeorganisation	191
5.2.5. Betingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 4, om, at vedkommende skal opholde sig i udlandet i uddannelsesøjemed	191
5.2.6. Betingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 5, om, at vedkommende skal opholde sig i udlandet af helbredsmæssige grunde	194
5.2.7. Sidestillingsbestemmelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6.....	195
5.2.8. Midlertidighedsbetingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2	198
5.2.8.1. Lovgrundlaget vedrørende midlertidighedsbetingelsen: Ændringen af folketingsvalgloven i 1980.....	198
5.2.8.2. Lovgrundlaget vedrørende midlertidighedsbetingelsen: Folketingsvalgloven af 1987	200
5.2.8.3. Valgretsnævnets hidtidige praksis for forståelsen af midlertidighedsbetingelsen	201

5.2.8.4. Orienteringen af Folketinget om Valgretsnetnets hidtidige praksis	203
5.2.8.5. Valgretsnetnets nyeste praksis for forståelsen af midlertidighedsbetingelsen	204
5.2.9. Valgret til ægtefæller, registrerede partnere og samlevere til personer, der er omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1 eller 2	205
5.3. Udviklingen i folketingsvalglovens regler om udarbejdelse af valglisten.....	207
5.3.1. Optagelse på valglisten en betingelse for valgrettens udøvelse.....	208
5.3.1.1. Grundlovene af 1849 og af 1866 med tilhørende lovgivning.....	208
5.3.1.2. Grundlovene af 1915 og af 1953 med tilhørende lovgivning	209
5.3.1.3. Sammenfatning	210
5.3.2. Generelt om udviklingen i reglerne om udarbejdelse af valglisten	211
5.3.3. Rigsdagsvalglovene af 1849 og 1866.....	212
5.3.4. Rigsdagsvalglovene af 1915 og 1920 og udviklingen derefter	214
5.3.5. Ændringen i 1938 af rigsdagsvalgloven: Indførelse af tilflytterlister.....	216
5.3.6. Rigsdagsvalgloven af 1948	218
5.3.7. Folketingsvalgloven af 1953 og udviklingen derefter	220
5.3.8. Ændringen i 1964 af folketingsvalgloven: Optagelse på valglisten ved tilflytning fra udlandet.....	222
5.3.9. Ændringen i 1964 af folketingsvalgloven: Sletning af valglisten ved fraflytning til udlandet.....	223
5.3.10. Ændringen i 1978 af folketingsvalgloven: ændring af gyldighedsperioden for de årlige valglisten	225
5.3.11. Ændringen i 1980 af folketingsvalgloven: Afskaffelse af de årlige valglisten	225
5.3.12. Folketingsvalgloven af 1987 og udviklingen derefter	227
5.4. Udviklingen i reglerne om registrering i folkeregistret af fraflytning/udrejse ved ophold i udlandet	228
5.4.1. Betydningen af folkeregistreringen for optagelse på valglisten	228
5.4.2. Folkeregisterloven af 1924 med tilhørende retsfor skrifter	229
5.4.3. Retsfor skrifter fra 1956 om folkeregistrering.....	231
5.4.4. Ændringen i 1963 af folkeregisterloven	232
5.4.5. Folkeregisterloven af 1968.....	233
5.4.6. Retsfor skrifter af 1973 om folkeregistrering	235
5.4.7. Bopælsvejledningen af 1976	236
5.4.8. Retsfor skrifter i 1978, 1979 og 1983 om folkeregistrering	238

5.4.9. Bopælsvejledning af 1983	239
5.4.10. Retsforskrifter i 1985 og 1986 om folkeregistrering	240
5.4.11. Bopælsvejledning af 1988	241
5.4.12. Retsforskrifter af 1988 og 1989 om folkeregistrering	242
5.4.13. Retsforskrifter af 1990 om folkeregistrering	242
5.4.14. Retsforskrifter af 1991 og 1993 om folkeregistrering	243
5.4.15. Vejledning af 1993 om folkeregistrering.....	243
5.4.16. Retsforskrifter af 1995 og 1998 om folkeregistrering	245
5.4.17. Loven af 2000 om Det Centrale Personregister.....	246
5.4.18. Vejledning af 2002 om folkeregistrering.....	249
5.4.19. Ændringen i 2003 af loven om Det Centrale Personregister	250
5.5. Udviklingen i reglerne om optagelse på valglisten efter ansøgning under udlandsophold.....	251
5.5.1. Udviklingen i reglerne om optagelse på valglisten efter ansøgning fra personer omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1, og stk. 3, jf. stk. 1	251
5.5.1.1. Ændringen i 1970 af folketingsvalgloven med tilhørende retsforskrifter	251
5.5.1.2. Ændringen i 1980 af folketingsvalgloven med tilhørende retsforskrifter	253
5.5.1.3. Folketingsvalgloven af 1987 med tilhørende retsforskrifter	255
5.5.1.4. Retsforskrifter af 1998	257
5.5.1.5. Loven af 2000 om Det Centrale Personregister	258
5.5.1.6. Ændringen i 2001 af folketingsvalgloven med tilhørende retsforskrifter	259
5.5.2. Udviklingen i reglerne om optagelse på valglisten efter ansøgning fra personer omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, og stk. 3, jf. stk. 2	260
5.5.2.1. Ændringen i 1980 af folketingsvalgloven med tilhørende retsforskrifter	260
5.5.2.2. Folketingsvalgloven af 1987 med tilhørende retsforskrifter	270
5.5.2.3. Retsforskrifter i 1998	273
5.5.2.4. Ændringen i 2001 af folketingsvalgloven med tilhørende retsforskrifter	275
5.6. De gældende regler om optagelse på valglisten efter ansøgning under udlandsophold.....	275
5.6.1. Ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten	276
5.6.2. Kommunalbestyrelsens behandling af ansøgningen.....	277

5.6.3. Afgørelse om optagelse på valglisten.....	279
5.6.4. Underretning af ansøgeren og indberetning til CPR	280
5.6.5. Gyldighedsperioden for afgørelser om optagelse på valglisten.....	280
5.7. Sammenfatning.....	280
5.7.1. Grundlovene af 1849 og 1866 med tilhørende lovgivning.....	281
5.7.2. Grundloven af 1915 og udviklingen i lovgivningen frem til grundloven af 1953.....	282
5.7.3. Grundloven af 1953 og udviklingen i lovgivningen frem til 1970	285
5.7.4. Ændringen i 1970 af folketingsvalgloven	287
5.7.5. Bopælsvejledningen af 1976	287
5.7.6. Ændringen i 1980 af folketingsvalgloven	287
5.7.7. Udviklingen i folkeregisterlovgivningen frem til loven i 2000 om Det Centrale Personregister	289
5.7.8. Ændringen i 1996 af folketingsvalgloven	290
5.7.9. Loven af 2000 om Det Centrale Personregister og ændringen heraf i 2003.....	290

KAPITEL 6. UDVALGETS OVERVEJELSER OM UDVIDELSE AF KREDSEN AF PERSONER MED DANSK INDFØDSRET, DER HAR VALGRET TIL FOLKETINGET UNDER UDLANDSOPHOLD..... 293

6.1. Udvalgets overvejelser om grundlovens krav om fast bopæl i riget og rammerne for lovgivningsmagtens regulering	293
6.1.1. Grundlovens bopælsbegreb	293
6.1.2. Lovgivningsmagtens forståelse af grundlovens bopælsbegreb	304
6.1.3. Rammerne for lovgivningsmagtens udvidelse af kredsen af personer, der anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold.....	307
6.2. Overvejelser om konkrete modeller for udvidelser	309
6.2.1. Personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget i en given periode uanset hensigt om tilbagevenden..	310
6.2.2. Personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, og som agter at vende tilbage til riget inden for en given periode, anses for at have fast bopæl i riget	316
6.2.2.1. Personer, som agter at vende tilbage til riget inden for 1 år fra udrejsen.....	318

6.2.2.2. Personer, som agter at vende tilbage til riget inden for 2 år fra udrejsen.....	319
6.2.2.3. Personer, som agter at vende tilbage til riget inden for en længere periode end 2 år fra udrejsen.....	321
6.2.3. Personer med dansk indfødsret med en bestemt tilknytningsårsag anses for at have fast bopæl i riget under midlertidigt ophold i udlandet	322
6.2.3.1. Personer med arbejde i udlandet	325
6.2.3.2. Personer med ansættelse ved en udenlandsk afdeling af en dansk myndighed, virksomhed eller forening uden at være udsendt af vedkommende myndighed, virksomhed eller forening.....	328
6.2.4. Personer med dansk indfødsret, som agter at vende tilbage til riget inden for en given periode, og som har bevaret sin bolig her i landet, anses for at have fast bopæl i riget	332
6.2.5. Grænsegængere anses for at have fast bopæl i riget.....	335
6.2.6. Lovfæstelse af Valgretsnetnets tidligere forståelse af midlertidighedsbetingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2.....	338

KAPITEL 7_UDVALGETS OVERVEJELSER VEDRØRENDE ÆNDRING AF REGLERNE OM PROCEDUREN I FORBINDELSE MED ANSØGNING OM OPTAGELSE PÅ VALGLISTEN UNDER UDLANDSOPHOLD..... 345

7.1. Skal optagelse på valglisten ske automatisk?	346
7.2. Skal optagelse på valglisten ske efter ansøgning?	347
7.3. Skal ansøgning ske i form af udfyldelse og indsendelse af et ansøgnings-skema?	347
7.4. Hvordan skal ansøgningsskemaet indrettes?	348
7.5. Anvendelse af blanketten til anmeldelse af udrejse som ansøgningskema til optagelse af udlandsdanskere på valglisten, der agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen.....	349
7.5.1. De gældende regler om fraflytning til udlandet.....	349
7.5.2. Ordningens indhold.....	351
7.5.3. Udvalgets vurdering af ordningen.....	353
7.6. Skal ansøgningen være egenhændigt underskrevet, eller kan ansøgningen indgives elektronisk?	355
7.6.1. Det gældende krav om egenhændig underskrift.....	355

7.6.2. Er der bemyndigelse i lovgivningen til at give adgang til, at ansøgning indgives elektronisk?.....	356
7.6.3. Skal der gives adgang til, at ansøgningen indsendes elektronisk med digital signatur?.....	357
7.6.4. Skal der gives adgang til, at ansøgning indsendes elektronisk uden digital signatur?.....	359
7.7. Hvilken myndighed skal træffe afgørelse i sager om optagelse på valglisten under udlandsophold?.....	361
7.8. Hvilken myndighed skal ansøgningen sendes til?	364
7.9. Hvilke oplysninger skal de kompetente myndigheder indhente efter modtagelsen af ansøgningsskemaet?	364
7.10. Hvordan skal afgørelse om optagelse på valglisten meddeles ansøgeren?	364
7.11. Afkortelse af fristen for optagelse af visse vælgere på valglisten fra 15 dage før valgdagen til 7 dage før valgdagen	365
7.11.1. De gældende frister for optagelse af udlandsdanskere på valglisten	365
7.11.2. Udvalgets vurdering af hensigtsmæssigheden af de gældende frister	366
7.11.3. Udvalgets vurdering af et forslag om en afkortning af fristen for optagelse af udlandsdanskere på valglisten	368
7.11.4. Afkortelse af fristen for optagelse på valglisten af vælgere, der tilflytter fra udlandet	370
7.11.5. Udvalgets samlede vurdering af et forslag om afkortelse af fristen for optagelse af udlandsdanskere og tilflyttere fra udlandet på valglisten	373
7.12. Sammenfatning af udvalgets overvejelser	374

KAPITEL 8_UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM VALG TIL FOLKETINGET (UDVIDELSE AF KREDSEN AF PERSONER MED DANSK INDFØDSRET, DER UNDER OPHOLD I UDLANDET ANSES FOR AT HAVE FAST BOPÆL I RIGET)	377
8.1. Lovbestemmelser	377
8.2. Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser	378

Bilag 1.	Notat om antallet og sammensætningen af udvandrede og genindvandrede personer med dansk indfødsret, om konsekvenserne af udvalgets forslag om, at personer med dansk indfødsret, som agter at vende tilbage til riget inden for to år, vil kunne optages på valglisterne og om Valgretsnevns afgørelser om optagelse på folketingsvalglisten	389
Bilag 2.	Genindvandring af personer, der er udvandret i 1973-2001, fordelt på udvandringsår og opholdets varighed	406
Bilag 3.	Antal udlandsdanskere optaget på valglisterne ved folketingsvalg, folkeafstemninger og Europa-Parlamentsvalg i perioden 1981-2001...	407
Bilag 4.	Afgørelser om optagelse fordelt efter den oplyste årsag til udlandsophold	408
Bilag 5.	Indenrigs- og Sundhedsministeriets høringsbrev	409
Bilag 6.	Beskæftigelsesministeriets høringssvar	412
Bilag 7.	Forsvarsministeriets høringssvar	421
Bilag 8.	Indenrigs- og Sundhedsministeriets høringsnotat	424
Bilag 9.	Justitsministeriets høringssvar	429
Bilag 10.	Kirkeministeriets høringssvar	451
Bilag 11.	Miljøministeriets høringssvar	453
Bilag 12.	Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations høringssvar.....	454
Bilag 13.	Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris høringssvar	459
Bilag 14.	Skatteministeriets høringssvar	464
Bilag 15.	Socialministeriets høringssvar	466
Bilag 16.	Trafikministeriets høringssvar	477
Bilag 17.	Undervisningsministeriets høringssvar	482
Bilag 18.	Økonomi- og Erhvervsministeriets høringssvar.....	489

Kapitel 1

Indledning

1.1. Valgretsudvalgets nedsættelse og kommissorium

Den 11. april 2003 nedsatte indenrigs- og sundhedsministeren og justitsministeren et udvalg vedrørende revision af folketingsvalglovens regler om valgret under udlandsophold (Valgretsudvalget).

Valgretsudvalget fik følgende kommissorium:

”1. Baggrund for nedsættelsen af udvalget

Efter grundlovens § 29, stk. 1, er fast bopæl i riget en af betingelserne for at have valgret til Folketinget.

I folketingsvalglovens § 2 er der opregnet nogle persongrupper, som på trods af ophold i udlandet har en sådan tilknytning til det danske samfund, at grundlovens krav om fast bopæl i riget anses for opfyldt.

Regeringen finder, at der bl.a. som følge af samfundsudviklingen, som har medført øget mobilitet og lettere adgang til kommunikation over landegrænserne, er behov for, at reglerne om den kreds af personer med dansk indfødsret, der under ophold i udlandet bevarer deres valgret, tages op til revision.

I regeringsgrundlaget ”Vækst, velfærd – fornyelse” er derfor anført, at regeringen ønsker at udvide kredsen af personer med dansk indfødsret, der har valgret til Folketinget under midlertidigt ophold i udlandet.

Det er regeringens ønske at udmønte regeringsgrundlaget gennem en ændring af reglerne i folketingsvalgloven i det omfang, dette vil være muligt inden for rammerne af grundloven.

2. Udvalgets opgaver

Regeringen har derfor besluttet, at der nedsættes et udvalg, som får til opgave at undersøge mulighederne for, hvorledes kredsen af personer med dansk indfødsret, der under ophold i udlandet har valget til Folketinget, i videst muligt omfang kan udvides inden for rammerne af grundloven.

Udvalget skal i den forbindelse komme med forslag til ændring af folketingsvalglovens regler om valgret under udlandsophold.

Udvalget får endvidere til opgave at undersøge, om de gældende regler om proceduren for optagelse på folketingsvalglisten af vælgere, der opholder sig i udlandet, kan forenkles med henblik på at gøre det lettere for disse vælgere at blive optaget på valglisten.

Udvalget kan i den forbindelse inddrage reglerne om kompetencefordelingen mellem kommunalbestyrelserne og Valgretsævnet.

3. Udvalgets sammensætning

Indenrigs- og sundhedsministeren og justitsministeren udpeger en formand for udvalget.

Herudover udpeger indenrigs- og sundhedsministeren og justitsministeren to medlemmer af udvalget, der skal være kyndige i statsforfatningsret, fra universiteterne.

Indenrigs- og sundhedsministeren og justitsministeren udpeger endvidere et medlem af udvalget efter indstilling fra KL og Københavns og Frederiksberg kommuner i forening.

Indenrigs- og sundhedsministeren og justitsministeren udpeger desuden et medlem af udvalget fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet og et medlem fra Justitsministeriet.

Sekretariatsbetjeningen af udvalget varetages af Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Justitsministeriet i fællesskab.

4. Tidsplan

Udvalget skal færdiggøre sit arbejde inden 1. oktober 2003.”

1.2. Valgretsudvalgets sammensætning

Valgretsudvalget har haft følgende medlemmer:

Formand:

Professor, dr. jur. Jens Peter Christensen.

Medlemmer:

Professor, dr. jur., LL.M. Peter Germer. Afløst den 4. juni 2003 af professor Claus Haagen Jensen.

Professor, dr.jur. Henrik Zahle.

Lovråd Jørgen Steen Sørensen, Justitsministeriet.

Afdelingschef Hans B. Thomsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Vicekontorchef Hanne Angermann, Frederiksberg Kommune, indstillet af Kommunernes Landsforening og Københavns og Frederiksberg Kommuner i forening.

Sekretariatsbetjeningen af Valgretsudvalget har været varetaget af Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Justitsministeriet i forening.

Udvalgets sekretariat har bestået af valgkonsulent Anne Birte Pade, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, specialkonsulent Grete Kongstad, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, og fuldmægtig Mette Johansen, Justitsministeriet.

1.3. Valgretsudvalgets arbejde

Valgretsudvalget har i perioden fra den 23. maj 2003 afholdt i alt 5 møder.

København, den 23. september 2003

Jens Peter Christensen (formand)

Claus Haagen Jensen

Henrik Zahle

Jørgen Steen Sørensen

Hans B. Thomsen

Hanne Angermann

Anne Birte Pade

Grete Kongstad

Mette Johansen

Kapitel 2

Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger

I dette kapitel gives der først en sammenfatning af indholdet af de enkelte kapitler i betænkningen, jf. kapitel 2.1. – 2.5. Dernæst præsenteres i skemaform udvalgets overvejelser om konkrete modeller for udvidelser af kredsen af personer med dansk indfødsret, der anses for at have fast bopæl i riget under midlertidigt ophold i udlandet, jf. kapitel 2.6.

2.1. Sammenfatning af kapitel 3. Hittidige retsopfattelser vedrørende grundlovens krav om fast bopæl i riget

Kapitel 3.1. indeholder en gennemgang af bopælskravet i den nuværende og de tidligere grundlove samt forarbejderne hertil. Der er tale om en udførlig gennemgang, som for første gang giver et samlet overblik over de udtalelser, som under Den Grundlovgivende Rigsforamlings forhandlinger om grundlovsforslaget 1848/49 og senere under Folketingets og Landstingets behandling af grundlovsændringerne har været fremført vedrørende formålet med og indholdet af det i grundloven anvendte bopælsbegreb. På baggrund af denne gennemgang konkluderes det, at selv om der hverken i den gældende eller i de tidligere grundlove findes bestemmelser, der angiver, hvad der skal forstås ved kravet om fast bopæl i riget, er der adskillige udtalelser i forarbejderne til grundloven af 1849, 1866 og 1915, der peger i retning af, at grundlovgiverne har forudsat et bopælsbegreb, som tog udgangspunkt i en naturlig sproglig forståelse af kravet om fast bopæl, dvs. at en person for at have fast bopæl i riget i grundlovens forstand faktisk skal bo i riget.

I kapitel 3.2. redegøres der for den statsretlige litteratur, som har behandlet spørgsmålet om grundlovens bopælskrav. Det konstateres på denne baggrund, at der i den statsretlige litteratur er almindelig enig-

hed om, at bopælsbegrebet i grundlovens § 29, stk. 1, afspejler et krav om reel tilknytning til Danmark. Det konstateres endvidere, at der i den statsretlige litteratur også er almindelig enighed om, at spørgsmålet om, hvorvidt en person – trods aktuelt ophold i udlandet – kan anses for at have fast bopæl i riget, må bero på en konkret vurdering af forskellige tilknytningsmomenter, herunder udlandsopholdets formål, karakter og varighed. Endelig konstateres det, at der er enighed om, at fastlæggelsen af bopælskravet i anden lovgivning ikke kan være afgørende for fortolkningen af bopælskravet i grundlovens § 29, stk. 1.

I kapitel 3.3. redegøres der for den prøvelse af bopælskravet, som har fundet sted dels ved Landstingets prøvelse af sine medlemmers valgbarhed, der blandt andet var betinget af fast bopæl i landstingsvalgkredsen eller, fra 1915 for så vidt angår de landstingsvalgte medlemmer, af fast bopæl i landet, dels ved Indenrigsministeriets og domstolenes efterprøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelser om optagelse på valglister. Opmærksomheden henledes på, at der først med 1915-grundloven blev indført et bopælskrav som valgbarhedsbetingelse for medlemskab af Folketinget, og at spørgsmålet om, hvorvidt et folketingsmedlem opfyldte bopælskravet, ikke ses at være rejst i forbindelse med Folketingets prøvelse af sine medlemmers valgbarhed i tiden efter grundloven af 1915.

På baggrund af en gennemgang af Rigsdagstidende og af Indenrigsministeriets visdomsbøger er der som noget nyt fremfundet adskillige landstingsafgørelser navnlig fra det 19. århundrede vedrørende prøvelsen af medlemmernes valgbarhed, ligesom der er givet en redegørelse for Indenrigsministeriets praksis fra det 20. århundrede. Det konstateres, at spørgsmålet om, hvorvidt bopælskravet var opfyldt uanset udlandsophold, blev afgjort ved en konkret vurdering af forskellige tilknytningsmomenter, herunder bl.a. om udlandsopholdet var varigt eller midlertidigt, længden af udlandsopholdet, udlandsopholdets formål og karakter, om boligen i Danmark var bevaret, om ægtefælle og børn opholdt sig i Danmark, og om der i tilfælde af opgivelse af boligen var truffet foranstaltninger til en ny bolig. Det forhold, at

opholdet uden for kredsen eller landet er pligtmæssigt, tillægges også vægt ved vurderingen. I stort set alle de fremfundne sager, hvor bopælskravet har været anset for opfyldt uanset ophold i udlandet, har forholdet været det, at vælgeren har haft en bolig her i landet stående til fuld rådighed.

Det konkluderes, at den foreliggende praksis må ses som et udtryk for en konkret fortolkning af grundlovens bopælskrav, herunder således som dette har været gengivet og fortolket i den dagældende lovgivning om optagelse på valglisten. Afgørende har været, om de pågældende uanset opholdet i udlandet faktisk var bosat i Danmark. Flere landstingsudtalelser fra det 19. århundrede opstiller en definition eller sammenfatning af bopælsbegrebet, der er i tråd hermed, idet bopælen blev forstået som det sted, hvor man, når ikke en eller anden grund hindrer en deri, har sit stadige ophold, dvs. det sted, hvor man er hjemmehørende.

I kapitel 3.4. redegøres for de opfattelser af grundlovens bopælskrav, som er kommet til udtryk i forbindelse med ændringer af folketingsvalglovens regler herom.

2.2. Sammenfatning af kapitel 4. Internationale konventioner og EU-retlig regulering

I kapitel 4 beskrives de internationale konventioner og den EU-retlige regulering med henblik på en vurdering af, om grundlovens krav om fast bopæl i riget som betingelse for valgret til Folketinget er i overensstemmelse hermed.

Det konkluderes, at et bopælskrav i national lovgivning som betingelse for valgret til det nationale parlament, ikke er udtryk for en vilkårlig begrænsning af valgretten og dermed ikke er i strid med artikel 3 i 1. tillægsprotokol af 20. marts 1952 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der forpligter medlemsstaterne til med jævne mellemrum at virkeliggøre borgernes ret til at deltage i frie, lige og hemmelige valg.

Det konkluderes endvidere, at grundlovens krav om fast bopæl som betingelse for valgret til Folketinget ikke kan anses for at være i strid med EU-retten. Regulering af valgretten til nationale parlamenter henhører under medlemsstaternes enekompetence, og betingelsen kan ikke anses for at være en ulovlig hindring i forhold til EF-traktatens regler om personers ret til fri bevægelighed.

2.3. Sammenfatning af kapitel 5. Udviklingen i lovgivningen om valgret under udlandsophold

I kapitel 5 beskrives, hvorledes den nuværende og de tidligere grundloves bopælsbetingelse for valgret har været gengivet og udmøntet i lovgivningen vedrørende valg til Folketinget, der er gennemført siden grundloven af 1849. Kapitlet indeholder en udførlig gennemgang af udviklingen i valglovgivningens regler om de materielle betingelser for valgret siden grundloven af 1849, jf. kapitel 5.1., og i valglovgivningens processuelle betingelser for valgret siden grundloven af 1849, jf. kapitel 5.3., samt i udviklingen i folkeregisterlovgivningens regler om registrering af fraflytning/udrejse ved ophold i udlandet siden folkeregistreringens indførelse i 1924, jf. kapitel 5.4. Det er den første samlede gennemgang af udviklingen i de nævnte regler.

Gennemgangen viser, at valglovgivningen siden grundloven af 1849 har indeholdt bestemmelser om de materielle betingelser for valgret, der med enkelte undtagelser blot har bestået i en gengivelse af de i grundloven indeholdte valgretsbetingelser, herunder betingelsen om fast bopæl i riget. Der har som nævnt i kapitel 3 ikke i grundloven af 1849 eller senere grundlove været regler for, hvad der nærmere skulle forstås ved begrebet fast bopæl. Indtil 1970 har valglovgivningen heller ikke indeholdt sådanne regler. Valglovene har dog indtil 1978 indeholdt regler om, hvorledes man skulle forholde sig i relation til reglerne om optagelse på valglisten, hvis en vælger havde fast bopæl flere steder. Først ved ændringerne i 1970, 1980 og 1996 af folketingsvalgloven blev der indsat regler i folketingsvalgloven om forståelsen af bopælsbegrebet, idet nærmere bestemte grupper af personer under visse betingelser blev anset for at have fast bopæl i riget uan-

set udlandsophold. Der er dog fortsat ikke indsat nogen generel definition af bopælsbegrebet i valglovgivningen.

De materielle betingelser for valgret skal ses i sammenhæng med reglerne om vælgeres optagelse på valglisten, som er en betingelse for udøvelse af valgret, og reglerne om valglisternes udarbejdelse skal ses i sammenhæng med folkeregisterlovgivningen. Derfor er der redegjort for udviklingen i folketingsvalglovens regler om udarbejdelse af valglisten samt i folkeregisterlovgivningens regler om registrering af fraflytning/udrejse ved ophold i udlandet.

Valglovgivningen har siden grundloven af 1849 indeholdt processuelle regler om, at der skulle føres valglisten over de valgberettigede i hver kommune, efter hvilke der skulle afholdes folketingsvalg. Valglovene har således indeholdt bestemmelser, der har indebåret og indebærer, at det er en betingelse for valgrettens udøvelse, at man er optaget på valglisten. Dette har været tilfældet, uanset at det først med grundloven af 1915 blev udtrykkeligt fastsat, at valgloven bestemte de nærmere regler for valgrettens udøvelse.

Valglisten skulle fra 1849 til 1980 udarbejdes én gang årligt. I forbindelse med udarbejdelsen af valglisten blev der foretaget en bedømmelse af, om bl.a. bopælsbetingelsen var opfyldt. Ved en ændring i 1980 af folketingsvalgloven blev valglisten fremover udarbejdet, når valg var udskrevet til Folketinget.

Gennemgangen viser endvidere, at valglovgivningens processuelle regler i vidt omfang har haft sammenhæng med folkeregisterlovgivningens regler om, i hvilken kommune en person skulle bopælsregistreres, og om registrering af fraflytning/udrejse ved ophold i udlandet. Et stadigt større antal kommuner lod efter folkeregistreringens indførelse i 1924 valglisten affatte på grundlag af folkeregistrene. Spørgsmålet om, hvorvidt en person opfyldte grundlovens bopælskrav, blev herefter i praksis og siden 1953 i valglovgivningen knyttet til spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende efter folkeregisterlovgivningen uanset ophold i udlandet var berettiget til fortsat at forblive

folkeregistreret i Danmark. Også efter folkeregisterlovgivningen skulle der imidlertid foretages en konkret vurdering af, om en person, der tog ophold i udlandet, havde opgivet sin bopæl i Danmark. I praksis fandt den individuelle prøvelse af bopælsbegrebet, som lovgivningen lagde op til, kun sted i begrænset omfang, idet anmeldelsen af flytning til udlandet i vidt omfang lagdes til grund, og idet bedømmelsen i øvrigt efterhånden foretoges efter fastere retningslinjer. Egentlige retningslinjer herfor udviklede sig i ministeriets praksis og blev nedfældet i den første vejledning om bopælsbegrebet fra 1976. Bopælsregistrering i Danmark kunne efter disse retningslinjer i overensstemmelse med hidtidig praksis bevares under midlertidige ophold i udlandet, såfremt bolig her i landet var bevaret. I perioden fra 1983-88 gjaldt dog en begrænsning på 24 måneder, stadig under forudsætning af, at boligen her i landet var bevaret. Siden 1988 er 6-måneder blevet indført som den absolutte overgrænse for udlandsopholdets varighed, uanset om bolig her i landet er bevaret.

I kapitlet redegøres endvidere for de gældende regler i folketingsvalgloven om de materielle betingelser for valgret under udlandsophold og disses anvendelse i praksis, jf. kapitel 5.2., samt for de gældende regler om optagelse på valglisten efter ansøgning under udlandsophold, jf. kap. 5.6.

2.4. Sammenfatning af kapitel 6. Udvalgets overvejelser om udvidelse af kredsene af personer med dansk indfødsret, der anses for at have fast bopæl i riget under udlandsophold

2.4.1. Sammenfatning af kapitel 6.1. Udvalgets overvejelser om grundlovens krav om fast bopæl i riget og rammerne for lovgivningsmagtens regulering

I kapitel 6.1. redegøres for udvalgets generelle overvejelser om fortolkningen af grundlovens krav om fast bopæl i riget og rammerne for lovgivningsmagtens regulering.

Efter udvalgets opfattelse må fortolkningen af denne bestemmelse ske i overensstemmelse med, hvad der i almindelighed er anerkendt som relevante faktorer ved fortolkning af retsregler. Det vil sige, at der ved fortolkningen bl.a. må indgå reglens ordlyd, formål, forarbejder og foreliggende praksis.

Efter udvalgets opfattelse må der ved fortolkningen af bopælskravet tages udgangspunkt i en naturlig sproglig forståelse af ordene ”fast bopæl i riget”. En sådan fortolkning taler for, at der i grundlovens § 29, stk. 1, som udgangspunkt ligger et krav om, at en person for at have valget til Folketinget faktisk skal bo i riget. Efter en naturlig sproglig forståelse har en person bopæl på det sted, hvor vedkommende almindeligvis opholder sig, når vedkommende ikke er midlertidigt fraværende, f.eks. på grund af arbejde, rejser eller lignende, hvor man typisk er sammen med sin nære familie, og hvor den pågældende har sine væsentligste ejendele. Et sådant bopælsbegreb er beslægtet med det bopælsbegreb, som benyttes i folkeregisterlovgivningen.

Denne forståelse af grundlovens bopælskrav er efter udvalgets opfattelse i overensstemmelse med, hvad der kan udledes af den gældende og de tidligere grundloves forarbejder, ligesom en formålsfortolkning efter udvalgets opfattelse peger i samme retning. Såvel Rigsdagens (Landstingets) som domstolenes og Indenrigsministeriets praksis vedrørende forståelsen af grundlovens bopælsbegreb viser efter udvalgets opfattelse ligeledes, at der ved et udlandsophold skal særlige holdepunkter til for at antage, at vedkommende alligevel har bevaret sin faste bopæl i riget.

Efter udvalgets opfattelse indebærer denne forståelse af grundlovens bopælskrav, at midlertidige afbrydelser af kortere varighed ikke kan være til hinder for, at den pågældende fortsat anses for at have fast bopæl i riget. Det må gælde, selv om den pågældende ikke har opretholdt sin hidtidige bolig i riget under udlandsopholdet.

Personer med dansk indfødsret, som efter udlandsopholdets formål, karakter og varighed må siges at have bevaret en særlig tilknytning til riget, som kan siges at svare til den tilknytning, personer, som faktisk bor i riget, har til riget, vil efter udvalgets opfattelse også opfylde grundlovens bopælskrav. Den nærmere fastlæggelse af, hvilken personkreds der uanset udlandsophold vil opfylde grundlovens bopælskrav, må ske med forsigtighed under hensyn til, at udgangspunktet for fortolkningen af grundlovens bopælskrav må være, at bopælskravet omfatter den personkreds, som faktisk bor i Danmark og er undergivet lovgivningsmagtens regulering.

Efter udvalgets opfattelse har den udvidelse af kredsen af valgberetigede, som siden 1970 er gennemført ved ændringer af folketingsvalgloven, betydet, at lovgivningen har strakt sig meget vidt sammenlignet med, hvad der ville følge af en naturlig forståelse af kravet i grundlovens § 29 om fast bopæl i riget.

Det er udvalgets opfattelse, at der – i lyset af de udvidelser af kredsen af personer med valgret, lovgivningsmagten allerede har foretaget – må antages kun at være plads til meget begrænsede yderligere udvidelser af den kreds af personer med dansk indfødsret, som uanset udlandsophold kan anses for at opfylde bopælskravet i grundlovens § 29, stk. 1. En udvidelse af kredsen af personer, som har valgret uanset udlandsophold, vil efter udvalgets opfattelse kun kunne komme på tale for personer, som forholdsvis kortvarigt og midlertidigt har taget ophold i udlandet, og som har bevaret en reel tilknytning til riget, der kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl.

Det vil efter udvalgets opfattelse være grundlovsmæssigt udelukket at udstrække kredsen af personer, der anses for at have fast bopæl i riget under udlandsophold til trods for, at deres fravær fra riget er af længerevarende og mere fast karakter, videre end den afgrænsning af kredsen, der med udvidelsen i 1980 allerede er sket ved folketingsvalglovens § 2, stk. 2.

2.4.2. Sammenfatning af kapitel 6.2. Udvalgets overvejelser om konkrete modeller for udvidelser af kredsen af personer med dansk indfødsret, der anses for at have fast bopæl i riget under midlertidigt ophold i udlandet

I kapitel 6.2. redegøres for udvalgets overvejelser om konkrete modeller for udvidelser.

2.4.2.1. Udvalget har overvejet en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget i en given periode efter udrejsen af Danmark, uanset om der foreligger hensigt om at vende tilbage til Danmark.

Udvalget har fundet, at en ordning, hvorefter alle, der opholder sig i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget – selv i en kortere periode, f.eks. 1 eller 2 år efter udrejsen – ikke er forenelig med grundlovens § 29. Afgørende er efter udvalgets opfattelse, at ordningen – uanset om fast bopæl i riget anses for at foreligge i en kortere eller længere periode – vil indebære, at også personer, hvis fravær fra riget må forventes at blive af længerevarende og mere fast karakter, anses for at have fast bopæl i riget.

2.4.2.2. Udvalget har tillige overvejet en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, og som agter at vende tilbage til riget inden for en given periode, anses for at have fast bopæl i riget i denne periode.

a) Udvalget har overvejet at fastsætte den periode, inden for hvilken en person skal have til hensigt at vende tilbage til riget, til 1 år eller derunder fra udrejsen.

Efter udvalgets opfattelse vil en sådan ordning være forenelig med grundlovens § 29. Ordningen vil således alene omfatte personer, hvis fravær fra riget er af kortvarig og midlertidig karakter, og som – henset til disses hensigt om at vende tilbage inden for 1 år – må anses

for at have bevaret en reel tilknytning til riget, som kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl.

b) Udvalget har dernæst overvejet at fastsætte den periode, inden for hvilken en person skal have til hensigt at vende tilbage til riget, til 2 år eller derunder fra udrejsen.

Udvalget har under henvisning til opholdets midlertidige karakter, dets relativt korte varighed samt det forhold, at den lovbestemte ordning siden ændringen i 1980 af folketingsvalgloven har hvilet på et princip om, at vurderingen af midlertidighedsbetingelsen vedrører en periode på to år ad gangen, fundet, at ordningen trods en række betænkeligheder vil være forenelig med grundlovens § 29.

Der er i bilag 1 til betænkningen foretaget en vurdering af, hvor mange personer med dansk indfødsret der vil kunne optages på folketingsvalglisten som følge af den foreslåede ordning.

c) Udvalget har endelig overvejet at fastsætte den periode, inden for hvilken en person skal have til hensigt at vende tilbage til riget, til en længere periode end 2 år fra udrejsen.

Udvalget har fundet, at en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, og som agter at vende tilbage til Danmark inden for en periode, der er længere end 2 år, anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med grundlovens § 29. Som anført i kapitel 6.1. vil det efter udvalgets opfattelse være grundlovsmæssigt udelukket at udstrække kredsen af personer, der anses for at have fast bopæl i riget til trods for, at deres fravær fra riget er af længerevarende og mere fast karakter. Udvalget har herved også lagt vægt på, at den lovbestemte ordning siden ændringen i 1980 af folketingsvalgloven har hvilet på et princip om, at vurderingen af midlertidighedsbetingelsen vedrører en periode på 2 år ad gangen.

2.4.2.3. Udvalget har endvidere overvejet en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret med en bestemt tilknytningsårsag anses for at have fast bopæl i riget under midlertidigt ophold i udlandet.

Eftersom udvalget har fundet, at personer, der i en periode på op til 2 år opholder sig midlertidigt i udlandet, må antages at have bevaret en reel tilknytning til riget, der kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl, og at en sådan ordning derfor er i overensstemmelse med grundlovens § 29, jf. 2.4.2.2., vil ordningen kun være relevant at overveje for en periode, der er længere end 2 år.

a) Udvalget har overvejet en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet som arbejdstager for en længere periode end 2 år efter udrejsen eller i en sådan periode driver selvstændig erhvervsvirksomhed, anses for at have fast bopæl i riget.

Det er udvalgets opfattelse, at personer, der i en periode på over 2 år tager ophold uden for Danmark, uden at formålet med eller årsagen til opholdet i sig selv er udtryk for tilknytning til Danmark, ikke kan siges at have bevaret en reel tilknytning til riget, som kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl. Udvalget har ikke fundet, at et arbejde i udlandet i sig selv er udtryk for en særlig tilknytning til riget, og udvalget har derfor fundet, at ordningen vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med grundlovens § 29.

b) Udvalget har endvidere overvejet en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opnår lokal ansættelse i en afdeling i udlandet af en herværende myndighed, virksomhed eller forening, og som midlertidigt har taget ophold i udlandet for en længere periode end 2 år, anses for at have fast bopæl i riget.

Udvalget har ikke fundet, at der i selve virksomhedens tilknytning til Danmark ligger en så stærk tilknytning fra den ansattes side til riget, at der er grundlag for at anlægge en anden vurdering end den, udvalget har anlagt ovenfor. Også her finder udvalget, at en ordning som

den beskrevne vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med grundlovens § 29.

2.4.2.4. Udvalget har overvejet en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som agter at vende tilbage til riget inden for en periode, som er længere end 2 år, og som har bevaret bolig her i landet, kan anses for at have fast bopæl i riget i grundlovens forstand.

Såfremt en person agter at vende tilbage til riget inden for en årrække, som ikke er helt kortvarig, kan det forhold, at den pågældende har bevaret sin bolig her i landet, efter udvalgets opfattelse kun tillægges begrænset betydning. Udvalget har ikke fundet, at selve opretholdelsen af en bolig her i landet ved sådanne forholdsvis længerevarende udlandsophold udgør en tilknytning fra boligindehaverens side til riget, som kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl. I selve opretholdelsen af en bolig her i landet ligger alene, at vedkommende bevarer sin mulighed for at vende tilbage til sin bolig ved udlandsopholdets ophør. Udvalget har på den baggrund fundet, at en ordning som den beskrevne vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med grundlovens § 29.

2.4.2.5. Udvalget har overvejet, om personer med dansk indfødsret, der har beskæftigelse i Danmark eller modtager undervisning på en uddannelsesinstitution i Danmark, men som opholder sig midlertidigt i udlandet (grænsegængere), kan anses for at have fast bopæl i riget.

Efter udvalgets opfattelse må det blive afgørende, at grænsegængerne ikke har deres bolig i Danmark, men i udlandet, hvortil de stadig vender tilbage, når arbejdet eller andre grunde ikke hindrer dem deri, jf. den under kapitel 2.4.1. anførte naturlige sproglige forståelse af bopælsbegrebet. Udvalget har fundet, at der for grænsegængere ikke i selve udlandsopholdets karakter er omstændigheder, der peger i retning af at deres udlandsophold vil være af forholdsvis kortvarig og midlertidig karakter. De pågældende er flyttet til udlandet for at bo dér.

Udvalget har på denne baggrund ikke fundet, at en ordning, hvorefter personer, der har beskæftigelse i Danmark eller modtager undervisning på en uddannelsesinstitution i Danmark, men som opholder sig midlertidigt i udlandet (grænsegængere), anses for at have fast bopæl i riget, vil være forenelig med grundlovens § 29.

2.4.2.6. Udvalget har endelig overvejet, om der ved lov kan ske en fastsættelse af den øverste grænse for det åremål for ophold i udlandet, der efter folketingsvalglovens § 2, stk. 2, kan anses for midlertidigt, ved at angive, at et ophold i udlandet kan anses for midlertidigt, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, såfremt udlandsopholdet på tidspunktet for indgivelse af anmodning om optagelse på folketingsvalglisten ikke har varet i mere end 12 år.

En sådan regel ville indebære en lovfæstelse af den retstilstand, der ifølge Valgretsnevnets daværende praksis var gældende indtil udgangen af 2002.

Til støtte for at lovfæste en 12-årsgrænse kan anføres, at det hverken ud fra den gældende eller tidligere grundlove eller deres forarbejder kan udledes, hvor længe et udlandsophold kan vare, før der ikke længere foreligger fast bopæl i riget i grundlovens forstand. Det er derfor vanskeligt ud fra grundloven at fastlægge en præcis grænse herfor.

På den baggrund kan det endvidere anføres, at det ved fortolkningen af grundloven må tillægges betydning, hvilken retsopfattelse der er kommet til udtryk i de retsanvendende myndigheders praksis. Ved vurderingen må det derfor tillægges vægt, at Valgretsnævnet fra 1980 til 2003 har fulgt den retningslinje, at personer, der var omfattet af § 2, stk. 2, og hvis udlandsophold på ansøgningstidspunktet ikke oversteg 12 år, kunne optages på valglisten.

Det kan i den forbindelse nævnes, at Folketinget på flere måder, bl.a. i forbindelse med behandlingen af folketingsvalgloven af 1987, er blevet orienteret om denne praksis.

Det bemærkes endelig, at en sådan lovfæstelse ikke ville omfatte enhver person, som opholder sig i udlandet, men alene personer, der opholder sig i udlandet af en af de særlige grunde, som er nævnt i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1-5, eller har en tilknytning, der ganske må sidestilles hermed.

Imod at lovfæste en 12-årsgrænse kan anføres, at der skal anlægges en fortolkning af grundlovens krav om "fast bopæl i riget", der stemmer med en naturlig sproglig forståelse af dette udtryk. Ud fra en sådan naturlig sproglig forståelse af grundlovens bopælskrav kan det være vanskeligt at karakterisere ophold i udlandet på helt op til 12 år som midlertidige, og dette gælder uanset den nærmere baggrund for udlandsopholdet. En naturlig sproglig forståelse er også lagt til grund i den nuværende og de tidligere grundloves forarbejder og i Rigsdagens forhandlinger om dette spørgsmål frem til ændringen i 1970 af folketingsvalgloven.

Hertil kommer, at formålet med bopælskravet må være at sikre en nær sammenhæng mellem retten til at stemme til et valg og det forhold, at man påvirkes direkte af de beslutninger, det valgte politiske organ måtte træffe.

Det kan endvidere nævnes, at der i den nyeste statsretlige litteratur er sat spørgsmålstejn ved den forfatningsmæssige berettigelse af den ovenfor omtalte tidligere praksis i Valgretsnevnet.

Ved vurderingen af, hvilken betydning Valgretsnevnets praksis frem til 2003 kan tillægges, må indgå, at Valgretsnevnet – med virkning fra januar 2003 – har ændret praksis til en retningslinje om, at ansøgeren på ansøgningstidspunktet højst må have opholdt sig i udlandet i 8 år. En af begrundelserne for Valgretsnevnets praksisændring var, at en sådan lavere øverste grænse for, hvad der i almindelighed kan anses for et midlertidigt udlandsophold, er bedre stemmende med grundlovens krav om fast bopæl i riget end den tidligere praktiserede 12 års grænse. Det må tillige indgå, at Valgretsnevnets tidligere praksis har været påvirket af den opfattelse, at bopælskravet i grund-

lovens § 29 skulle forstås som en "retlig forudsætning", og at udvalget ikke har ment at kunne tilslutte sig en sådan fortolkning.

Hertil kommer, at en retningslinje om, at udlandsophold helt op til 12 år kunne anses for midlertidige, ikke ses at være forudsat i forarbejderne til ændringen i 1980 af folketingsvalgloven.

Under hensyn til grundlovsbestemmelsens ordlyd og formål finder fire medlemmer af udvalget (Jens Peter Christensen, Henrik Zahle, Claus Haagen Jensen og Hanne Angermann), at en lovregel, der indebærer, at udlandsophold i op til 12 år i almindelighed anses for midlertidige, vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt i forhold til bopælskravet i grundlovens § 29, stk. 1, at en sådan ordning ikke kan anses for at være grundlovsmæssig. Valgretsnetnets praksis fra 1980 til 2003 ændrer efter disse medlemmers opfattelse ikke på denne vurdering, da Valgretsnetnets praksis som anført har været påvirket af en fortolkning af grundloven, som udvalget har taget afstand fra.

To medlemmer af udvalget (Jørgen Steen Sørensen og Hans B. Thomsen) finder efter en samlet vurdering af de nævnte synspunkter, at meget taler for, at en ordning som den beskrevne kan gennemføres inden for rammerne af grundloven. Disse medlemmer lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at en sådan ordning ville svare til den praksis, som konsekvent og i en lang periode – fra 1980 til 2003 – har været fulgt af Valgretsnetnet, og at der på den baggrund måtte kræves meget sikre holdepunkter for at fastslå, at en sådan praksis ikke kan lovfæstes. Under hensyn til den vurdering af spørgsmålet, som udvalgets øvrige medlemmer har givet udtryk for, stiller de nævnte to medlemmer imidlertid ikke forslag om en sådan lovfæstelse.

2.5. Sammenfatning af kapitel 7. Udvalgets overvejelser vedrørende ændring af reglerne om proceduren i forbindelse med ansøgning om optagelse på valglisten under udlandsophold

I kapitel 7 redegøres for de enkelte trin i proceduren i forbindelse med ansøgning og behandling af sager om optagelse på valglisten under udlandsophold samt for udvalgets overvejelser om mulighederne for at forenkle ansøgningsproceduren og sagsbehandlingen.

Udvalget har fundet, at de gældende regler om proceduren i forbindelse med ansøgning om optagelse på valglisten under udlandsophold generelt er hensigtsmæssige og på en fornuftig og afbalanceret måde tilgodeser hensynet til, at ansøgningsproceduren for ansøgeren er enkel og smidig over for hensynet til myndighedernes prøvelse af, om bopælsbetingelsen er opfyldt.

Udvalget er af den opfattelse, at den nuværende kompetencefordeling ikke bør ændres. Udvalget finder således, at afgørelser om optagelse på folketingsvalglisten af vælgere, der har haft ophold i udlandet i mere end 4 år, fortsat skal træffes af Valgretsnettet. Udvalget har herved ud fra en samlet vurdering lagt afgørende vægt på hensynet til at sikre en konkret, sagkyndig bedømmelse af, om et udlandsophold er midlertidigt.

På enkelte punkter har udvalget imidlertid fundet grundlag for at anbefale ændringer af de gældende regler om proceduren i forbindelse med ansøgning om optagelse på valglisten under udlandsophold.

Udvalget kan anbefale, at personer, der agter at vende til riget inden for 2 år fra udrejsen, optages på valglisten på grundlag af en ansøgning om optagelse på valglisten, herunder en erklæring om udlandsopholdets forventede varighed på højst 2 år, som meddeles på selve udrejseblanketten. Dette er en særlig forenklet procedure, idet vedkommende ikke som ellers ved optagelse på valglisten efter folketingsvalglovens § 2 skal udfylde det særlige ansøgningskema herfor.

Udvalget har således fundet, at der bør gives adgang til, at en ansøgning om optagelse på valglisten kan indsendes elektronisk uden digital signatur. Udvalget finder ingen betænkeligheder forbundet med anvendelsen af digital signatur ved optagelsen af vælgere med ophold i udlandet på valglisten, men finder som følge af de tekniske problemer, der på nuværende tidspunkt er knyttet til anvendelsen heraf, ikke grundlag for at anbefale generelt at indføre digital signatur ved optagelsen af vælgere med ophold i udlandet på valglisten. Som følge af udvalgets anbefaling om at give adgang til at indsende ansøgning elektronisk uden digital signatur vil anvendelse af digital signatur mellem de personer og de kommuner, hvor det i dag er muligt, næppe blive nødvendig.

Udvalget har endvidere fundet, at en afgørelse i de tilfælde, hvor ansøgningen er indgivet elektronisk, og hvor ansøgeren ikke har udtrykt ønske om at få tilsendt afgørelsen i papirform, bør meddeles den pågældende elektronisk.

Udvalget har endvidere fundet, at der ikke kan anføres tungtvejende administrative hensyn mod at afkorte 15-dages fristen for optagelse på valglisten til en 7-dages frist for så vidt angår udlandsdanskere og tilflyttere fra udlandet, hvorved skønsmæssigt 300-400 flere vælgere vil kunne optages på valglisten. Som følge af sammenhængen med spørgsmålet om afkortelse af fristen for optagelse på valglisten af vælgere, der tilflytter fra udlandet, har udvalget undladt at komme med en anbefaling på dette punkt, men har henstillet, at ministeriet overvejer spørgsmålet om en sådan afkortelse af fristen for optagelse af udlandsdanskere på valglisten i sammenhæng med spørgsmålet om indførelse af tilflytterlister.

2.6. Skema over udvalgets overvejelser om konkrete modeller for udvidelser af kredsen af personer med dansk indfødsret, der anses for at have fast bopæl i riget under midlertidigt ophold i udlandet.

MODEL	VURDERING AF GRUNDLOVSMÆSSIGHED	RESUMÉ AF BEGRUNDELSE
<p>1. Personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget i en given periode efter udrejsen af Danmark, uanset om der foreligger hensigt om at vende tilbage til Danmark, jf. kap. 6.2.1.</p>	<p>Ordningen anses ikke for at være forenelig med grundlovens § 29.</p>	<p>Ordningen vil indebære, at også personer, der reelt har opgivet den faste bopæl i riget, eller hvis fravær fra riget må forventes at blive af længevarende og mere fast karakter, anses for at have fast bopæl i riget.</p>
<p>2. Personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, og som agter at vende tilbage til riget inden for en given periode, anses for at have fast bopæl i riget i denne periode, jf. kap. 6.2.2.</p>		
<p>2.1. Den periode, inden for hvilken en person skal have til hensigt at vende tilbage til riget, fastsættes til 1 år, jf. kap. 6.2.2.1.</p>	<p>Ordningen anses for at være forenelig med grundlovens § 29.</p>	<p>Ordningen vil alene omfatte personer, hvis fravær fra riget er af kortvarig og midlertidig karakter, og som – henset til disses hensigt om at vende tilbage inden for 1 år – må anses for at</p>

MODEL	VURDERING AF GRUNDLOVSMÆSSIGHED	RESUMÉ AF BEGRUNDELSE
		have bevaret en reel tilknytning til riget, som kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl.
<p>2.2. Den periode, inden for hvilken en person skal have til hensigt at vende tilbage til riget, fastsættes til 2 år eller derunder, jf. kap. 6.2.2.2.</p>	<p>Ordnningen anses trods en række betænkeligheder for at være forenelig grundlovens § 29.</p>	<p>Ordnningen vil alene omfatte personer, hvis udlandsophold er af midlertidig karakter og relativt kort varighed. Den lovbestemte ordning har siden ændringen i 1980 af folketingsvalgloven hvilet på et princip om, at vurderingen af midlertidighedsbetingelsen vedrører en periode på 2 år af gangen.</p>
<p>2.3. Den periode, inden for hvilken en person skal have til hensigt at vende tilbage til riget, fastsættes til en længere periode end 2 år fra udrejsen, jf. kap. 6.2.2.3.</p>	<p>Ordnningen vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med grundlovens § 29.</p>	<p>Det vil være grundlovsmæssigt udelukket i videre omfang end ved udvidelsen i 1980 at udstrække kredsen af personer, der bevarer valgretten til Folketinget til trods for, at deres fravær fra riget er af længerevarende og mere fast karakter. Den lovbestemte ordning har siden ændringen i 1980 af folketingsvalgloven</p>

MODEL	VURDERING AF GRUNDLOVSMÆSSIGHED	RESUMÉ AF BEGRUNDELSE
		hvilet på et princip om, at vurderingen af midlertidighedsbetingelsen vedrører en periode på 2 år af gangen.
<p>3. Personer med dansk indfødsret med en bestemt tilknytningsårsag anses for at have fast bopæl i riget under midlertidigt ophold i udlandet for en periode, der er længere end 2 år, jf. kap. 6.2.3.</p>		
<p>3.1. Personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet som ansat for en længere periode end 2 år efter udrejsen eller i en sådan periode driver selvstændig erhvervsvirksomhed, anses for at have fast bopæl i riget, jf. kap. 6.2.3.2.</p>	<p>Ordningen vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med grundlovens § 29.</p>	<p>Et arbejde i udlandet er ikke i sig selv udtryk for en sådan tilknytning til riget, at en ordning, som den beskrevne vil være forenelig med grundlovens § 29.</p>
<p>3.2. Personer med dansk indfødsret, som opnår lokal ansættelse i en afdeling i udlandet af en herværende myndighed, virksomhed eller forening, og</p>	<p>Ordningen vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med</p>	<p>I selve virksomhedens tilknytning til Danmark ligger der ikke en så stærk tilknytning fra den ansattes side til riget, at en ordning som den beskrevne vil være for-</p>

MODEL	VURDERING AF GRUNDLOVSMÆSSIGHED	RESUMÉ AF BEGRUNDELSE
som midlertidigt har taget ophold i udlandet for en længere periode end 2 år, anses for at have fast bopæl i riget, jf. kap. 6.2.3.3.	grundlovens § 29.	enelig med grundlovens § 29.
<p>4. Personer med dansk indfødsret, som agter at vende tilbage til riget inden for en periode, som er længere end 2 år, og som har bevaret bolig her i landet, anses for at have fast bopæl i riget, jf. kap. 6.2.4.</p>	<p>Ordnningen vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med grundlovens § 29.</p>	<p>Selve opretholdelsen af en bolig her i landet ved sådanne forholdsvis længerevarende udlandsophold udgør ikke en tilknytning fra boligindehaverens side til riget, som kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl. I selve opretholdelsen af en bolig her i landet ligger alene, at vedkommende bevarer sin mulighed for at vende tilbage til sin bolig ved udlandsopholdets ophør.</p>
<p>5. Personer med dansk indfødsret, der har beskæftigelse i Danmark eller modtager undervisning på en uddannelsesinstitution i Danmark, men som opholder sig midlertidigt i udlandet (græn-</p>	<p>Ordnningen anses ikke for at være i overensstemmelse med grundlovens § 29.</p>	<p>De såkaldte grænssegængere har ikke deres bolig i Danmark, men i udlandet, hvortil de stadig vender tilbage, når arbejdet eller andre grunde ikke hindrer dem deri. For grænssegængere er der ikke i selve</p>

MODEL	VURDERING AF GRUNDLOVSMÆSSIGHED	RESUMÉ AF BEGRUNDELSE
<p>segængere), anses for at have fast bopæl i riget, jf. kap. 6.2.5.</p>		<p>udlandsopholdets karakter omstændigheder, der peger i retning af, at deres udlandsophold vil være af forholdsvis kortvarig og midlertidig karakter.</p>
<p>6. Fastsættelse ved lov af den øverste grænse for det åremål for ophold i udlandet, der efter folketingsvalglovens § 2, stk. 2, kan anses for midlertidigt, ved at angive, at et ophold i udlandet kan anses for midlertidigt, såfremt udlandsopholdet på tidspunktet for indgivelse af anmodning om optagelse på folketingsvalglisten ikke har været i mere end 12 år, jf. kap. 6.2.6. Herved lovfæstes Valgretsrådets tidligere praksis fra 1980 til 2003.</p>	<p>Fire medlemmer af udvalget finder, at en sådan lovfæstelse vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt i forhold til grundlovens bopælskrav, at lovfæstelsen ikke kan anses for at være grundlovsmæssig.</p> <p>To medlemmer af udvalget finder, at meget taler for, at ordningen kan gennemføres inden for rammerne af grundloven, men stiller under hensyn til den vurdering af spørgsmålet, som udvalgets øvrige medlemmer har givet udtryk for, ikke forslag om en sådan lovfæstelse.</p>	<p>De fire medlemmer af udvalget henviser til grundlovsbestemmelsens ordlyd og formål. Valgretsrådets praksis fra 1980 til 2003 ændrer ikke på denne vurdering, da Valgretsrådets praksis har været påvirket af en fortolkning af grundloven, som udvalget har taget afstand fra.</p> <p>De to medlemmer af udvalget henviser til, at det kræver meget sikre holdepunkter for at fastslå, at Valgretsrådets langvarige og konsekvente praksis ikke kan lovfæstes.</p>

Kapitel 3

Hidtidige retsopfattelser vedrørende grundlovens krav om fast bopæl i riget

Efter grundlovens § 29, stk. 1, er fast bopæl i riget en betingelse for valgret til Folketinget. I dette kapitel beskrives de hidtidige retsopfattelser af grundlovens krav om fast bopæl, som er kommet til udtryk i den nuværende og de tidligere grundloves bopælskrav som betingelse for valgret til Rigsdagen (Folketinget) og deres forarbejder, i den statsretlige litteratur, i Rigsdagens (Landstingets), domstolenes og Indenrigsministeriets praksis samt i forbindelse med ændringer af folketingsvalglovens regler herom.

Baggrunden for kapitlet er, at det ved fortolkningen af den nuværende grundlovs krav om fast bopæl i riget kan være relevant at inddrage de hidtidige retsopfattelser af bopælskravet. Se herom kapitel 6.1.1.1.

Nedenfor i kapitel 3.1 beskrives kravet om fast bopæl i den gældende og tidligere grundlove og forarbejderne hertil. I kapitel 3.1.5. er der givet en sammenfatning af denne beskrivelse.

I kapitel 3.2 omtales den statsretlige litteratur, som har behandlet spørgsmålet om grundlovens bopælskrav. I kapitel 3.2.5. er der givet en sammenfatning heraf.

I kapitel 3.3 omtales den prøvelse af bopælskravet, som har fundet sted dels ved Rigsdagens (Landstingets) prøvelse af sine medlemmers valgbarhed, dels ved domstolenes og Indenrigsministeriets efterprøvelse af kommunalbestyrelses afgørelser om optagelse på valglisten. I kapitel 3.3.1.2.9. er der givet en sammenfatning af de sager, hvor Landstinget under 1866-grundloven har taget stilling til valgbarheden af et valgt landstingsmedlem. I kapitel 3.3.2.1.3. er der givet en sammenfatning af de sager, hvor domstolene har efterprøvet kommunalbestyrelsens afgørelser om optagelse på valglisten, og i

kapitel 3.3.2.2. er der givet en sammenfatning af de sager, hvor Indenrigsministeriet har efterprøvet disse afgørelser. I kapitel 3.3.3. er der givet en sammenfatning af Rigsdagens (Landstingets), domstolernes og Indenrigsministeriets praksis. Opmærksomheden henledes på, at der først med 1915-grundloven blev indført et bopælskrav som valgbarhedsbetingelse for medlemskab af Folketinget, og at spørgsmålet om, hvorvidt et folketingsmedlem opfyldte bopælskravet, ikke ses at være rejst i forbindelse med Folketingets prøvelse af sine medlemmers valgbarhed under grundlovene af 1915, 1920 og 1953.

I kapitel 3.4 redegøres for de opfattelser af grundlovens bopælskrav, som er kommet til udtryk i forbindelse med ændringer af folketingsvalglovens regler herom.

3.1. Grundlovens krav om fast bopæl

Grundlovens § 29, stk. 1, om betingelserne for valgret til Folketinget har følgende ordlyd:

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

Også i de tidligere grundlove har der været stillet krav om fast bopæl som betingelse for valgret til Folketinget.

3.1.1. 1849-grundloven

3.1.1.1. I 1849-grundloven var bopælsbetingelsen for valgret til Folketinget formuleret som et krav om fast bopæl i ét år i den valgkreds eller den stad, hvor den pågældende vælger opholdt sig på valgtidspunktet:

”§ 35. Valgret til Folkethinget har enhver uberygtet Mand, som har Indfødsret, naar han har fyldt sit 30te Aar, medmindre han:

[...]

d) ikke har havt fast Bopæl i eet Aar i den Valgkreds eller den Stad, hvori han opholder sig paa den Tid, Valget foregaaer.”

I 1849-grundloven blev stillet et tilsvarende bopælskrav som betingelse for valgret til Landstinget. Bestemmelsen i 1849-grundlovens § 39 om valgret til Landstinget indeholdt en henvisning til det bopælskrav, som blev stillet som betingelse for valgret til Folketinget:

”§ 39. Valgret til Landstinget har Enhver, der ifølge § 35 har Valgret til Folkethinget. [...]”

3.1.1.2. I Valglov af 6. juli 1848 for Dannelsen af den ved allerhøjeste Kundgjørelse af 4. April d. A. bebudede Rigsforsamling blev der stillet et tilsvarende krav om et års fast bopæl i valgkredsen som betingelse for valgret til rigsforsamlingen:

”7. For at kunne deltage i Valget af Medlemmer til Rigsforsamlingen udkræves, at vedkommende er i Besiddelse af følgende personlige Egen-skaber:

[...]

f. At han i det sidste Aar har havt fast Bopæl i Valgdistriktet, i hvilken Henseende Kjøbenhavn er at anse for eet Valgdistrikt.”

Om baggrunden for dette krav er i protokollen fra mødet i Statsrådet den 10. april 1848, jf. Statsrådets forhandlinger 1848-1863, 1. bind, side 208, anført følgende:

”Minister Monrad foreslog dernæst, at det maatte være en Betingelse, af Vedkommende ’havde sit Ophold i Valgdistrictet’, idet han tillige foreslog, at der hertil skulde forlanges, at dette Ophold i det Ringeste skulde have varet eet Aar.

Efter nogen diskussion vedtog Statsraadet, at det nævnte Ophold skulde have varet i 1 à 2 Aar, og at Comiteen gjorde de nærmere Bestemmelser.”

3.1.1.3. I det første samlede grundlovsudkast, der blev forelagt for Statsrådet den 15. juli 1848, foreslog den komité, der havde udarbejdet udkastet, at der skulle gælde samme betingelser for valgret, som der efter valgloven gjaldt for valg til Den Grundlovgivende Rigsforsamling.

På et møde den 8. august 1848 vedtog Statsrådet på denne baggrund, at bl.a. kravet om fast bopæl, der fandtes i valgloven af 1848, skulle optages i regeringens udkast til grundlov. Af protokollen fra det pågældende møde, jf. Statsrådets forhandlinger 1848-1863, 1. bind, side 412, fremgår således:

”I øvrigt vedtoges det i Henseende til denne §, at de i Valgloven opstillede Betingelser for Valgret og Valgbarhed skulde med Tilføjning af Indfødsret og med Forbigaaelse af Fordringen om at staae i undersaatligt Forhold optages i §'en [...].”

Regeringens udkast til grundlov blev fremlagt for Den Grundlovgivende Rigsforsamling på dennes 2. møde den 24. oktober 1848. § 31 i det fremsatte udkast havde følgende ordlyd:

”§ 31. Valgret til Rigsdagen [dvs. Folketinget og Landstinget] har enhver uberygtet Mand, som har Indfødsret, naar han har fyldt sit 30te Aar, medmindre han

[...]

d. ikke har havt fast Bopæl i eet Aar i det Valgdistrikt, hvori han opholder sig paa den Tid, Valget foregaaer. Omflytning i en Stad, der har flere end et Valgdistrikt, er i saa Henseende uden Indflydelse.”

3.1.1.4. Bestemmelserne i grundlovsudkastets §§ 30-36 om rigsdagens sammensætning og valg var genstand for stor diskussion i det udvalg, der var nedsat til at behandle grundlovsforslaget.

Der kunne ikke i udvalget opnås flertal hverken for udkastet eller for bestemte ændringer af dette, og udvalget delte sig i seks mindretal,

som den 22. februar 1849 hver afgav en indstilling, jf. Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1849, sp. 1493 ff.:

”Repræsentationssystemet danner Hovedhjørnestenen i enhver fri Statsforfatning. Udvalget har derfor gjentagne Gange fortrinsviis gjort dette Af-snit til Gjenstand for den omhyggeligste Overveielse; men det maa desto mere beklage, at det ikke har kunnet forene sig om nogen fælles Indstilling. Udvalget maa saaledes med Hensyn til disse Paragrapher (30-36) indskrænke sig til at forelægge Forsamlingen de Meningsyttringer, som de forskjellige Minoriteter hver for sig have fundet Anledning til at fremsætte”

Udvalgets uenighed vedrørende udkastets § 31 drejede sig primært om, hvorvidt rigsdagen skulle bestå af et eller to kamre, og hvorvidt der som betingelse for valget (tillige) skulle stilles krav til vælgerens samfundsmæssige position (et censuskrav), herunder f.eks. krav om jord- eller ejendomsbesiddelse af en vis størrelse eller værdi, krav om at have betalt skat af en vis størrelse, krav om borgerskab i en købstad mv.

Også med hensyn til bopælskravets eksistens og udformning var der forskelligheder imellem forslagene. Flere af mindretallene stillede ikke forslag om bopælskrav, idet bopælskravet var erstattet af et krav om jord- eller ejendomsbesiddelse af en vis størrelse eller værdi og/eller et krav om at have betalt skat af en vis størrelse (den 2. minoritet, for så vidt angår de betingede valg, jf. a.st. sp. 1497; den 3. minoritet, jf. a.st., sp. 1499, og den 4. minoritet, jf. a.st., sp. 1501).

Andre af mindretallene stillede forslag om bopælskrav, enten uden et censuskrav eller suppleret med forskelligt udformede censuskrav. Bopælskravets udformning var ikke helt den samme. Et af udvalgets mindretal (den 1. minoritet) stillede forslag om et bopælskrav, der var affattet som i regeringens grundlovsudkast, jf. a.st., sp. 1495. Et andet mindretal stillede forslag om fast bopæl i et halvt år i det valgdistrikt, hvori vælgeren opholdt sig på den tid, han blev indregnet som vælger (den 2. minoritet, for så vidt angår de almindelige valg, jf. a.st., sp. 1498). Et tredje mindretal (den 5. minoritet) stillede forslag om fast bopæl i et år i det valgdistrikt eller den stad, hvori vælgeren opholdt

sig på den tid, valget foregik, jf. a.st., sp. 1507. Et sidste mindretal (den 6. minoritet), der bl.a. bestod af A.F. Krieger, der var ordfører for det udvalg under Den Grundlovgivende Rigsforsamling, der behandlede bl.a. grundlovens valgrets- og valgbarhedsbestemmelser, stillede forslag om fast bopæl i et år i den valgkreds eller den stad, hvori vælgeren opholdt sig på den tid, valget foregik. Forslaget var affattet som følger, jf. a.st., sp. 1513:

”§ 31. Valgret til Rigsdagen har enhver uberygtet Mand, som har Indfødsret, naar han har fyldt sit 30te Aar, medmindre han

[...]

d) ikke har havt fast Bopæl i eet Aar i den Valgkreds eller den Stad, hvori han opholder sig paa den Tid, Valget foregaaer.”

Det sidstnævnte mindretals affattelse af bestemmelsen om bopælskravet svarede til 1849-grundlovens endelige affattelse heraf.

Om bopælskravet anføres af dette mindretal, jf. a.st., sp. 1508-1509:

”Vi slutte os med Hensyn til dette Punkt til de i § 31 givne Bestemmelser, idet vi alene foreslaae [...] den forkortede Redaction af Litr. d ”ikke har havt fast Bopæl i eet Aar i det Valgdistrikt [i mindretallets forslag står der ”Valgkreds”, jf. ovenfor] eller i den Stad, hvori han opholder sig paa den Tid, Valget foregaaer”.

[...]

Stadigt Ophold i en vis Tid i den Valgkreds, hvor Valgretten skal gjøres gældende, er vistnok ogsaa en aldeles naturlig eller endog nødvendig Betingelse, og vi finde ikke heller tilstrækkelig Grund til, at fravige det i Udkastet foreskrevne Tidsrum af eet Aar.”

Indholdet af bopælskravet ses ikke i øvrigt at have været genstand for udvalgets nærmere overvejelser.

3.1.1.5. Også på Den Grundlovgivende Rigsforsamling blev grundlovsudkastets §§ 30-36 diskuteret indgående. Den foreløbige behand-

ling af bestemmelserne foregik i perioden fra den 9.-29. marts 1849, og den endelige behandling fra den 25. april -1. maj 1849, jf. Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1849, sp. 1808-2163, sp. 2180-2277 og sp. 2877-3029.

Den Grundlovgivende Rigsforsamlings drøftelser af valgretsbestemmelserne i udkastets § 31 drejede sig – ligesom udvalgets – primært om, hvorvidt rigsdagen skulle bestå af et eller to kamre, og hvorvidt der skulle stilles et censuskrav som betingelse for valgret.

Under den foreløbige behandling af grundlovsudkastets §§ 30-36 blev de seks mindretals forslag drøftet. Under drøftelserne blev de bopælskrav, som var stillet i nogle af mindretallenes forslag, kun sporadisk berørt. Under behandlingen af den 6. minoritets forslag stillede Barfod ændringsforslag om, at kravet i forslaget § 31, litra d, om fast bopæl i et år i den valgkreds eller stad, hvori vælgeren opholdt sig på valgdagen, udgik, idet Barfod havde som sin principielle opfattelse, at "enhver fuldmyndig pletfri dansk Mand" skulle have valgret, jf. a.st., sp. 2159.

Algreen-Ussing anførte endvidere om bopælskravet i den 6. minoritets forslag, jf. a.st., sp. 2198-99:

"Med Hensyn til § 31 d skjønner jeg ikke, at der efter vore Forhold er nogen særdeles Anledning til at kræve, at Vedkommende skal i eet Aar have haft fast Bopæl i det Valgdistrikt, hvori han opholder sig paa den Tid, Valget foregaaer. Saavidt jeg erindrer, er der ogsaa allerede foreslaaet, at denne Bestemmelse ganske skal udgaae; men skulde dette ikke vinde Bifald, troer jeg i alt fald, at der er god Føie til at indskrænke Bestemmelsen til et halvt Aar. Jeg skal derhos tillade mig at forbeholde mig Ret til at faae tilføiet en Bestemmelse med Hensyn til Militaire, forsaavidt de ere i det Tilfælde, at de ikke have haft Ophold paa det Sted, hvor Valget foregaaer, i den Tid, som Grundlovsudkastet fastsætter."

Under den endelige behandling af grundlovsudkastets §§ 30-36 blev der drøftet og stemt om fem hovedforslag (idet to hovedforslag blev trukket tilbage af forslagsstillerne) og de til de forskellige hovedforslag

stillede ændringsforslag. Forslagene var forskelligt udformede med hensyn til disse ovennævnte spørgsmål.

Også med hensyn til bopælskravets eksistens og udformning var der forskelligheder imellem forslagene. Grundtvigs af Rigsforsamlingen forkastede hovedforslag tog ikke stilling til, om der skulle gælde et bopælskrav som valgrets betingelse, da forslaget gik ud på, at valgretten til rigsforsamlingen skulle fastsættes ved lov, uden at dog valgretten måtte underkastes nye indskrænkninger, jf. a.st., sp. 2879 f. Ørstedes af Rigsforsamlingen forkastede hovedforslag, som der ikke blev stillet ændringsforslag til, indeholdt ikke noget bopælskrav, men til gengæld censuskrav ved valg til begge ting, jf. a.st., sp. 2880 f og 2887. Neergaards og Scavenius' af Rigsforsamlingen forkastede hovedforslag om et to-kammersystem indeholdt ud over et censuskrav for en del af valget til Folketinget et krav om fast bopæl i et år i valgdistriktet, uden at der var stillet ændringsforslag til netop dette krav, jf. a.st. sp. 2889 og 2901.

Til Andræs hovedforslag om en udelt rigsdag, der ud over et censuskrav for en del af valget indeholdt et krav om fast bopæl i et år i det valgdistrikt, hvori vælgeren opholdt sig på den tid, valget foregår, jf. nærmere formuleringen i § 31 i regeringens grundlovsudkast, se a.st., sp. 2909, blev der stillet to ændringsforslag, det ene af J.A. Hansen, Barfod og Olesen, gående på en fjernelse af bl.a. bopælskravet, og det andet af Ussing, gående på, at der alene skulle stilles krav om fast bopæl i et halvt år, jf. ændringsforslag nr. 164 og 168 og a.st., sp. 2906. Under Rigsforsamlingens drøftelse af Andræs hovedforslag anførte Algreen-Ussing bl.a., jf. sp. 2915:

”Jeg finder heller ikke, at der efter vore Forhold er Anledning til at kræve, at Vedkommende i en vis Tid skal have havt fast Bopæl i Valgdistriktet, og skulde nogen saadan Tid fordres, foreslaaes subsidiært, at den indskrænkes til et halvt Aar, i stedet for at den efter Forslaget er bestemt til eet Aar.”

Begge ændringsforslagene blev forkastet; ændringsforslag nr. 164 med 91 stemmer mod 17, og ændringsforslag nr. 168 med 87 stem-

mer mod 30, jf. a.st., sp. 2940, ligesom også Andræs hovedforslag blev forkastet, jf. a.st., sp. 2943.

Bruuns og Jespersens (subsidiære) hovedforslag, der endte med at blive vedtaget af Rigsforsamlingen, indeholdt et krav om fast bopæl ved valg til såvel Folketing som Landsting i et år i den valgkreds eller stad, hvori vælgeren opholdt sig på den tid, valget foregik, jf. hovedforslagets §§ 31 og 35, der svarede til den endelige 1849-grundlovs affattelse af bopælskravet i § 35 henholdsvis § 39. Se a.st., sp. 2946 og 2947. Til dette hovedforslag stillede Hansen og Ussing tilsvarende forslag om en fjernelse af bopælskravet, ligesom Hansen, Larsen, Ussing og Ørsted subsidiært stillede forslag om, at der alene skulle stilles krav om fast bopæl i et halvt år, jf. ændringsforslag nr. 195 og 196 og a.st., sp. 2944.

Under Rigsforsamlingens drøftelse af Bruuns og Jespersens (subsidiære) hovedforslag anførte kultusministeren J. N. Madvig følgende vedrørende hovedforslagets § 37, der svarede til den endelige 1849-grundlovs § 41, der bl.a. indeholdt et krav om, at i det mindste $\frac{3}{4}$ af de for en landstingskreds valgte landstingsmænd skulle have haft fast bopæl i det sidste år før valget, jf. a.st., sp. 2978:

"[...] og det er derfor naturligt, at saadanne Former, der paa en anden Maade stræbe at tilvejebringe et roligt og besindigt Element, sættes i forbindelse med en Valgbarhedscensus, og dette tilsigtes i det i dag anbefalede Forslag, der gaaer ud paa en indirecte Valgmaade, ligesom det samme Princip aabenbart er lagt til Grund for den Bestemmelse i Grundlovsudkastet, at Landsthingsvalgene knyttes til Bopæl i visse Districter. Paa Bopælen i visse Districter har man ikke kunnet lægge Vægt uden forsaavidt man antager, at dertil er knyttet en vis nærmere Indsigt i disse Districters hele Stemning og tillige i deres Fornødenheder og Tarv, og denne maa nærmest forudsættes hos Beboere, der ere i en større og mere udbredt Virksomhed og derved komme i Berørelse med en stor Deel af Districtets Indbyggere og disses Interesser.[...]"

Begge ændringsforslagene blev forkastet; ændringsforslag nr. 195 med 104 stemmer mod 13, og ændringsforslag nr. 196 med 87 stemmer mod 36, jf. a.st., sp. 3024. Hovedforslaget med det deri in-

deholdte bopælskrav blev derefter vedtaget af Rigsforsamlingen med 68 stemmer mod 66, jf. a.st., sp. 3027.

Ved forkastelsen af de herom fremsatte ændringsforslag om fjernel- sen af bopælskravet har Rigsforsamlingen således tilkendegivet sin vilje til specifikt at fastholde det nævnte bopælskrav som en valgrets- betingelse. Flere af udtalelserne under Rigsforsamlingens behandling af regeringens grundlovsudkast peger i retning af, at grundlovgiverne har forudsat et bopælsbegreb, som tog udgangspunkt i en naturlig sproglig forståelse af kravet om fast bopæl. Der kan bl.a. henvises til, at et af mindretallene i det udvalg, der var nedsat til at behandle rege- ringens grundlovsudkast, betegnede bopælskravet i § 31 som et krav om "stadigt Ophold i en vis Tid", ligesom der også kan henvises til den ovenfor citerede udtalelse fra kultusministeren J. N. Madvig un- der Rigsforsamlingens endelige behandling af grundlovsudkastet om indholdet af bopælsbetingelsen for landstingsmænds valgbarhed. Det mere præcise indhold af bopælskravet i udkastets § 31 ses ikke at have været genstand for nærmere drøftelser.

3.1.1.6. Valgrets-betingelserne i 1849-grundlovens § 35 blev gentaget i § 6 i rigsdagsvalgloven af 1849. Bestemmelsen havde følgende for- mulering:

"§ 6. Endelig kan kun den udøve sin Valgret, som i eet Aar har havt fast Bopæl i den Valgkreds eller den Stad, hvori han opholder sig paa den Tid, Valget foregaaer. Den, som har fast Bopæl paa flere Steder, kan selv bestemme, paa hvilket af disse han vil gjøre sin Valgret gjældende."

I regeringens oprindelige udkast til rigsdagsvalgloven havde bestem- melsen følgende ordlyd, jf. Beretning om Forhandlingerne paa Rigs- dagen 1849, sp. 3404:

"§ 7. Endeligen kan kun den udøve sin Valgret, som i et Aar har havt fast Bopæl i det Valgdistrict eller i den Commune, hvori han opholder sig paa den Tid, Valget foregaaer. Den, som har fast Bopæl paa flere Steder, kan saaledes selv bestemme, paa hvilket af disse han vil gjøre sin Valgret gjældende."

Det udvalg, som var nedsat til at behandle forslaget, indstillede dog, at formuleringen ”i det Valgdistrict eller i den Commune” blev ændret til ”i den Valgkreds eller i den Stad”, i overensstemmelse med grundlovens formulering, jf. Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1849, sp. 3405 og udvalgets ordfører Kriegers bemærkning herom sp. 3407.

Under Den Grundlovgivende Rigsforsamlings foreløbige behandling af udkastet til rigsdagsvalgloven den 18. maj 1849 blev der rejst spørgsmål om militærpersoners adgang til at udøve deres valgret på det sted, de opholdt sig på valgtidspunktet. Rée fremsatte herom følgende forslag, jf. a.st., sp. 3410:

”Jeg skal blot [...] tillade mig at henstille, om der ikke ogsaa maatte være Anledning til at give en lignende Bestemmelse med Hensyn til Militaire, saaledes at de erholde Ret til at udøve deres Valgret paa det Sted, hvor de paa Valgdagen befinde sig.”

Det blev i tilslutning hertil drøftet, hvor militærpersoner måtte anses for at have fast bopæl.

Der blev af Tscherning anført følgende, jf. Beretning om Rigsforsamlingens forhandlinger 1849, sp. 3411:

”Jeg troer, at man fra Valglovens Side aldrig bør betragte det Militaire Quarteer som et borgerligt Domicil, thi derved sætter man Regjeringen til enhver Tid istand til at forandre Valgdistricterne, thi ved at forflytte de Militaire fra det ene Valgdistrict til det andet, kan den vilkårligen formindske Vælgernes Antal i eet Valgdistrict og forøge det i et andet. [...] En stor Deel af de militaire Embedsmænd, ja den største Deel, har derved, at de ere gifte og som saadanne have et Hjem, et borgerligt Domicil. Der hvor de have dette borgerlige Domicil, der maa de, naar Omstændighederne overhovedet tillade det, kunne udøve deres Valgret; men som Krigsmænd have de intet fast Domicil, det er kun tilfældigt, at de opholde sig et Aar i deres Quarteer.”

Heroverfor anførte Algreen-Ussing samme sted:

”Det er mig dog ikke ganske klart, hvorledes den ærede sidste Taler vil have dette forstaaet med Hensyn til Militaire. Dersom nemlig den Militaire har ligget i fast Garnison i over eet Aar paa et Sted, kan der ikke være nogen Tvivl om, at han forsaavidt er valgberettiget efter Bestemmelsen i § 6 i Valgloven, og paa den anden Side kan det ikke være ham tilladt, naar han med sin Familie har havt fast Ophold i eet Aar eller længere Tid paa et andet Sted, da at forlade det Sted, hvor han i det sidste halve Aar har ligget i Garnison, og begive sig hen til det Sted, hvor han kan siges at have sit egentlige Domicil, men hvor han ikke i det sidste Aar har havt fast Bopæl, for der at udøve sin Valgret.”

Til Den Grundlovgivende Rigsforsamlings endelige behandling af udkastet til rigsdagsvalgloven den 24. maj 1849 var der af Rée og Barfod stillet to ændringsforslag om militæres og søfarendes valgret. Ændringsforslagene var sålydende, jf. a.st., sp. 3601:

19) Rées forslag: ”Militaire, baade af Land- og Søetaten, saavel som Søfarende, kunne udøve deres Valgret i den Valgkreds, hvori de – Militaire efter Tjenestestilling og Søfarende paa Skibe i Havn – paa Valgdagen maatte opholde sig.”

20) Barfods forslag: ”Til paragraffens Slutning føies: ”Undtagelsesviis ere Skippere og andre Søfarende berettigede til at udøve Valgretten i den Valgkreds, i hvilken de paa Valgdagen ligge i Havn med deres Skib, naar de medbringe fyldestgjørende Beviisligheder for, at de i deres egen Valgkreds ere kjendte Valgberettigede.””

Både formanden og udvalgets ordfører Krieger udtalte, at ændringsforslagene var grundlovsstridige. Formanden udtalte bl.a., jf. a.st., sp. 3601:

”[...] thi naar Grundloven bestemmer, at kun de, som have havt fast Bopæl i et Aar i et Districtet, skulle kunne vælge, da vil man vel ikke udstrække det til Militaire og Søfarende, der tilfældigvis findes i en vis Valgkreds.”

Krieger udtalte, at ændringsforslag til en bestemmelse, som gentog, hvad der stod i grundloven, af principielle grunde ikke burde stilles, jf. a.st., sp. 3601:

”Naar man blot erindrer, at her er Spørgsmaal om en Omskrivning, er det ikke saa vanskeligt at forstaae, at de Amendements, som fremkomme til de forskjellige Paragrapher, let kunne blive mere end en Omskrivning, [...]”

Forslagsstillerne udtalte, at ændringsforslagene ikke var i strid med grundloven. Réé udtalte bl.a. i den forbindelse om indholdet af grundlovens bopælskrav, jf. a.st., sp. 3601:

”[...] thi vel er der sagt, at man skal have havt fast Ophold i Valgkredsen i eet Aar, fordi man gaaer ud fra den almindelige Forudsætning, at Enhver har fast Ophold et Sted, men det er dog vitterligt, at Søfarende maae føre et Slags omflakkende Liv, og at de Militaire ifølge deres Stilling heller ikke have noget aldeles fast Ophold, idet de hvert Øieblik kunne commanderes andetsteds hen.”

Barfod anførte, at hans ændringsforslag forudsatte, at skipperen eller den søfarende i sin egen valgkreds blev anset for valgberettiget, jf. a.st., sp. 3602:

”[...] thi jeg har udtrykkelig nævnt det som en Betingelse, der skulde sætte ham i stand til at udøve Valgretten, at han i sin egen Valgkreds kjendes valgberettiget; men han maa jo idetmindste i et Aar have havt fast Bopæl der for at kunne kjendes valgberettiget. [...]”

Algreen-Ussing udtalte sig imod forslagernes grundlovsmæssighed, jf. a.st., sp. 3602:

”Det er derhos klart, at de samme Forhold vil kunne finde Sted paa Andre end Skippere og Søfarende, at de nemlig paa den Tid, da Valget foregaaer, kunne være paa et andet Sted, og jeg skjønner ikke rettere, end at da ogsaa de, naar de medbragte fyldestgjørende Beviis for, at de i deres egen Valgkreds ere Valgberettigede, bør tilstedes at deeltage i Valget; men ligesom dette i mine Tanker vil være aldeles i Strid med Grundlovens Bestemmelser, saaledes er det let at see, at det ved Valghandlingen vil kunne føre til Uorden og Forvirring.”

Rigsforsamlingen stemte herefter om formalitetsspørgsmålet om, hvorvidt de to ændringsforslag kunne komme under behandling. Dette spørgsmål blev besvaret benægtende, med hensyn til Réés æn-

dringsforslag med 61 stemmer mod 38, og med hensyn til Barfods ændringsforslag med 62 stemmer mod 37, jf. a.st., sp. 3603.

3.1.2. 1866-grundloven

3.1.2.1. Reglerne om valgret til Folketinget

I 1866-grundloven var bopælsbetingelsen for valgret til Folketinget formuleret således:

”§ 30. Valgret til Folkethinget har enhver uberygtet Mand, som har Indfødsret, naar han har fyldt sit 30te Aar, medmindre han:

[...]

d) ikke har havt fast Bopæl i eet Aar i den Valgkreds eller den Stad, hvori han opholder sig paa den Tid, Valget foregaaer.”

Det hidtidige bopælskrav i 1849-grundlovens § 35 blev således videreført uændret.

Bestemmelsen i 1866-grundlovens § 30 svarede til § 30 i regeringens grundlovsudkast, som regeringen efter Rigsrådets vedtagelse heraf den 21. november 1865 forelagde Landstinget, jf. Rigsdagstidende 1865-66, tillæg A, sp. 428, og som uden ændringer blev vedtaget af to på hinanden følgende rigsdage i begge Rigsdagens kamre. Der blev ikke under Rigsdagens behandling fremsat ændringsforslag til bestemmelsen, der var en videreførelse af 1849-grundlovens bestemmelse om valgret til Folketinget, og bestemmelsen i 1866-grundlovens § 30 var ikke genstand for drøftelse under forhandlingerne i Rigsdagen.

3.1.2.2. Reglerne om valgret til Landstinget

Bopælsbetingelsen for valgret til Landstinget var formuleret således:

”§ 35. Ingen kan, umiddelbart eller middelbart, deeltage i Valg af Landsthingsmænd, medmindre han fyldestgør de almindelige Betingelser

for Valgret til Folkethinget, dog at der kun fordres Bopæl henholdsvis i en af Købstæderne eller i Landdistrictet i vedkommende Landstingskreds det sidste Aar før Valget.”

Det hidtidige bopælskrav i 1849-grundlovens § 39 blev således ændret derved, at kravet om bopæl det sidste år før valget alene knyttedes til henholdsvis en af købstæderne eller landdistrictet i vedkommende landstingskreds (som var forskellige fra folketingskredsene). Om meningen med bestemmelsens angivelse af, at der ”kun” fordredes bopæl i henholdsvis en af købstæderne eller landdistrictet i vedkommende landstingskreds, henvises til den statsretlige litteratur herom, se kapitel 3.2.3.

Endvidere stilles der efter andet led i bestemmelsen i 1866-grundlovens § 35 om valgret til Landstinget alene krav om ”bopæl”, mens der efter bestemmelsen i 1866-grundlovens § 30 om valgret til Folketinget stilles krav om ”fast bopæl”. I den statsretlige litteratur ses denne forskellige formulering ikke tillagt betydning, se kapitel 3.2.2. Se om rigsdagsvalglovens brug af begrebet ”fast bopæl” kapitel 3.1.2.3.

Bestemmelsen i 1866-grundlovens § 35 svarede til § 35 i regeringens grundlovsudkast, som regeringen efter Rigsrådets vedtagelse heraf den 21. november 1865 forelagde Landstinget, jf. Rigsdagstidende 1865-66, tillæg A, sp. 428-429, og som uden ændringer blev vedtaget af to på hinanden følgende rigsdage i begge Rigsdagens kamre. Der blev under Rigsdagens behandling fremsat ændringsforslag til bestemmelserne om Landstingets sammensætning, navnlig bestemmelsen i udkastets (og den endelige grundlovs) § 34 om de 12 kongevalgte landstingsmedlemmer og bestemmelsen i udkastets (og den endelige grundlovs) § 37 om, at den ene halvdel af valgmandene alene skulle vælges af vælgere, der opfyldte bestemte censuskrav. Flere ændringsforslag gik ud på en hel eller delvis videreførelse af 1849-grundlovens ordning med hensyn til Landstingets sammensætning, hvilket som en konsekvens heraf indebar, at valgretsbestemmelsen blev affattet noget anderledes, f.eks. i det af Tscherning m.fl. fremsatte ændringsforslag, der blev fremsat og forkastet under det

andet folketings 2. behandling af grundlovsudkastet den 3. maj 1866, jf. Rigsdagstidende 1866, Forhandlinger paa Folkethinget, sp. 380 f:

”§ 34. Valgret til Landstinget har Enhver, der ifølge § 30 har Valgret til Folkethinget. [...]”

Den forskelligartede formulering af bopælsbetingelsen i ændringsforslagets og regeringens grundlovudkast ses dog ikke at have givet anledning til bemærkninger.

3.1.2.3. Rigsdagsvalgloven af 1866

Om bopælsbetingelsen for valgret til Landstinget indeholder § 47 i rigsdagsvalgloven af 1866 følgende bestemmelse:

”§ 47. Ingen kan, umiddelbart eller middelbart, deeltage i Valget af Landstingsmænd, medmindre han fyldestgør de i Grundlovens § 30 fastsatte almindelige Betingelser for Valgret til Folkethinget, dog at der kun fordres fast Bopæl henholdsvis i en af Kjøbstæderne eller i Landdistriktet i vedkommende Landstingskreds det sidste Aar før Valget. – Den, der har haft fast Bopæl i flere Communer, kan kun deeltage i Valg til Landstinget paa det Sted, hvor han gjør sin Valgret til Folkethinget gjældende (§ 6) – [...]”

Det skal bemærkes, at udtrykket ”bopæl” i 1866-grundlovens § 35 om valgret til Landstinget (”dog at der kun fordres bopæl ... det sidste år før valget”) i § 47 i rigsdagsvalgloven af 1866 er gengivet som ”fast bopæl”. I regeringens lovforslag var der i den hertil svarende bestemmelse i § 3 benyttet ”bopæl” svarende til 1866-grundlovens § 35, jf. Rigsdagstidende 1866-67, tillæg A, sp. 1023. Det af Landstinget nedsatte udvalg til behandling af lovforslaget ændrede formuleringen til ”fast bopæl”, jf. forslaget herom i udvalgets betænkning af 21. januar 1867, gengivet i Rigsdagstidende 1866-67, tillæg B, sp. 181. Udvalgets formand og ordfører A.F. Krieger begrundede dette under Landstingets 2. behandling af lovforslaget den 30. januar 1867 således, jf. Rigsdagstidende 1866-67, Forhandlinger paa Landstinget, sp. 1463:

"Det Forslag, som er stillet under Nr. 2 til § 3, nemlig: at der foran "Bopæl" skal indskydes "fast" [...] ere kun Redactionsforandringer, hvorved det tilsigtes, at Meningen bliver sikkrere, og at der bliver en fast Sprogbrug, idet der nu paa nogle Steder staaer "Bopæl" og paa andre "fast Bopæl", skjøndt Meningen overalt er den samme."

Krieger henviste herved til, at der ved bopælsbetingelsen for valgret til Folketinget ifølge § 6 i udvalgets affattelse af lovforslaget var anvendt udtrykket "fast bopæl" i overensstemmelse med 1866-grundlovens § 30, jf. kapitel 3.1.2.1.

Konseilspræsidenten udtalte sig ligeledes til støtte for dette ændringsforslag, jf. a.st., sp. 1469-70:

"Hvad angaar de Ændringsforslag, der ere stillede til Lovudkastets §§ 3 og 4, da følger det af sig selv, som ogsaa Udvalgets Ordfører bemærkede, at Indskydelsen af Ordet "fast" kun tilsigter, at der skal staae det Samme paa alle Steder, nemlig: "fast Bopæl", for at det ikke skal see ud, som om der var meent noget Forskjelligt paa hvert Sted."

Udvalgets ændringsforslag blev under Landstingets 2. behandling af lovforslaget den 30. januar 1867 vedtaget med 44 stemmer mod 2, jf. a.st., sp. 1476. Under lovforslagets efterfølgende behandling i Landstinget og Folketinget blev der ikke stillet yderligere ændringsforslag hertil.

I 1866-rigsdagsvalglovens bestemmelse om bopælsbetingelsen for valgret til Landstinget er der endvidere, uagtet at 1866-grundlovens § 35 ikke har en bestemmelse herom, indsat en bestemmelse om, hvor den, der har fast bopæl flere steder, kan gøre sin valgret gældende, jf. § 47, 2. pkt. En tilsvarende bestemmelse fandtes for så vidt angår folketingsvalg i 1849-rigsdagsvalglovens § 6 og i 1866-rigsdagsvalglovens § 6, uagtet at hverken 1849-grundlovens § 35 eller 1866-grundlovens § 30 om bopælsbetingelsen for valgret til Folketinget indeholdt en bestemmelse herom, jf. kapitel 3.1.1.1. og 3.1.2.1.

I regeringens lovforslag var der i den hertil svarende bestemmelse i § 3 ikke indsat en bestemmelse herom. En bestemmelse herom blev

indsat under Landstingets 2. behandling af lovforslaget i overensstemmelse med forslaget i udvalgets betænkning herom, jf. Rigsdagstidende 1866-67, tillæg A, sp. 1023, tillæg B, sp. 181, Forhandlingerne paa Landstinget, sp. 1476. Under Landstingets 2. behandling af dette ændringsforslag blev der fremsat flere udtalelser, der forudsætningsvis omtalte, i hvilke situationer man kunne forestille sig, at en person kunne have fast bopæl flere steder. J. Andersen anførte f.eks. således, jf. a.st., sp. 1474:

”Man kan vistnok ikke være berettiget til at være opført som Folketingsvælger paa mere end eet Sted, thi det vilde aabenbart føre til, at man kunde komme til at afgive sin Stemme til to eller flere forskellige Valgcommuner paa een Dag, naar de forskellige Communer, hvor man er opført paa Listerne, ligge nogenlunde nær ved hinanden. [NB Der var efter den dagældende lovgivning krav om personligt fremmøde på valgdagen] For at tage et Eksempel, naaer en Mand boer i Roeskilde og er opført paa Folkethingsvalglisten for Roeskilde, saa er han berettiget til at vælge til Folketinget i Roeskilde Commune; men naaer han nu ved Siden af ogsaa staaer opført paa Listen for Sct. Jørgens Landsogn, der ligger lidt udenfor Roeskilde, fordi han har en Gaard der, saa kunde han jo ogsaa vælge der [...] Det er det, som jeg bestandig ikke kan komme bort fra, at ligesom man kun maa kunne være berettiget til at være opført paa een Liste og afgive sin Stemme paa eet Sted som Folkethingsvælger, saaledes maa man kun kunne udøve sin Ret som Vælger til Landstinget paa det samme Sted, hvor man udøver sin Ret som Folkethingsvælger; [...]”

Den nævnte udtalelse peger i retning af, at der ved fast bopæl forstås, at man faktisk bor (har ejendom) på det pågældende sted. I samme retning peger en udtalelse hos Madvig, jf. a.st., sp. 1471:

”Naar en Mand opfylder Betingelserne for at være mellem de højst Beskattede, f. Eks. baade i Kjøbenhavn og Kjøbenhavns Amt, ved paa begge Steder at eie en Eiendom, hvis Indtægt eller sammenlagte Skatter giver ham Ret til at opføres mellem de højst Beskattede, saa er det for det første klart, at han ikke ved Siden af at udøve den almindelige Valgret paa det ene Sted, tillige bør kunne udøve Valgret mellem de højst Beskattede baade i Kjøbenhavn og Kjøbenhavns Amt, [...] men han bør heller ikke have Ret til at deltage i de almindelige Valg i Kjøbenhavn og dernæst sige: Forsaavidt angaaer de højst Beskattedes Virksomhed vil jeg

ikke indskrænke mig til at deeltage i Valgmandsvalget i Kjøbenhavn, men jeg vil gaae ud i Amtet [...] hvor jeg selv umiddelbart bliver Valgmand.”

I samme forbindelse blev den kreds, hvor en person med bopæl flere steder vælger at gøre sin valgret gældende, af udvalgets ordfører Krieger betegnet som vedkommendes ”politiske hjem”, jf. a.st., sp. 1475.

3.1.3. 1915-grundloven

3.1.3.1. Reglerne om valgret til Folketinget

I 1915-grundloven blev betingelsen for valgret til Folketinget om fast bopæl i ét år i den valgkreds eller den stad, hvor den pågældende vælger opholdt sig på valgtidspunktet, ændret til et krav om fast bopæl i landet:

”§ 30. Valgret til Folketinget har enhver Mand og Kvinde, som har Indfødsret, har fyldt sit 25de Aar og har fast Bopæl i Landet, [...]”

De nærmere regler for valgettens udøvelse skulle, jf. grundlovens § 32, fastsættes ved valgloven:

”§ 32. [...]”

Til Sikring af en ligelig Repræsentation af de forskellige Anskuelser blandt Vælgerne bestemmer Valgloven Valgmaaden og de nærmere Regler for Valgettens Udøvelse [...]”

Bestemmelserne er gentaget i 1920-grundloven.

3.1.3.1.1. Det forslag til ændring af grundloven, som af en række folketingsmedlemmer blev fremsat den 5. oktober 1909, indeholdt intet krav om fast ophold eller bopæl som betingelse for valgret. Forslagets § 30 havde følgende ordlyd:

”§ 30 affattes saaledes:

'Valgret til Folketinget har enhver uberygtet Mand eller Kvinde, som har Indfødsret, naar han eller hun har naaet Fuldmyndighedsalderen, medmindre vedkommende:

a. nyder eller indenfor et Tidsrum af et Aar før Valget har nydt Understøttelse af Fattigvæsenet, som ikke er enten eftergivet eller tilbagebetalt;

b. er ude af Raadighed over sit Bo."

Forslagets § 32 havde følgende ordlyd:

"§ 32 affattes saaledes:

'Antallet af Folketingets Medlemmer er 132. Valgene foregaar i Valgkredse, der fordeles saaledes, at de have omtrent samme Indbyggertal; deres Fordeling og Valgmaaden bestemmes ved Valgloven. Enhver Valgkreds vælger en blandt dem, der have stillet sig til Valg. Opnaar ingen over Halvdelen af samtlige i Kredsen afgivne gyldige Stemmer, foretages Omvalg. Den af Kandidaterne, som ved Omvalget opnaar flest Stemmer er valgt, selv om han eller hun ikke har opnaaet Halvdelen af de afgivne Stemmer.

De nærmere Regler fastsættes i Valgloven, ved hvilken det ligeledes bliver at bestemme, hvorledes Vælgere, der har lovligt Forfald, skriftligt kunne afgive Stemme."

Som begrundelse for forslaget anførte Rode, der var ordfører for forslagsstillerne, i forbindelse med forslagets fremsættelse følgende, jf. Rigsdagstidende 1909-10, FT, sp. 40 f.:

"Ogsaa den anden, som knytter Valgretten til et Aars ophold i Valgkredsen, mene vi bør bortfalde, idet det vel for kommunale Valg kan have sin Begrundelse, at der findes en Bestemmelse om en vis Tids Ophold – om end ikke saa langt et Ophold, som det der kræves i de kommunale Valgbestemmelser – medens det derimod ikke ud fra noget principielt Synspunkt kan forlanges, at en Dansk, der har Bopæl i Danmark, ikke skal kunne udøve sin Valgret ved Valg til det danske Folketing og det danske Landsting, ligegyldigt om han har kortere eller længere Ophold inden for en enkelt Kreds. Det maa da staa til Valgloven at afgøre, paa hvilket Sted vedkommende skal optages paa valglisten, og hvor han følgelig skal udøve sin Valgret. Hvis Opholdsbestemmelsen fjernes, vil tillige en Hin-

dring for Søfolks Valgret bortfalde, og det maa sikkert siges at være en Uretfærdighed, naar den nuværende Grundlovsbestemmelse eller de nuværende Valglovsbestemmelser – hvordan man nu ser paa denne Sag – hindre Sømænd i at afgive deres Stemme.”

Under førstebehandlingen af forslaget anførte Rode følgende, a.st., sp. 1862 f.:

”Endvidere foreslaas det at udvide Valgretten til dem, der hidtil ikke have kunnet stemme, fordi de have været fraværende fra Valgstedet. Først og fremmest tænkes selvfølgelig her paa de søfarende, der hidtil aldrig have kunnet udøve deres Valgret. Jeg ved, at man har forsøgt at løse Spørgsmaalet udenfor Grundloven ved Ændringer af Valgloven, men det vil til alle Tider vistnok blive meget tvivlsomt, om dette lader sig gøre. Gaar man til en Grundlovsforandring, bør det i alt fald udtrykkeligt fastslaaes, at Fraværelse fra Valgstedet paa den Maade, som gælder om de søfarende, eller Fraværelse, som bliver nødvendig, fordi det er en betydningsfuld Rejse i et vigtigt Anliggende, som holder en borte den Dag, ikke bør berøve en Valgretten.

Endvidere foreslaas det at udvide Valgretten til dem, der nu ere udelukkede fra at udøve den paa Grund af Flytning fra een Kreds til en anden. Det er ikke muligt at se, hvorfor ikke enhver Dansk skal have ret til at udøve sin Indflydelse paa det politiske Livs Udvikling – saaledes som dette sker paa Valgdagen – hvor han saa bor. Om han flytter hyppigere eller mindre hyppigt, kan ikke have nogen Betydning over for dette grundlæggende, at han er dansk Statsborger og følgelig har Krav paa at deltage i dansk Statsliv. Det maa blive Valglovens Sag at angive, i hvilken Kreds man skal afgive sin Stemme, naar man er flyttet.”

I forbindelse med forslagets tredjebehandling blev der af J. C. Christensen, Effersøe, Jensen-Sønderup, Mølgaard-Nielsen, N. Neergaard og C. Sørensen stillet ændringsforslag, der alene foreslog ændringer af grundlovens §§ 30, 31, 32 og 37, idet forslagsstillerne ikke fandt, at det var det rette tidspunkt at ”åbne den store, omfattende grundlovskamp”, jf. Rigsdagstidende 1909-10, FT, sp. 6473.

Forslagsstillerne foreslog i den forbindelse bl.a. en ændring af grundlovsforslagets § 30. Ifølge ændringsforslaget skulle kravet om fast ophold i valgkredsen på den tid, valget foregik, bevares, dog således

at der ikke skulle stilles krav til dette opholds varighed. Forslagsstillerne ses ikke at have anført nogen særskilt begrundelse herfor, jf. Rigsdagstidende 1909-10, FT, sp. 6471 ff:

”Grundlovens §§ 30, 31 og 32 affattes saaledes:

§ 30. Valgret til Folketinget har enhver uberygtet Mand og Kvinde, som har Indfødsret, som har fyldt sit 25 Aar, og som har fast Ophold i Valgkredsen paa den tid, Valget foregaar, medmindre Vedkommende[...].”

Den efterfølgende drøftelse af det fremsatte ændringsforslag drejede sig primært om, hvorvidt grundlovsændringen skulle indskrænkes til alene at berøre spørgsmålet om valgret til Folketinget, og den ændrede affattelse af bopælskravet ses ikke at have været genstand for drøftelse.

Ændringsforslaget blev vedtaget af Folketinget den 15. april 1910, jf. a.st., sp. 6622 ff., og det nu ændrede forslag til ændring af grundloven blev oversendt til Landstinget. Forslaget kom imidlertid ikke til behandling i Landstinget, da oversendelsen skete på den næstsidste dag i rigsdagssamlingen 1909-10.

3.1.3.1.2. I den følgende rigsdagssamling blev forslaget til ændring af grundloven i det væsentlige i den skikkelse, hvori det var vedtaget af Folketinget den 15. april 1910, genfremsat i Folketinget den 16. december 1910, denne gang som et regeringsforslag. Forslaget indeholdt et krav om fast ophold i valgkredsen på den tid, valget foregik, som betingelse for valgret, men ikke noget krav til dette opholds varighed. Forslaget til § 30 om valgret til Folketinget havde følgende affattelse, jf. Rigsdagstidende 1910-11, tillæg A, sp. 2445:

”§ 30. Valgret til Folketinget har enhver uberygtet Mand og Kvinde, som har Indfødsret, som har fyldt sit 25de Aar, og som har fast Ophold i Valgkredsen paa den Tid, Valget foregaar, medmindre vedkommende: [...]”

Der var ikke i forslaget til ændret affattelse af grundlovens § 32 vedrørende bl.a. antallet af Folketingets medlemmer og fordelingen af valgkredse en bestemmelse om, at de nærmere regler for valgrettens udøvelse skulle fastsættes ved valgloven. De bestemmelser i forslaget til ændret affattelse af § 32, der vedrørte indholdet af valgloven, var formuleret som følger:

”§ 32. Tallet af Folketingets Medlemmer fastsættes ved Valgloven, men maa ikke overstige 132.

Valgene foregaa i Valgkredse, der fordeles [...]. Kredsinddelingen og Valgmaaden bestemmes ved Valgloven.”

I bemærkningerne til forslaget var bl.a. anført følgende, jf. a.st., sp. 2447:

”Dette Lovforslag fremsættes paa nær nogle Smaaændringer nær i samme Skikkelse, som det i Rigsdagssamlingen 1909-10 af Folketinget den 15. April 1910 blev vedtaget ved 3de Behandling og derefter oversendt til Landstinget. [...]”

Under 1. behandlingen i Folketinget af forslaget til ændring af grundloven den 11. januar 1911 fremsatte Laust Jensen kritik af kravet om fast ophold i valgkredsen, navnlig af kravet om fast ophold i valgkredsen på den tid, valget foregik, og henstillede til overvejelse, at kravet om fast ophold helt udgik, subsidiært, at kravet om fast ophold i valgkredsen alene skulle gælde på tidspunktet for valglisternes affattelse, jf. Rigsdagstidende 1910-11, FT, sp. 2499-2501:

”Med hensyn til litra d, ser det overmaade tiltalende ud, at man uden videre stryger denne hidtil gældende Betingelse [om fast bopæl i et år i den valgkreds eller stad, hvori vælgeren opholdt sig på den tid, valget foregik, jf. 1866-grundlovens § 30, litra d], thi det er ganske klart, at der virkelig kan siges gennem Tiderne at være gjort adskillig Uret mod de Vælgere, som have mistet deres Valgret ved at flytte fra en Kreds til en anden, hvad der i og for sig er en ganske hæderlig Ting. [...] Men saa er der i stedet indsat en Bestemmelse i de første to Linier af Lovforslagets § 30, en Bestemmelse, som hvis den skal forstaas ordret, bogstavret – og det skal den vel sagtens – vil betyde et Tilbageskridt for de flyttende Vælge-

re. Der staar nemlig i anden Linie af Udkastets § 30: "... og som har fast Ophold i Valgkredsen paa den Tid, Valget foregaar, med mindre vedkommende", [...] efter Udkastets Ordlyd vil det i Virkeligheden føre til, at man i mange Tilfælde kommer til at nægte en fraflyttet Vælger Ret til at stemme i den Kreds, han er fraflyttet, hvis han er fraflyttet Kredsen inden det Tidspunkt, da Valget foregaar. Men Retten til at rejse tilbage til den fraflyttede Kreds og afgive sin Stemme der, denne Ret har Vælgeren i Øjeblikket, og det Tilbageskridt, der følger af, at man fastholder den anførte Bestemmelse, vil ingenlunde opvejes ved, at man stryger Fordringen om et Aars Ophold i Kredsen, thi den Vælger, som flytter fra en Kreds til en anden, er nemlig ikke paa Valglisten i den tilflyttede Kreds og kan for saa vidt ikke have Fordel af, at denne Fordring er strøgen, da det som bekendt under alle Forhold er en ufravigelig Fordring for at kunne stemme, at man er opført paa Valglisten. [...]

Til den fremførte kritik bemærkede indenrigsminister Jensen-Sønderup den 12. januar 1911 under 1. behandlingen i Folketinget bl.a. følgende, jf. Rigsdagstidende 1910-11, FT, sp. 2531:

"Ogsaa efter den nugældende Grundlovsbestemmelse skulle de [Vælgere] paa det Tidspunkt, Valget foregaar, have Ophold i Valgkredsen. Men det praktiseres ikke; naar bare de have boet der paa det Tidspunkt, Valglisterne affattes, kunne de komme og stemme, og det er næsten umuligt, navnlig i de større Byer, at kontrolere, om de maatte være flyttede og have taget fast Ophold andetsteds."

Den af indenrigsministeren angivne forståelse af den dagældende grundlovsbestemmelser krav om fast bopæl svarer til den af Matzen anførte opfattelse af, på hvilket tidspunkt den i 1866-grundloven fastsatte et-års periode for den faste bopæl i vedkommende valgkreds eller stad kunne udløbe, jf. kapitel 3.2.1.3.

Under 2. behandlingen i Folketinget den 2. marts 1911 fremsatte Laust Jensen med den samme begrundelse som under 1. behandlingen et ændringsforslag uden for betænkningen om, at kravet om fast ophold skulle udgå, jf. a.st., sp. 4916-17. Ændringsforslaget blev efter henstilling fra konseilspræsidenten og fra ordføreren Slebsager trukket tilbage af forslagstilleren mod et løfte om, at udvalget ville overveje forslaget nærmere, jf. a.st., sp. 4921, 4922 og 4924.

Under 3. behandlingen i Folketinget den 7. marts 1911 tilkendegav ordføreren Slebsager herom følgende, jf. a.st., sp. 5095:

”Vi have nu drøftet dette Ændringsforslag indenfor Udvalget, og vi ere enige med det ærede Medlem i hans Tankegang med Hensyn til det omtalte Forhold. Men vi mene, at det er unødvendigt at stille noget Ændringsforslag til det foreliggende Forslag, fordi det Forhold, han har paa-peget, kan ændres gennem Valgloven.”

Der blev ikke under folketingsbehandlingen fremsat andre ændringsforslag til forslaget til ændring af grundloven, hvis affattelse af grundlovens § 30 og § 32 blev vedtaget af Folketinget uden ændringer. Forslaget til ændring af grundloven blev herefter oversendt til Landstinget, hvis behandling af forslaget ikke blev afsluttet i den pågældende rigsdagssamling.

3.1.3.1.3. I den følgende Rigsdagssamling genfremsatte regeringen forslaget til ændring af grundloven af regeringen for Landstinget den 11. oktober 1911, jf. Rigsdagstidende 1911-12, tillæg A, sp. 2993 f. Forslaget blev genfremsat i den skikkelse, hvori forslaget den 7. marts 1911 var vedtaget af Folketinget, og indeholdt således i § 30 et krav om fast ophold i valgkredsen på den tid, valget foregik. Forslagets affattelse af § 30 og § 32 var således den samme som i det af regeringen fremsatte forslag til ændring af grundloven i tidligere rigsdagssamling.

Forslagets behandling blev imidlertid ikke afsluttet i dette ting, idet det, som det fremgik af udvalgets betænkning den 18. maj 1912, viste sig umuligt at samle et flertal om det forelagte forslag på grund af et ønske fra Højre om at fastsætte forholdstalsvalgmåden i grundloven og på grund af modstand mod den foreslåede udvidelse af vælgerkorpset, jf. Rigsdagstidende 1911-12, tillæg B, sp. 3225 – 3228.

3.1.3.1.4. I den følgende rigsdagssamling fremsatte regeringen et nyt forslag til ændring af grundloven for Folketinget den 23. oktober 1912. Bestemmelserne i § 30 og § 32 om valgret til Folketinget havde følgende ordlyd, jf. Rigsdagstidende 1912-13, tillæg A, sp. 2465-66:

”§ 30. Valgret til Folketinget har enhver uberygtet Mand og Kvinde, som har Indfødsret, er fyldt sit 25de Aar og har fast Ophold i Valgkredsen, medmindre vedkommende: [...].

§ 32. Tallet af Folketingets Medlemmer fastsættes ved Valgloven, men maa ikke overstige 132. Valgene foregaar i Valgkredse, der fordeles [...]. Kredsinddelingen og Valgmaaden bestemmes ved Valgloven. [...].”

Forslaget til ændring af grundloven indeholdt som de tidligere forslag et krav om fast ophold i valgkredsen som betingelse for valgret, men ikke noget krav til dette opholds varighed. Forslaget indeholdt i modsætning til de tidligere forslag ikke noget krav om fast ophold i valgkredsen på det tidspunkt, valget foregik. I bemærkningerne til forslaget var herom anført følgende, jf. Rigsdagstidende 1912-13, tillæg A, sp. 2472:

” For at kunne udøve Valgret er det nødvendigt at være opført paa Valglisten. I den affattelse af § 30, der i de senere Aar har været vedtagen af Folketinget, har der imidlertid været indsat en Bestemmelse om, at de valgberettigede skulde have Ophold i Valgkredsen ”paa den Tid Valget foregaar”; dette kunne give Anledning til Tvistigheder angaaende de paa en Valgliste opførte Personers Berettigelse til at afgive Stemme, uanset at vedkommende, ”paa den Tid Valget foregaar”, havde taget Ophold i en anden Valgkreds, ligesom Bestemmelsen ogsaa kunde begrunde Krav om Ret til at afgive Stemme fra de efter Valglistens Affattelse tilflyttede, trods det, at de ikke fandtes paa Valglisten. Man har derfor ladet de nævnte Ord ”paa den Tid Valget foregaar” udgaa af Paragraffen [...].”

I forbindelse med Folketingets 1. behandling den 26. oktober 1912 af forslaget til ændring af grundloven udtalte Slebsager om kravet i 1866-grundlovens § 38 om, at landstingsmedlemmer for at være valgbare det sidste år skulle have bopæl i vedkommende landstingskreds, jf. Rigsdagstidende 1912-13, Folketingets Forhandlinger, sp. 885:

”Endelig skulde Landstingets Medlemmer være bosatte indenfor de Landstingskredse, hvor de valgtes, saa der var Mulighed for, at i alt Fald en stor Part af Vælgerne havde personligt Kendskab til de Folk, de stemte paa.”

Slebsagers udtalelse om indholdet af valgbarhedsbetingelserne for landstingsmænd, jf. herom kapitel 3.3.1.2.2., ligger i forlængelse af kultusminister J. N. Madvigs udtalelse om indholdet af kravet i 1849-grundlovens § 41 om, at i det mindste $\frac{3}{4}$ af de for en landstingskreds valgte landstingsmænd skulle have haft fast bopæl det sidste år før valget, jf. kapitel 3.1.1.5. Slebsagers udtalelse synes at forudsætte, at der til bopæl i en kreds er knyttet et personligt kendskab til vedkommende hos en stor part af vælgerne.

I forbindelse med Folketingets 2. behandling af forslaget til ændring af grundloven den 10. december 1912 blev det af Slebsager, der var ordfører for det udvalg, Folketinget havde nedsat angående forslaget, anført, at det afgørende for en persons valgret måtte være, at han havde fast ophold i landet, og at kravet om fast ophold i valgkredsen alene vedrørte spørgsmålet om, hvordan denne valgret kunne udøves, jf. Rigsdagstidende 1912-13, Folketingets Forhandlinger, sp. 1848-49:

”Vi mener, at det var heldigere at affatte § 30 saaledes: ’Valgret til Folketinget har enhver uberygtet Mand og Kvinde, som har Indfødsret, har fyldt sit 25de Aar og har fast Ophold i Landet, medmindre vedkommende...’, og saa kommer Indskrænkningerne under a. og b. Det er dog meningen at enhver Mand, der har fast Ophold i Landet, er fyldt sit 25de Aar og har Indfødsret, og som ikke har nydt Understøttelse af Fattigvæsenet eller er ude af Raadighed over sit Bo, skal have Valgret. Noget andet er, om han kan komme til at udøve denne Valgret. Bestemmelsen om fast Ophold i Valgkredsen gælder ikke selve Valgretten, men Udøvelsen af Valgretten, og vi har derfor drøftet, om ikke man kunne tage denne Bestemmelse op i § 32, hvor man saa fastsatte Betingelserne for at udøve den Valgret, man har ifølge § 30. Man kunde tænkes at tilføje et Punktum til § 32, i hvilket der udtaltes, at Valgretten skulde udøves i den Kreds, i hvilken den valgberettigede havde Ophold paa det Tidspunkt, Valglisten affattedes. Selv om man, som Regeringen har gjort det i sit Forslag [til § 30], sletter den passus: ”paa den Tid, Valget foregaar”, som har staaet i de to tidligere Lovforslag, mener vi alligevel, at det ikke rigtig rammer det, der er Meningen. For Tanken er utvivlsomt, at ved fast Ophold i Valgkredsen forstaar man fast Ophold paa det tidspunkt, da Valglisten affattes, saa at vedkommende kan komme paa Valglisten, for ingen kan udøve sin Valgret, medmindre han eller hun findes paa en Valgliste. Og hvis Forslaget

ændres i den her antydede Retning er det muligt, at Forstaaelsen af Begrebet 'fast Ophold' nærmere kunde præciseres i Valgloven."

Slebsagers forslag var stillet uden for udvalgets betænkning, idet han indskrænkede sig til at henlede konseilspræsidentens opmærksomhed på det nævnte forhold.

I tilknytning hertil anførte Hammerich, der var en del af udvalgets mindretal, bl.a. følgende, jf. a.st., sp. 1853-54:

"Saa har jeg til § 30 stillet et ændringsforslag gaaende ud paa, at Bestemmelsen om, at man for at have Valgret til Folketinget skal have fast Ophold i Valgkredsen, affattes saaledes, at "man skal have fast Ophold i Valgkredsen paa den Tid, da ifølge Valgloven Anmeldelse til Optagelse paa Valglisten skal ske." Denne Tilføjelse har vi altsaa foreslaaet, og derved vil vi naa at man faar Valgret i den Kreds, hvor man opholder sig paa den Tid, Valglisten bliver affattede, selv om vedkommende i det Øjeblik, Valget foregaar, er flyttet andetsteds hen. Det forekommer mig at være en naturlig Bestemmelse, som det kan være rigtigt at fastslaa i Grundloven. Jeg ved, at der er Steder i Landet, hvor man har fortolket Grundloven og Valgloven saaledes, at denne Tilføjelse ikke behøves, men der er andre Steder, hvor man har nægtet en Vælger, som i øvrigt opfylder Valgrets betingelserne, Adgang til at afgive sin Stemme, fordi han var flyttet paa den Tid, Valget foregik, hvilket ikke bør finde Sted."

Endvidere anførte Hammerich om bestemmelsen i forslaget § 31, hvoraf det fremgik, at enhver, der havde valgret til Folketinget, tillige var valgbar til dette, bl.a. følgende:

"Saa har jeg til § 31 selvfølgelig maattet stille et Ændringsforslag. [...]jeg har dertil gjort endnu en for øvrigt for mit Vedkommende mindre betydende Tilføjelse, nemlig at vedkommende skal have fast Ophold i Landet. Jeg finder det naturligt, fordi det ikke er rimeligt, at den, der, naar Valget foregaar, lever udenfor Landet, lige kan rejse hjem og deltage i et Valg. Han har ikke fulgt Forholdene saaledes, at man kan sige, at han er moden dertil. I øvrigt lægger jeg ikke megen Vægt paa denne Bestemmelse. Men jeg kan ikke ret forstaa, at ikke Flertallet har en lignende Bestemmelse. I Regeringens Forslag staar der jo, at valgbar er Enhver, som har Valgret til Folketinget; og en Betingelse for Valgret er at have fast Ophold i Valgkredsen. Hvis man derved udelukker Folk, der ikke burde udelukkes

fra Valgbarhed, vilde det være naturligt at have føjet til, at de har Valgret, naar de har fast Ophold i Landet.”

Heroverfor anførte konseilspræsidenten Klaus Berntsen bl.a. følgende, idet han for så vidt angår Slebsagers forslag henviste dette til nærmere forhandling mellem 2. og 3. behandlingen, jf. a.st., sp. 1857-58:

”Med hensyn til Spørgsmaalet om Affattelsen af § 31, hvor det hedder ’Valgbar til Folketinget er enhver, der har Valgret til dette’ skal jeg sige, at jeg unægtelig har forstaaet Ordene saaledes, at det at have Valgret til Folketinget behøver ikke at betyde, at man har Valgret i denne eller hin enkelte Kreds, men at man overhovedet har Betingelsen for at kunne udøve Valgret i en af de Kredse, Valgloven bestemmer [...]”

Den nævnte udtalelse af Hammerich, hvorefter formålet med et krav om fast ophold i landet er at udelukke personer, der lever uden for landet, fra at have valgret, peger i retning af, at der ved fast ophold i landet forstås, at man faktisk opholder sig i landet.

I forbindelse med 3. behandlingen den 12. december 1912 blev det vedtaget at formulere § 30 i overensstemmelse med Slebsagers forslag, mens det i § 32 blev fastsat, at ”de nærmere Regler for Valgretens Udøvelse bestemmes ved Valgloven”.

Det af Folketinget vedtagne forslag til ændring af grundloven blev oversendt til Landstinget, hvor forslaget bortfaldt, da Landstinget den 3. april 1913 vedtog at henstille til regeringen at søge spørgsmålet overvejet i en forfatningskommission.

3.1.3.1.5. I den følgende rigsdagssamling fremsatte regeringen den 17. september 1913 for Folketinget et forslag til ændring i grundloven i den skikkelse, hvori det var vedtaget af Folketinget den 12. december 1912. Bestemmelserne i § 30 og § 32 om valgret til Folketinget havde følgende ordlyd, jf. Rigsdagstidende 1913-14, tillæg A, sp. 2047-48:

”§ 30. Valgret til Folketinget har enhver uberygtet Mand og Kvinde, som har Indfødsret, er fyldt sit 25de Aar og har fast Ophold i Landet, medmindre vedkommende: [...].

§ 32. Tallet af Folketingets Medlemmer fastsættes ved Valgloven, men maa ikke overstige 132. Valgene foregaar i Valgkredse, der fordeles [...]. Kredsinddelingen, Valgmaaden og de nærmere Regler for Valgrettens Udøvelse bestemmes ved Valgloven. [...].”

Forslaget til ændring af grundloven blev den 27. september 1913 vedtaget af Folketinget uden ændringer og oversendt til Landstinget. Under Landstingets 3. behandling den 3. december 1913 og ved beslutning truffet af Folketinget den 5. december 1913 blev forslaget til ændring af grundloven henskudt til behandling i et fællesudvalg med repræsentanter fra begge ting, jf. Rigsdagstidende 1913-14, L, sp. 340-43, og FT, sp. 2266-2271.

Under grundlovsforslagets behandling i Fællesudvalget angaaende Forslag til Forandringer i Grundloven, blev kravet om ”fast ophold i landet” ændret til et krav om ”fast bopæl i landet”, jf. udvalgets betænkning af 4. juni 1914, Rigsdagstidende 1913-14, Tillæg B, sp. 3067 ff. Denne ændring blev foreslået af såvel udvalgets flertal som dets mindretal.

Udvalgets flertal foreslog følgende affattelse af §§ 30 og 32, jf. a.st., sp. 3067 og 3068:

”§ 30. Valgret til Folketinget har enhver Mand og Kvinde, som har Indfødsret, har fyldt sit 25de Aar og har fast Bopæl i Landet, medmindre vedkommende [...]

§ 32. Antallet af Folketingets Medlemmer fastsættes ved Valgloven, men maa ikke overstige 140. Valgene foregaar i Kredse, der fordeles [...]. Ved Valgloven bestemmes Kredsinddelingen, Valgmaaden og de nærmere Regler for Valgrettens Udøvelse, herunder [...].”

Udvalgets mindretal foreslog følgende affattelse af §§ 30 og 32, jf. a.st., sp. 3087 og 3088:

”§ 30. Valgret til Folketinget har enhver Mand og Kvinde, som har Indfødsret, er fyldt 30 Aar og har fast Bopæl i Landet, medmindre vedkommende[...]

§ 32. Valgene til Folketinget foretages som Forholdstalsvalg. Medlemmernes Antal, som dog ikke maa overstige 120, samt det nærmere angaaende Kredsinddelingen, Valgmaaden og Valgene fastsættes ved Valgloven.”

Fællesudvalget begrunder ikke nærmere denne ændring i betænkningen eller i forbindelse med forslaget behandling i Folketinget og Landstinget den 9. juni 1914, jf. Rigsdagstidende 1913-14, Ft., sp. 5641-5668 og Rigsdagstidende 1913-14, L, Sp. 1924-1937. Forslagets behandling i Folketinget resulterede i, at indstillingen fra Fællesudvalgets flertal blev vedtaget. Forslagets behandling i Landstinget resulterede i, at det fornødne stemmetal til, at tinget kunne træffe beslutning, (quorum) ikke var til stede som følge af de konservative gruppers fravær.

3.1.3.1.6. I den følgende rigsdagssamling fremsatte regeringen den 6. oktober 1914 i Landstinget et forslag til ny grundlov, der i det væsentlige var i overensstemmelse med flertallets indstilling i fællesudvalget. Bestemmelserne i § 30 og § 32 om valgret til Folketinget havde følgende ordlyd, jf. Rigsdagstidende 1914-15, tillæg A, sp. 2131 f, navnlig sp. 2140:

”§ 30. Valgret til Folketinget har enhver Mand og Kvinde, som har Indfødsret, har fyldt sit 25de Aar og har fast Bopæl i Landet, medmindre vedkommende: [...].

§ 32. Tallet af Folketingets Medlemmer fastsættes ved Valgloven, men maa ikke overstige 140. Valgene foregaar i Kredse, der fordeles [...]. Ved Valgloven bestemmes Kredsinddelingen, Valgmaaden og de nærmere Regler for Valgrettens Udøvelse, herunder [...].”

Affattelsen af § 30 svarede til den endelige affattelse af § 30 i 1915-grundloven. Under Landstingets behandling af forslaget blev § 32 ændret svarende til den endelige affattelse af bestemmelsen i 1915-grundloven, idet udvalget i sin betænkning af 17. april 1915 fremsatte

følgende ændringsforslag, jf. Rigsdagstidende 1914-15, tillæg B, sp. 1959 f:

”Til § 32. Paragraffen affattes saaledes:

”[...]

Til sikring af en ligelig Repræsentation af de forskellige Anskuelser blandt Vælgerne bestemmer Valgloven Valgmaaden og de nærmere Regler for Valgrettens Udøvelse, herunder [...]”

Udvalget begrundede ændringsforslaget således:

”Ændringen til § 32 gaar ud på at fastslaa, at der ved Valglovens Bestemmelser angaaende Valgmaaden og de nærmere Regler for Valgrettens Udøvelse ogsaa for Folketingets Vedkommende skal sikres de forskellige Anskuelser blandt Vælgerne en ligelig Repræsentation, medens det i øvrigt overlades til Valgloven at afgøre, under hvilke Former dette bedst kan ske.”

Grundlovsforslaget blev med udvalgets ændringsforslag til bl.a. § 32, der vedtoges uden afstemning under Landstingets 2. behandling den 20. april 1915, vedtaget af Landstinget den 22. april 1915, og af Folketinget den 23. april 1915, jf. Rigsdagstidende 1914-15, L, sp. 1176 og 1224, og FT, sp. 3967-68.

Som det fremgår af det ovenfor anførte, var baggrunden for den ændrede affattelse af grundlovens bopælskrav at sikre, at personer, som i øvrigt opfyldte grundlovens valgretsbetingelser, kunne bevare deres valgret, uanset at de inden for det seneste år var flyttet til en anden valgkreds, og uanset at de ikke på valgtidspunktet havde ophold i den valgkreds, hvor de havde deres faste bopæl. Det afgørende for valgret til rigsdagen måtte således være fast bopæl i landet, mens spørgsmålet om, hvor i landet valgretten skulle udøves, måtte afgøres ved valglovens regler herom.

3.1.3.2. Reglerne om valgret til Landstinget

I 1915-grundloven blev betingelsen for valgret til Landstinget om bopæl det sidste år før valget i en af købstæderne eller landdistriktet i vedkommende landstingskreds ændret til et krav om fast bopæl i vedkommende landstingskreds:

”§ 34. Valgret til Landstinget har enhver Folketingsvælger, som har fyldt sit 35te Aar og har fast bopæl i vedkommende Landstingskreds.”

Bestemmelsen er gentaget i 1920-grundloven.

I det forslag til ændring af grundloven, som blev fremsat den 5. oktober 1909, fremgik betingelsen for valgret til Landstinget af forslagets § 35, som havde følgende ordlyd:

”§ 35 affattes saaledes:

”Valgret til Landstinget har enhver, der ifølge § 30 har Valgret til Folketinget. De valgberettigede vælge – bortset fra Færøerne – af deres Midte Valgmænd efter de Bestemmelser, som gives i Valgloven.”

Under Folketingets tredjebehandling af grundlovsforslaget fremsatte J. C. Christensen, Effersøe, Jensen-Sønderup, Mølgaard-Nielsen, N. Neergaard og C. Sørensen et ændringsforslag, der alene foreslog ændringer af grundlovens § 30, 31, 32 og 37, men derimod ikke foreslog ændringer af grundlovens bestemmelser om valg til Landstinget, jf. Rigsdagstidende 1909-10, Ft. sp. 6471.

Som begrundelse for forslaget, der alene foreslog ændringer af bestemmelserne vedrørende Folketinget, anførte N. Neergaard, der var ordfører for forslagsstillerne bl.a. følgende, jf. a.st. sp. 6473:

”Jeg skal altsaa erindre om, at vor Grund til at foreslaa Forslaget affattet saaledes, som det herefter vil blive, er, at vi ikke anse den foreliggende Situation, tagen i videste Forstand, for egnet til at aabne den store omfattende Grundlovskamp, som vilde følge af det oprindelige Forslags vedtagelse.”

Det ændringsforslag, der den 15. april 1910 blev vedtaget af Folketinget, indeholdt således intet forslag til ændring af bestemmelserne om valgret til Landstinget.

Som anført ovenfor lykkedes det imidlertid ikke at gennemføre det pågældende grundlovsforslag, og i forbindelse med fremsættelsen af et nyt grundlovslovsforslag den 23. oktober 1912 anførtes det i bemærkningerne til lovforslaget, at regeringen fandt det rettest, at det nye grundlovsforslag tillige indeholdt forslag til en ændring af reglerne for valgret og valg måde til begge Rigsdagens ting, jf. Rigsdagstidende 1912-13, tillæg A, sp. 2471.

Det nye grundlovsforslag indeholdt således i §§ 34-36 bestemmelser om valg til Landstinget, hvorefter Landstingets medlemmer skulle vælges af kommunalbestyrelserne, jf. a.st., sp. 2467 f.

I forbindelse med Fællesudvalgets behandling af grundlovsforslaget blev der imidlertid fremsat forslag om i stedet at lade enhver over 35 år, der havde valgret til Folketinget og fast bopæl i vedkommende landstingskreds, få valgret til Landstinget, jf. Rigsdagstidende 1913-14, Tillæg B:

”§ 36. Valgret til Landstinget har enhver Folketingsvælger, som har fyldt sit 35 Aar og har fast Bopæl i vedkommende Landstingskreds.”

Om denne ændring bemærkede ordføreren for Fællesudvalget, Klaus Berntsen under Folketingets behandling den 9. juni 1914 af Fællesudvalgets indstilling, jf. Rigsdagstidende 1913-14, Ft., sp. 5649, bl.a. følgende:

”[...] for Fremtiden skal alle hæderlige Borgere, alle hæderlige Mænd og Kvinder, der opfylder Bestemmelsen om Valgret, have lige Stemmeret, lige Adgang til at gøre deres Indflydelse gældende saavel ved Landstings- som ved Folketingsvalg, kun med den Forskel, som Bestemmelsen om Aldersgrænsen fastsætter. Derimod har man maattet opgive Forslagets oprindelige Tanke om, at Landstinget skulle vælges af de kommunale Raad, og er gaaet over til at indføre i Stedet derfor Aldersprincippet,

hvorefter der bliver 10 Aars Aldersforskel paa Vælgerne til Folketing og Landsting.”

Den af Fællesudvalget foreslåede bestemmelse, der svarer til § 34 i 1915-grundloven, havde således til formål at sikre borgerne lige adgang – bortset fra alderskravet – til at stemme til såvel valg til Folketing som Landsting.

Bestemmelsens krav om fast bopæl i vedkommendes landstingskreds ses ikke at have været genstand for drøftelse i forbindelse med grundlovsforslagets behandling.

3.1.4. 1953-grundloven

I 1953-grundloven blev kravet om fast bopæl i ”landet” ændret til et krav om fast bopæl i ”riget”. Der var alene tale om en formulerings-teknisk ændring som følge af, at Grønland med grundlovsændringen i 1953 blev forfatningsretligt ligestillet med den øvrige del af riget, jf. betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, s. 34.

3.1.5. Sammenfatning

Samlet viser det anførte, at der hverken i den gældende eller i tidligere grundlove findes bestemmelser, der angiver, hvad der skal forstås ved kravet om fast bopæl, ligesom der heller ikke i forarbejderne er udtalelser, som på afgørende måde præciserer bopælskravets nærmere indhold eller karakter.

Det er dog udvalgets opfattelse, at det forhold, at bopælskravet og dets mere præcise indhold ikke har været genstand for nærmere drøftelser, taler for at antage, at man fra grundlovgivernes side dels har fundet det helt naturligt at stille et krav om fast bopæl, dels har haft en fælles forståelse af, hvad der skulle forstås ved et sådant krav.

De foreliggende udtalelser peger således i retning af, at grundlovgiverne har forudsat et bopælsbegreb, som tog udgangspunkt i en naturlig sproglig forståelse af kravet om fast bopæl.

Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til den ovenfor citerede udtalelse fra kultusministeren J. N. Madvig om bopælsbetingelsen for landstingsmænds valgbarhed, der blev fremsat under Den Grundlovgivende Rigsforsamlings endelige behandling af regeringens grundlovsudkast, jf. kapitel 3.1.1.5. Udtalelsen synes at forudsætte, at der til bopæl i en kreds er knyttet en vis nærmere indsigt i kredsens "hele stemning og tillige i deres fornødenheder og tarv" og navnlig for dem, der driver virksomhed, en vis berøringsflade med en stor del af kredsens indbyggere og disses interesser. I forlængelse heraf synes Slesbagers udtalelse om bopælsbetingelsen for landstingsmænds valgbarhed under Folketingets 1. behandling den 26. oktober 1912 af et forslag til ændring af grundloven, der senere blev til grundloven af 1915, at forudsætte, at der til bopæl i en kreds er knyttet et personligt kendskab til vedkommende hos en stor part af vælgerne, jf. kapitel 3.1.3.1.4.

Der kan endvidere henvises til de ovenfor citerede udtalelser fra Tscherning og Algreen-Ussing vedrørende militærpersoners valgret, som blev fremsat under Den Grundlovgivende Rigsforsamlings foreløbige behandling i 1849 af udkastet til rigsdagsvalgloven. Tscherning anførte således, at militærpersoner måtte have bopæl og dermed valgret der, hvor de havde deres bolig og eventuelle familie, og hvor de opholdt sig, når de ikke opholdt sig i deres militære kvarter, mens Algreen-Ussing mente, at militærpersoner, der havde ligget i fast garnison et sted i det seneste år, måtte have fast bopæl og dermed valgret på dette sted, jf. kapitel 3.1.1.6. Begge synspunkter tog således udgangspunkt i en naturlig sproglig forståelse af bopælskravet.

Tilsvarende kan henvises til de udtalelser, der blev fremsat under Rigsdagens behandling i 1867 af rigsdagsvalgloven, om, i hvilke situationer man kunne forestille sig, at en vælger kunne have fast bopæl flere steder, jf. kapitel 3.1.2.3. Udtalelserne synes at forudsætte, at en

vælger i denne situation havde fast ejendom (faktisk boede) i flere kredse.

Der kan endvidere henvises til Rodes udtalelse om, at det sikkert måtte siges at være en uretfærdighed, når den dagældende 1866-grundlov eller de dagældende valglovsbestemmelser hindrede sømænd i at afgive deres stemme. Udtalelsen blev fremsat under førstebehandlingen af det forslag til ændring af grundloven, Rode og andre folketingsmedlemmer havde fremsat i 1909, og som dels ikke indeholdt noget krav om fast ophold eller bopæl som valgretsbetingungelse dels indeholdt en bestemmelse om, at det i valgloven bliver at bestemme, hvorledes vælgere, der har lovligt forfald, skriftligt kunne afgive stemme. Udtalelsen må ses som udtryk for, at grundlovens bopælskrav blev fortolket i overensstemmelse med en naturlig sproglig forståelse, jf. kapitel 3.1.3.1.1.

Der kan desuden henvises til Hammerichs udtalelse, der blev fremsat under behandlingen af det forslag til ændring af grundloven, der blev fremsat i 1912, hvor Hammerich fandt det naturligt at stille et ændringsforslag, der indeholdt et krav om fast ophold i landet som valgbarhedsbetingungelse for medlemskab af Folketinget, "fordi det ikke er rimeligt, at den, der, naar Valget foregaar, lever udenfor Landet, lige kan rejse hjem og deltage i et Valg. Han har ikke fulgt Forholdene saaledes, at man kan sige, at han er moden dertil." Udtalelsen må ses som udtryk for, at formålet med et krav om fast ophold i landet var at udelukke personer, der levede uden for landet. Der henvises til kapitel 3.1.3.1.4.

Der kan endvidere henvises til, at udtrykkene "fast ophold" og "fast bopæl" tilsyneladende i flere sammenhænge er brugt synonymt. Som eksempel kan nævnes, at et af mindretallene i det udvalg, der var nedsat til at behandle regeringens udkast til 1849-grundloven, betegnede bopælskravet i § 31, som at krav om "stadigt Ophold i en vis Tid", jf. kapitel 3.1.1.4. Tilsvarende beskrev Rode i forbindelse med fremsættelsen af det forslag til ændring af grundloven, der blev fremsat i 1909, bopælskravet i 1866-grundlovens § 30, som et krav om "et

Aars Ophold i Valgkredsen”, jf. kapitel 3.1.3.1.1. Det kan endvidere nævnes, at Fællesudvalget angaaende Forslag til Forandringer i Grundloven, i forbindelse med udvalgets behandling af det lovforslag, der gik forud for ændringen i 1915, ændrede ”fast ophold i landet” til ”fast bopæl i landet” uden at anføre nogen nærmere begrundelse herfor, jf. kapitel 3.1.3.1.5. Udtrykkene ”(fast) ophold” og ”(fast) bopæl” synes således at være brugt i flæng.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at udtrykkene ”bopæl” og ”fast bopæl” også i flere sammenhænge synes at være brugt uden at være tillagt forskellig betydning. I bestemmelsen i 1866-grundlovens § 30 om valgret til Folketinget stilles krav om ”fast bopæl”, ligesom der i første led i bestemmelsen i 1866-grundlovens § 35 om valgret til Landstinget henvises hertil. Efter andet led i bestemmelsen i 1866-grundlovens § 35 om valgret til Landstinget stilles derimod alene krav om ”bopæl”, som dog i rigsdagsvalgloven af 1866 er gengivet som ”fast bopæl”. Dette illustreres endvidere af, at Krieger under behandlingen af rigsdagsvalgloven af 1866 karakteriserede sit forslag om at ændre udtrykket ”bopæl” til ”fast bopæl” i rigsdagsvalgloven som et forslag af rent redaktionel karakter, jf. kapitel 3.1.2.3. Som nævnt nedenfor i kapitel 3.3.1.2.1. stilles der efter 1866-grundlovens § 38 alene krav om ”bopæl” som betingelse for at være valgbar til Landstinget. Den forskellige formulering i de nævnte bestemmelser synes heller ikke i den statsretlige litteratur at være tillagt betydning, se nedenfor kapitel 3.2.2. og kapitel 3.3.1.2.1.

3.2. Den statsretlige litteratur

Grundlovens krav om fast bopæl som betingelse for valgret til Folketinget er behandlet en række steder i den statsretlige litteratur.

3.2.1. Bopælsbetingelsen i 1849-grundloven og 1866-grundloven for valgret til Folketinget

Som nævnt i kapitel 3.1.1. og 3.1.2. var bopælsbetingelsen i § 35 i 1849-grundloven og § 30 i 1866-grundloven for valgret til Folketinget

formuleret som et krav om fast bopæl i ét år i den valgkreds eller den stad, hvor den pågældende vælger opholdt sig på valgtidspunktet.

3.2.1.1. J. E. Larsen, Samlede Skrifter, 1. afdeling, 3. bind, Statsretslige Foredrag og Afhandlinger efter 1848 (1857), s. 103, har anført følgende om selve bopælsbegrebet:

”3) at han har havt fast Bopæl i eet Aar i den Valgkreds eller den Stad, hvori han opholder sig paa den Tid, Valget foregaaer; jfr. Valglovens §§ 10 og 17. Den, som har saadan fast Bopæl paa flere Steder, kan selv bestemme, paa hvilket af disse han vil gjøre sin Valgret gjældende, see Valglovens § 6. [...]

Hvorvidt fast Bopæl virkelig har været tilstede, bliver i de enkelte Tilfælde at bedømme efter de almindelige Grundsætninger om dette Forhold; jfr. Kriegers Grundlag S. 421- 423.”

A. F. Krieger, der var ordfører for det udvalg under Den Grundlovgivende Rigsforsamling, der behandlede bl.a. grundlovens valgrets- og valgbarhedsbestemmelser, har i noteform i sit værk Grundlag for Forelæsninger over den danske Privatrets almindelige Deel (1849-50), som J. E. Larsen henviser til, anført følgende om selve bopælsbegrebet på s. 421-23:

”§ 118. 4) Om Hjem eller fast Bopæl.

1) Om en Persons Hjem eller faste Bopæl i Almindelighed (Domicil, Hjemsted [...], Hjemstavn [...], fast Hjem [...], fast Ophold), som det Sted, der er den Paagjældendes blivende Opholdssted og Middelpunktet for hans Retsforhold.

a) Om Betingelserne for et selvstændigt Hjems Stiftelse, den frie Beslutning at have et vist Sted til sit faste og blivende Opholdssted og denne Villies Virkeliggjørelse.

Alpha) Den frie Beslutning (animus commorandi).

aa) Om det urigtigt saakaldte nødvendige Hjemsted, der i Virkeligheden ikkun er et tvungent Opholdssted, f. Ex. Garnisonstedet, [...]

Beta) Opholdet, som Beviis for denne frie Beslutning. Midlertidig Fraværelse. Om de forskjellige Omstændigheder, der kunne tjene til at lette Bedømmelsen af Opholdets Character. [...]

[...]

c) Om dobbelt Hjem [...]. Om afvejlende Hjem paa flere Steder [...] Om dem, der intet Hjem have [...]

d) Om egen Huusstand (Dug og Disk). [...] Valglov 7 Juli 1848, § 7, Lov 16 Juni 1849, § 3, [rigsdagsvalgloven af 1849] ”

J. E. Larsen synes med sin henvisning til Krieger at være af den opfattelse, at der med fast bopæl må forstås den pågældendes blivende opholdssted, som er midtpunktet for hans retsforhold, og hvor kun midlertidige fraværelser kan forekomme.

Carl Georg Holck, Den Danske Statsforfatningsret, 2. del (1869), s. 10 ff., har anført følgende om selve bopælsbegrebet:

”Som positive Betingelser for Valgret til Folkethinget mærkes følgende:

[...]

At han i et Aar har havt fast Bopæl i den Valgkreds eller den Stad, hvori han opholder sig paa den Tid, Valget foregaaer, s. Grl. § 30 d, Valglov § 6. Den, som har fast Bopæl paa flere Steder, bestemmer selv, paa hvilket af disse han vil gjøre sin Valgret gjældende, s. Valglov § 6. Ved den omhandlede bestemmelse har Grundloven dels villet udelukke de Personer, som flakke om fra et Sted til et andet uden at have noget blivende Hjem, dels villet forhindre Partimaneuvrer og sikre den fornødne Kontrol.”

H. Matzen, Den Danske Statsforfatningsret, anden del, fjerde gennemsete udgave (1908), s. 241 f., har anført følgende herom:

”3) At vedkommende Mand har haft fast Bopæl et Aar i den Valgkreds eller Stad, hvori han opholder sig paa den Tid, Valget foregaaer; jfr. Grl.’s § 30 d og Valglovens § 6, som tilføjer, at den, som har fast Bopæl paa flere Steder, selv bestemmer, paa hvilket af disse han vil gjøre sin Valgret gjældende. Der er ifølge Ordene ikke noget til Hinder for, at vedkommen-

de indføres paa Valglisten i flere Valgkredse, dog at han kun maa øve sin Valgret i en af dem under Ansvar efter Strfl. 's § 113.

I en tidligere udgave af H. Matzens statsforfatningsret, jf. Den Danske Statsforfatningsret, anden gennemsete udgave, 1887, s. 221, var bl.a. anført følgende om bopælskravet:

”Det Spørgsmaal, om en Person har haft fast Bopæl, maa afgjøres i Henhold til de almindelige Synspunkter, der blive at lægge til Grund ved Afgjørelsen af, hvor en Persons Hjemsted er.”

H. Matzen henviste i den forbindelse til den diskussion af spørgsmålet om, hvor militærpersoner måtte anses for at have bopæl, som fandt sted mellem Tscherning og Algreen-Ussing i forbindelse med rigsforsamlingens foreløbige behandling af rigsdagsvalgloven af 1849, jf. Beretning om Rigsdagens Forhandlinger 1849 sp. 3411, som gengivet oven for i kapitel 3.1.

Dette synspunkt er dog ikke gentaget i den seneste udgave, jf. H. Matzen, Den Danske Statsforfatningsret, anden del, fjerde gennemsete udgave (1908), s. 241 f.

3.2.1.2. Både Holck og Matzen har en drøftelse af, hvorledes den daværende grundlovs krav om, at vælgeren på den tid, valget foregik, skulle opholde sig i den valgkreds eller stad, hvor vedkommende skulle have haft fast bopæl i et år, skulle forstås.

Holck anfører herom følgende på det anførte sted:

”Imidlertid medfører Grundlovens almindelige Udtryk en noget videre gaaende Indskrænkning. Saaledes kan den, der paa Valgtiden opholder sig paa et fremmed Sted, ikke her udøve sin Valgret, om han end andetsteds har haft fast Bopæl i et Aar. Ei heller kan den, der kort før Valget har taget fast Bopæl paa et andet Sted, med Nytte begive sig tilbage til det ældre Domicil i det Øiemed at udøve Valgretten der, thi Udtrykket 'opholder sig' i Grl. § 30d maa antages at betegne et Ophold af en noget fastere Karakter, s. Rigsdagstidende 1848-49, 3411.”

Holck anførte således, at den daværende grundlovs krav om fast bopæl i et år i den valgkreds, hvor vælgeren opholdt sig på valgtidspunktet, indebar, at en person, som kort før valget havde taget ophold eller bopæl i en anden valgkreds, hverken kunne udøve valgret i denne valgkreds – idet han ikke havde haft bopæl her i et år – eller i den valgkreds, hvor han tidligere havde haft bopæl, idet han ikke opfyldte kravet om ophold af en noget fastere karakter i vedkommende valgkreds på den tid, valget foregik.

I modsætning hertil anførte H. Matzen, Den Danske Statsforfatningsret, anden del, fjerde gennemsete udgave (1908), s. 241 f., at kravet om ophold i valgkredsen på valgtidspunktet alene var udtryk for, at valgretten skulle udøves ved personligt fremmøde:

”Ifølge Grl.’s § 30 d maa man desuden for at kunne stedes til Valgret opholde sig i den paagjældende Valgkreds paa den Tid, Valget foregaar. Derfor kan den, der paa Valgtiden opholder sig paa et fremmed Sted, ikke her udøve sin Valgret; Holck II, S. 11; men han kan derimod ifølge Ordene begive sig fra sit nuværende Opholdssted hen til den Valgkreds, i hvis Valgliste han star opført, og der udøve Valgret, hvad enten han endnu har bevaret sin faste Bopæl i Valgkredsen eller fraflyttet den, saa at hans Ophold i samme kun er rent forbigaaende. Fordringen om Opholdet i Valgkredsen paa den Tid, Valget foregaar, faar derfor alene Betydning som et Paabud om, at Valgretten skal udøves personlig og ikke kan udøves ved Fuldmægtig.”

Det bemærkes i den forbindelse, at kravet om bopæl i valgkredsen i 1915-grundloven blev ændret til et krav om bopæl i landet, idet der bl.a. blev henvist til, at personer, der inden for det seneste år var flyttet fra en kreds til en anden, i modsat fald ikke kunne udøve deres stemmeret, jf. nærmere ovenfor under kapitel 3.1.3.

3.2.1.3. Både Holck og Matzen har endvidere en drøftelse af, hvorvidt den et-års periode, inden for hvilken den pågældende efter grundlovens bestemmelse skal have haft fast bopæl i kredsen eller staden, kan bestå af afbrudte ophold, eller om der skal kræves uafbrudt ophold, ligesom begge forfattere har en drøftelse af, hvorvidt et-års perioden for bopælskravet skal udløbe på tidspunktet for valgdagen eller

kan udløbe på et tidligere tidspunkt uden krav om opfyldelse af bopælskravet på valgdagen.

Holck anfører herom følgende på det ovenfor anførte sted:

”Derimod er man uden Tvivl ikke berettiget til at fordre, at den Paagjældende skal have haft fast Bopæl i det sidste Aar paa det Sted, hvor han opholder sig paa Valgtiden, s. Grl. § 30 d, smh. med §§ 35, 38, Grl. 1849 §§ 35 d, 41, Valglov 7. juli 1848 § 7, og det er endog tvivlsomt, om Opholdet skal have været uafbrudt, s. Skr. 11. august 1848 Nr. 2.

Med Hensyn til de tvende sidstnævnte Betingelser er det tilstrækkeligt, at de paagjældende Terminer ere udløbne paa den Tid, Valget foregaaer.[...]”

Matzen anfører herom følgende på det ovenfor anførte sted:

”Naar det kræves, at vedkommende skal have fast Bopæl i et Aar i den paagjældende Valgkreds eller Stad, kan det aabenbart ikke være Meningen, at det er tilstrækkeligt, at han en Gang i Fortiden har boet et Aar paa vedkommende Sted, og heller ikke, at han har boet der i flere Tidsrum, der tilsammentagne udgøre et Aar; men Meningen maa selvfølgelig være, at han uafbrudt har været bosat i vedkommende Valgkreds eller Stad i det Aar, der naar op til det kritiske Tidspunkt. Ordene i Grl.'s § 30 vilde nu nærmest føre til at anse selve Valgdagen som saadant Tidspunkt, saaledes at den, som paa Valgdagen var flyttet bort fra Kredsen, var udelukket, selv om han for nylig i et helt Aar havde haft Bopæl sammesteds. Men vende vi os til Valgloven, vil det ses, at dens Regler ikke stemme med denne Opfattelse. Ifølge Valglovens § 10 skulde nemlig de Personer, som inden første April opfylde Betingelsen i henseende til Bopæl dvs: have haft Bopæl i et Aar i vedkommende Valgkreds eller Stad; jfr. Grl.'s § 30, d ; optages paa Valglisterne; og naar en Person saaledes en Gang rettelig er optagen paa disse, vil han ikke blive udslettet, selv om han i det Tidsrum, for hvilket Valglisterne gjælde, mister en Valgretsbetingelse, f. Ex. flytter ud af Valgkredsen; jfr. Valglovens § 14; men han vil først blive udeladt, naar nye Valglistere affattes. Som følge heraf vil den paagjældende, naar der foretages Valg indenfor det nævnte Tidsrum, være at betragte som den, der opfylder den omtalte Betingelse i henseende til Bopælen i den gamle Valgkreds.

[...]

Kunne nu disse Valglovens Regler komme i Betragtning over for det, som Grundlovens Ord føre til? Dette kan antages, forsaavidt Grundloven maa have villet henholde sig til Valgloven med Hensyn til den nærmere Gjen-nemførelse af sin Bestemmelse, paa det første Punkt, [...]"

Begge forfattere er således enige om, at et-årsperiodens sluttermin kan udløbe på et tidspunkt forud for valgdagen uden krav om opfyldelse af bopælskravet på valgdagen. Holck er i modsætning til Matzen tvivlende over for, om der kan kræves et uafbrudt ophold.

3.2.1.4. Om grundlovens bestemmelse om, at den faste bopæl skal være knyttet til vedkommende kreds eller stad, anføres følgende hos Holck på det anførte sted:

Ved Stad sigtes her til Kjøbenhavn, der er delt i flere Valgkredse, s. Valglovens § 22 og den vedføjede Fortegnelse Lit. A, jfr. Fdn. 7. Juli 1848 § 7f.

Matzen anfører herom følgende på det anførte sted:

"Udtrykket Stad har Hensyn til Kjøbenhavn, Aarhus og Odense, hvilke ere delte i flere Valgkredse, saaledes at Flytning fra en Valgkreds til en anden i dem ikke kommer i Betragtning, medens det samme ellers kun kan gjælde om Flytning i Aarets Løb fra et Sted i Valgkredsen til et andet; Ind. M. Skr. 26 Febr 1902. [...]"

3.2.2. Bopælsbetingelsen i 1849-grundloven for valgret til Lands-tinget

Som nævnt i kapitel 3.1.1. indeholdt bestemmelsen i § 39 i 1849-grundloven for valgret til Landsret en henvisning til det bopælskrav, som blev stillet som betingelse for valgret til Folketinget.

J. E. Larsen, Samlede Skrifter, 1. afdeling, 3. bind, Statsretslige Foredrag og Afhandlinger efter 1848 (1857), s. 111, har anført følgende herom:

"Valgret til Landstinget tilkommer ifølge Grundlovens § 39 Enhver, som efter de foran fremstillede Regler har Valgret til Folkethinget; dog med

den vigtige Forskjel i Henseende til Udøvelsen, at Valgene her ere middelbare, idet de Valgberettigede udvælge Valgmænd, som atter skulle udvælge Landsthingsmændene, [...]"

3.2.3. Bopælsbetingelsen i 1866-grundloven for valgret til Landstinget

Som nævnt i kapitel 3.1.2. var bopælsbetingelsen i § 35 i 1866-grundloven for valgret til Landstinget den samme som bopælsbetingelsen for valgret til Folketinget, dog således at kravet om bopæl det sidste år før valget alene var knyttet til henholdsvis en af købstæderne eller landdistriktet i vedkommende landstingskreds (som var forskellige fra folketingskredsene).

Carl Georg Holck, Den Danske Statsforfatningsret, 2. del (1869), s. 49 ff., har anført følgende om bopælsbetingelsen i § 35 i 1866-grundloven for valgret til Landstinget:

" [...] Som almindelig Betingelse for Valgretten, hvad enten den udøves umiddelbart eller middelbart, fordre Grl. § 35 og Valglovens § 47, at Vedkommende fyldestgør de almindelige Betingelser for Valgret til Folketinget, s. Grl. § 30, dog at der kun fordres Bopæl henholdsvis i en af Købstæderne eller i Landdistriktet i vedkommende Landsthingskreds det sidste Aar før Valget. Meningen med den sidstnævnte Bestemmelse kan kun være den, at det er tilstrækkeligt, at Vedkommende i det sidste Aar har haft Bopæl i Landsthingskredsen, s. Valglovens §§ 56, 57, 63, s. derimod Grl. § 30 d, saaledes at det Spørgsmaal, om han skal optræde som Købstadsvælger eller som Landvælger, bliver at afgjøre efter Hensynet til, om han paa Valgtiden har Bopæl i en Købstad eller paa Landet. Det maa derfor ansees som ligegyldigt, om han paa Valgtiden har haft fast Bopæl i den samme Købstad eller i det samme Landdistrikt eller i flere Købstæder eller i en Købstad og et Landdistrikt.[...]"

H. Matzen, Den Danske Statsforfatningsret, anden del, fjerde gennemsete udgave (1908), s. 285 f. har anført følgende om bopælsbetingelsen i § 35 i 1866-grundloven for valgret til Landstinget:

"De almindelige betingelser for umiddelbart eller middelbart at kunne deltage i valg til Landstinget ere ifølge Grl.s § 35 de samme, som kræves for

at kunne vælge til Folketinget, dog at der kun fordres Bopæl henholdsvis i en af Kjøbstæderne eller i Landdistriktet i vedkommende Landstingskreds det sidste Aar før Valget.[...] Uagtet Valg af Valgmænd ifølge Grl.'s § 37 foregaar i mindre Kredse inden for Landstingskredsen; jfr. med Hensyn til Grl.'s § 36 Valglovens § 66; er det altsaa for at være valgberettiget i en af disse mindre Kredse ikke nødvendigt, at den paagjældende har boet i denne hele sidste Aar, men han kan, i det mindste i visse Tilfælde, medregne den Tid, i hvilken han har haft Bopæl andetsteds inden for samme Landstingskreds. Dog kunne vi ikke være enige med Holck II S. 49-50, naar denne udtaler, at det ubetinget skulle være tilstrækkeligt, at den vedkommende har haft Bopæl i Landstingskredsen i det sidste Aar før Valget. Ganske vist maa det erkjendes, at den, som er flyttet fra en Landkommune ind i en anden i samme Landstingskreds, vil kunne medregne den Tid, i hvilken han har boet i den forrige Kommune, og det samme maa gjælde, naar nogen flytter fra en Kjøbstad til en anden i samme Landstingskreds. Men derimod kan det ikke antages, at den, som er flyttet fra Kjøbstad til Landkommune, eller omvendt, vil kunne medregne den Tid, i hvilken han boede i den forrige Kommune.[...] En hermed stemmende Forstaaelse er dog ikke gennemført i Valgloven [...]

Naar Grl.s § 35 fordrer, at vedkommende skal have haft Bopæl etc. det sidste Aar før Valget, maa dette Udtryk forstaaes med den Lempelse, som er nødvendig af Hensyn til Valglisternes betimelige og endelige Affattelse, og det maa derhos antages, at Grundloven har overladt den nærmere Gjennemførelse heraf til Valgloven; jfr. dennes §§ 54 – 64. ”

Begge forfattere er således enige om, at meningen med bestemmelsens angivelse af, at der ”kun” fordredes bopæl i vedkommende landstingskreds må antages at være den, at der ikke fordredes bopæl i samme købstad eller landdistrikt inden for vedkommende landstingskreds det sidste år før valget. Derimod mener Matzen i modsætning til Holck, at en vælger ikke inden for det sidste år før valget kan flytte fra en købstad til et landdistrikt eller omvendt inden for vedkommende landdistrikt.

Som nævnt i kapitel 3.1.2. stilles der efter andet led i bestemmelsen i 1866-grundlovens § 35 om valgret til Landstinget alene krav om ”bopæl”, mens der efter bestemmelsen i 1866-grundlovens § 30 om valgret til Folketinget stilles krav om ”fast bopæl”. Ingen af de nævnte forfattere synes at tillægge denne forskellige formulering betydning.

Holck synes i det anførte citat at benytte begreberne "bopæl" og "fast bopæl" synonymt i beskrivelsen af grundlovens § 35. Det skal i den forbindelse bemærkes, at kravet i 1866-grundlovens § 38 om "bopæl" som betingelse for valgbarhed til Landstinget af Holck forstås som et krav om fast bopæl, se kapitel 3.3.1.2.1. Det skal endvidere bemærkes, at udtrykket "bopæl" i 1866-grundlovens § 35 om valgret til Landstinget i rigsdagsvalgloven af 1866 er gengivet som "fast bopæl", se kapitel 3.1.2.3.

3.2.4. Bopælsbetingelsen i 1915-grundloven og 1953-grundloven

Som nævnt i kapitel 3.1.3. og 3.1.4. blev betingelsen for valgret til Folketinget om fast bopæl i ét år i den valgkreds eller den stad, hvor den pågældende vælger opholdt sig på valgtidspunktet, ved grundloven af 1915 ændret til et krav om fast bopæl i landet og ved grundloven af 1953 ændret til et krav om fast bopæl i riget.

Knud Berlin, Den Danske Statsforfatningsret, første del, fjerde gennemsete udgave (1937), s. 349, har om bopælskravet i 1915-grundloven bl.a. anført:

"Om fast Bopæl foreligger, maa efter de sædvanlige Regler afgøres efter et Skøn, der ogsaa for Kvinders vedkommende maa afgøres selvstændigt i hvert enkelt Tilfælde, saaledes at det ikke er nok, at en Kvinde er gift med en dansk Mand, der opfylder Bopælsbetingelsen, hvis hun ikke selv har fast Bopæl i Landet, selv om Formodningen naturligvis maa være for, at hun trods Ophold i Udlandet har bevaret Bopælen i Mandens Land."

Denne opfattelse af bopælsbegrebet ligger i forlængelse af det i en tidligere udgave af H. Matzens statsforfatningsret, jf. Den Danske Statsforfatningsret, anden gennemsete udgave, 1887, s. 221, anførte om, at bedømmelsen af, om en person har fast bopæl, må afgøres i henhold til de almindelige synspunkter ved afgørelsen af en persons hjemsted.

Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, (1954), s. 239, har om den nuværende bestemmelse i grundlovens § 29, stk. 1, anført følgende:

”Fast Bopæl i Riget er Valgretsbetingelse. Udlandsdanske, herunder Personer hørende til Udenrigstjenesten, som ikke har bevaret Bopæl i Riget, har altsaa ikke Valgret.”

Poul Andersen henviste i denne forbindelse til Landstingets afgørelse af 11. november 1925 vedrørende Erik Scavenius' valgbarhed til Landstinget, jf. nærmere nedenfor under kapitel 3.4.

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 2. udgave (1966), s. 288 f., har anført følgende:

”En valgretsordning der gav alle og enhver på Jorden valgret til det danske folketing er naturligvis utænkkelig. Efter sagens natur må enhver valgretsordning nødvendigvis indeholde betingelser, der begrænser vælgerkorpset ud fra to synspunkter: betingelser med hensyn til en vis tilknytning til statssamfundet og betingelser med hensyn til en vis åndelig udvikling, det vil retsteknisk sige en vis alder.

[...]

Et sådant krav [om tilknytning til det danske statssamfund] kan tænkes formuleret på flere måder især via statsborgerforholdet, via bopælen, eller via en kombination af disse. Det sidste er det almindelige og således er kravet også bestemt efter dansk ret. Efter grdl. § 29 kræves som betingelse for valgret dansk indfødsret og fast bopæl i riget. Hvert af disse krav angiver i og for sig et tilknytningsmoment. Fast bopæl her i riget medfører normalt underkastelse under dansk ret og domsmyndighed og dermed et faktisk interessefællesskab. Statsborgerlovgivningen er udformet således at kredsen af statsborgere i det hele og store kommer til at omfatte dem der må formodes at nære følelser af solidaritet med den danske stat, selvom betydelige retstekniske forskydninger er uundgåelige. Ved at kombinere statsborgerforhold og fast bopæl udelukker man på den ene side alle der har fast bopæl i udlandet uanset om de måtte være danske statsborgere, på den anden side alle ikke-danske uanset om de måtte have fast bopæl her i riget. Det første må ses som begrundet dels i tekniske forhold, dels i manglende interessefællesskab, det sidste i manglende solidaritetsfølelse.

[...]

Dansk ret savner regler til præcisering af hvad der nærmere skal forstås ved 'fast bopæl'. Afgørelsen må derfor bero på et skøn der må udøves selvstændigt for hver enkelt persons vedkommende, altså også for en hustrus vedkommende, selvom formodningen må være for, at hun har fast bopæl sammesteds som manden."

Max Sørensen, Statsforfatningsret (1969), s. 71 f., har anført følgende om kravet om fast bopæl i riget:

"Denne valgretsbetingelse er udtryk for et yderligere krav om tilknytning til det danske samfund. I modsætning til indfødsret er begrebet fast bopæl ikke nærmere præciseret i lovgivningen. Der findes ikke nogen almindelig lov om erhvervelse og fortabelse af fast bopæl. Grundloven såvel som lovgivningsmagten har overladt det til de retsanvendende organer (administration og domstole) at fortolke udtrykket og dermed fastlægge begrebets nærmere indhold.

[...]

Om en person har bopæl (eller fast bopæl – de to udtryk er oftest synonyme) afgøres efter en samlet afvejelse af forskellige faktorer: om den pågældendes ophold i udlandet er af varig eller 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 eller børn opholder sig i Danmark eller ej; o.s.v. Ingen af disse faktorer er nødvendigvis eneafgørende, og i den samlede bedømmelse indgår derfor et vist skønsmæssige element, navnlig med hensyn til den vægt der bør tillægges hver enkelt faktor. Det er så i øvrigt et karakteristisk træk for dansk retsanvendelse, at begrebet bopæl eller fast bopæl ikke nødvendigvis udformes med samme indhold i forskellige relationer. Det er ikke udelukket, at en person anses for at opfylde skatte-lovens bopælsbetingelser uden at opfylde næringslovens, o.s.v. Man kan mene at en sådan differentiering vil være inkonsekvent og uhensigtsmæssig, og at der bør tilstræbes en ensartet udformning af begrebet. På den anden side er det et karakteristisk træk i dansk juridisk metode, at de sproglige udtryk, som anvendes i en lov fortolkes under hensyn til netop denne lovs formål og til den sammenhæng hvori de forekommer.

Spørgsmålet om bopælsbetingelsen er opfyldt eller ej, afgøres i første omgang af kommunalbestyrelsen ved valglisternes udarbejdelse, [...] men kan indbringes for domstolene til efterprøvelse. Der foreligger dog kun få retsafgørelser som kan tjene til vejledning (se f.eks. U 1951.597 og 599 VLD) og som ovenfor nævnt kan man ikke ubetinget støtte sig på den praksis der foreligger med hensyn til skattelovgivningens bopælskriterium [...].

Da valglisterne udarbejdes på baggrund af folkeregistrene, vil det i de allerfleste tilfælde være optagelsen i disse registre der er det praktiske bevis for, om bopæl betingelsen er opfyldt. Afgørende er det dog ikke. Dels kan en persons forsømmelse af til- eller framelding ikke påvirke spørgsmålet om han har fast bopæl i grundlovens forstand. Dels giver loven om folkeregistrering (nr. 239, 10. juni 1968, § 5, stk. 2) hjemmel til at påbyde anmeldelse om ændring af opholdssted for længere tid uden at den faste bopæl opgives, jfr. den situation der forelå i U 1951.597 (ældre ægtepars afmelding under seks måneders rejse til USA)."

Det bemærkes i den forbindelse, at den bestemmelse i lov om folkeregistrering, som der henvises til, var en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter indenrigsministeren kunne fastsætte nærmere regler om at personer, der uden at flytte tog ophold i en anden kommune end bopælskommunen havde pligt til at anmelde dette ophold til folkeregisteret. Bemyndigelsesbestemmelsen vedrørte derimod ikke personer, der tog midlertidigt ophold i udlandet, jf. nærmere neden for i kapitel 5.4.

I Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, redigeret af Henrik Zahle, 1. udgave (1999), side 164, er af Anne Birte Pade bl.a. anført følgende om grundlovens § 29, stk. 1:

"Ved den fortolkning af grundlovens bopælsbegreb, som er lagt til grund for den gældende folketingsvalglov, er bopælsbegrebet i valgrets mæssig henseende nøje knyttet til det bopælsbegreb, der i henhold til folkeregisterlovgivningen skal lægges til grund for registrering i folkeregisteret og dermed Det Centrale Personregister (CPR). Dette fremgår bl.a. af, at valglisterne skal udarbejdes på grundlag af oplysninger i CPR, jf. folketingsvalglovens § 19, stk. 1. Efter folkeregisterlovgivningen er "bopæl" i almindelighed det sted (bolig), hvor man regelmæssigt sover, når man ik-

ke er midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor man har sine ejendele.

[...]

Den gældende folketingsvalglovs bestemmelser om opfyldelse af bopælsbetingelsen uanset udlandsophold indebærer, at der ved lov er foretaget en udvidende fortolkning af grundlovens begreb om "fast bopæl i riget" i forhold til den fortolkning, som var gældende, da grundloven blev vedtaget i 1953, og som blev videreført i årene indtil 1970. Efter praksis indtil 1970 blev betingelsen om fast bopæl fortolket konkret og meget restriktivt. Det forekom kun ganske undtagelsesvist, at en person, der havde taget ophold (bopæl) i udlandet, blev anset for at have bevaret en så nær tilknytning til landet, at bopælsbetingelsen var opfyldt i valgretsmæssig henseende uanset udlandsopholdet."

Peter Germer har i Statsforfatningsret, 3. udgave (2001) s. 44, anført følgende:

"Nogen nærmere præcisering af, hvad der skal forstås ved 'fast bopæl' findes ikke i grundloven. Folketingsvalglovens § 2 har udvidet bopælsbegrebet i betragtelig grad. Disse udvidelser må i dag anses for dækket af en forfatningsretlig sædvane. Hvis samfundsudviklingen tilsiger det, må lovgivningsmagten kunne udvide bopælsbegrebet yderligere, men administrative myndigheder og domstolene kan ikke gå ud over lovgivningens grænser i deres fortolkning af bopælsbegrebet."

Henrik Zahle har i Dansk Forfatningsret 1, 3. udgave (2001), s. 137 f., anført:

"Mens statsborgerskabet lader sig tilskrive den enkelte på grundlag af regler og naturalisationer, beror bopælen på den enkeltes faktiske, ofte varierende tilknytning til Danmark. Den pågældendes bopæl i Danmark afspejler, at den pågældende varigt er undergivet danske livsforhold.

Der findes ikke nogen lov om de almindelige betingelser for, hvornår bopæl er etableret eller bragt til ophør.

[...]

Som hovedsynspunkt kan den faste bopæl karakteriseres ved, at den pågældende faktisk bor i Danmark. Det er ikke nok, at vælgeren har til hensigt at komme hertil. Et kortvarigt ophold, f.eks. under gennemrejse, skaber ikke bopæl, hvis der ikke er nogen yderligere tilknytning. Opholdet må have en vis varighed og stabilitet, der afspejler en reel tilknytning til det danske samfund. Selv om vælgeren ikke har ophold i Danmark, kan bopælen være dansk. Et midlertidigt ophold i udlandet, f.eks. en tjensterejse eller et studieophold, udelukker ikke, at bopæl i Danmark er bevaret.

Det er netop spørgsmålet, hvorvidt et kortere eller længere ophold i udlandet medfører, at bopælen i Danmark er ophørt, der har givet anledning til både politisk diskussion og juridisk tvivl [...]. Folketingsvalglovens § 2 indeholder nu regler herom.

[...]

Ved bedømmelsen af grundlovmæssigheden af denne udvidelse af kredsen af valgberettigede [som er sket ved folketingsvalglovens § 2] i forhold til ældre ret, må navnlig kravet om udlandsopholdets midlertidighed fremhæves. Dette element må bedømmes i overensstemmelse med sædvanlige synspunkter. Udlandsopholdet må være af kortere varighed. Opretholdelse af en reel tilknytning til Danmark, f.eks. ved ferie i landet, besøg hos familie her, kan begrunde en vis udstrækning af varigheden. Men alt har en ende. Er opholdet langvarigt, må den danske bopæl anses for bortfaldet, uanset om den pågældende vil flytte tilbage ved pensionering eller på et senere tidspunkt. Selv en reel intention om tilbageflytning – f.eks. ved forventet pensionering om 10-15 år – kan ikke over et længere tidsrum bevare den danske bopæl.

Ved fortolkningen af disse regler har det hertil særligt nedsatte valgrets-nævn strakt sig ganske vidt. Ophold i udlandet i op til 12 år er under hensyn til de konkrete omstændigheder anset som "midlertidigt" udlandsophold. Der er grund til at overveje, om nævnets praksis burde skærpes, således at den "reelle midlertidighed" fik en afgørende rolle, idet fktvl § 2 må fortolkes i overensstemmelse med bopælskravet i grl § 29. I UfR 2000 669 H blev et afslag fra nævnet indbragt for landsretten. Nævnsafgørelser er ikke skønsmæssige.

Ved fortolkning af grl § 29 kan der tages hensyn til andre loves bopælsbegreber. Men forskellighed i bopælsbegreberne kan bero på, at de varetager forskellige funktioner, og der er ikke nogen grund til, at grundlovens

bopælsbegreb skal strækkes så vidt som et hvilket som helst andet bopælsbegreb. Hvordan begrebet bopæl fortolkes i skatteretten, procesretten eller den internationale privatret, kan således ikke være afgørende.”

3.2.5. Sammenfatning

Sammenfattende kan det konstateres, at der i den statsretlige litteratur er almindelig enighed om, at bopælskravet i grundlovens § 29, stk. 1, afspejler et krav om reel tilknytning til Danmark.

Der kan i den forbindelse henvises til Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 2. udgave (1966), som anfører, at vælgerkorpset må afgrænses ud fra bl.a. et krav om en vis tilknytning til statssamfundet. Ross anfører videre, at et sådant tilknytningskrav f.eks. kan formuleres som en kombination af et krav om statsborgerskab, som skal sikre solidaritet med staten, og et krav om bopæl, som skal sikre et interessefællesskab, idet personer med fast bopæl i riget normalt er underlagt dansk ret og domsmyndighed, jf. nærmere ovenfor.

Der kan endvidere henvises til Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 1, 3. udgave (2001), som anfører, at kravet om fast bopæl indebærer et krav om, at opholdet i riget skal have en vis varighed og stabilitet, der afspejler en reel tilknytning til det danske samfund, jf. nærmere ovenfor.

I tråd hermed ligger J. E. Larsen, der med sin henvisning til Krieger synes at være af den opfattelse, at der med fast bopæl må forstås den pågældendes blivende opholdssted, som er midtpunktet for hans retsforhold, og hvor kun midlertidige fraværelser kan forekomme.

Der er endvidere almindelig enighed om, at spørgsmålet om, hvorvidt en person – trods aktuelt ophold i udlandet – kan anses for at have fast bopæl i riget, må bero på en konkret vurdering af forskellige momenter, herunder udlandsopholdets formål, karakter og varighed.

Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Max Sørensen, Statsforfatningsret (1969), som anfører, at relevante faktorer f.eks. kunne

være om den pågældendes ophold i udlandet er af varig eller 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 og om hans eventuelle ægtefælle eller børn opholder sig i Danmark.

Endelig er der enighed om, at fastlæggelsen af bopælskravet i anden lovgivning ikke kan være afgørende for fortolkningen af bopælskravet i grundlovens § 29, stk. 1, jf. således bl.a. Max Sørensen a.st. og Henrik Zahle, a.st., jf. nærmere ovenfor.

3.3. Prøvelse af bopælskravets indhold

Spørgsmålet om bopælskravets indhold har kun i begrænset omfang været genstand for prøvelse i praksis. Denne prøvelse har dels fundet sted i forbindelse med Folketingets (Rigsdagens) prøvelse af sine medlemmers valgbarhed, og dels i forbindelse med Indenrigsministeriets og domstolenes efterprøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelser om optagelse på valglistor.

3.3.1. Folketingets (Rigsdagens) prøvelse af sine medlemmers valgbarhed

Efter grundlovens § 33 afgør Folketinget selv gyldigheden af sine medlemmers valg samt spørgsmålet om, hvorvidt et medlem har mistet sin valgbarhed. Spørgsmål om valgbarhed kan opstå både ved tingets konstitution og efter konstitutionen.

Valgbarhed til Folketinget forudsætter, at den pågældende opfylder betingelserne for valgbarhed, jf. grundlovens § 30, stk. 1.

”§ 30. Valgbar til folketinget er enhver, som har valget til dette, medmindre vedkommende er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af folketinget.”

Folketingets prøvelse af et folketingsmedlems valgbarhed kan dermed indebære en prøvelse af, hvorvidt kravet om fast bopæl i riget som betingelse for valgret til Folketinget er opfyldt, jf. grundlovens § 29, stk. 1.

3.3.1.1. 1849-grundloven

1849-grundlovens § 58 indeholdt en bestemmelse svarende til den nuværende grundlovs § 33, hvorefter ethvert af tingene selv afgjorde gyldigheden af sine medlemmers valg.

Efter 1849-grundlovens § 36 blev der ikke stillet noget bopælskrav som betingelse for valgbarhed til Folketinget, uagtet at der som betingelse for valgret til Folketinget var et krav om fast bopæl i et år i den valgkreds eller stad, hvor vælgeren opholdt sig på den tid, valget foregik. Man kunne således godt være valgbar uden at have valgret.

”§ 36. Valgbar til Folkethinget er, med de i § 35 a, b og c nævnte Undtagelser, enhver uberygtet Mand, som har Indfødsret, naar han er fyldt sit 25de Aar.”

Bestemmelsen indeholdt ikke nogen henvisning til det bopælskrav, som blev stillet som betingelse for valgret til Folketinget efter § 35, litra d. Se kapitel 3.1.

Efter 1849-grundlovens § 41 blev der stillet krav om, at mindst tre fjerdedele af de for en landstingskreds valgte landstingsmænd havde fast bopæl i kredsen i det sidste år før valget.

”§ 40. Valgbar til Landstinget er enhver uberygtet Mand, som har Indfødsret, og hvis Bo ei er under Opbuds- eller Fallitbehandling, naar han har fyldt sit 40de Aar og i det sidste Aar enten har svaret i direkte Skat til Staten eller Kommunen 200 Rbd., eller godtgjør at have havt en reen aarlig Indtægt af 1200 Rbd.

§ 41. Valgene til Landstinget foregaae i større Valgkredse, der ordnes ved Valgloven. Valgmændene i hver saadan større Valgkreds træde sammen og stemme på saamange Mænd, som skulle vælges for Valg-

kredsen, i hvilken idetmindste tre Fjerdedele af de Valgte skulle have havt fast Bopæl i det sidste Aar før Valget. [...]"

3.3.1.2. 1866-grundloven

3.3.1.2.1. Reglerne om valgbarhed til Folketinget

1866-grundlovens § 54 indeholdt en bestemmelse svarende til den nuværende grundlovs § 33, hvorefter ethvert af tingene selv afgjorde gyldigheden af sine medlemmers valg.

Efter 1866-grundlovens § 31 blev der ligesom efter 1849-grundloven ikke stillet noget bopælskrav som betingelse for valgbarhed til Folketinget, uagtet at der som betingelse for valgret til Folketinget var et krav om fast bopæl i et år i den valgkreds eller stad, hvor vælgeren opholdt sig på den tid, valget foregik.

”§ 31. Valgbar til Folkethinget er, med de i § 30 a, b og c nævnte Undtagelser, enhver uberygtet Mand, som har Indfødsret, naar han er fyldt sit 25de Aar.”

Bestemmelsen indeholdt ikke nogen henvisning til det bopælskrav, som blev stillet som betingelse for valgret til Folketinget efter 1866-grundlovens § 30, litra d. Se kapitel 3.1.2.

3.3.1.2.2. Reglerne om valgbarhed til Landstinget

Efter 1866-grundlovens § 38 var det i modsætning til 1849-grundloven en betingelse for valgbarhed til Landstinget, at det pågældende landstingsmedlem det sidste år havde haft bopæl i den kreds, hvor han var opstillet.

”§ 38. Valgbar til Landstinget er Enhver, der er valgbar til Folkethinget, naar han det sidste Aar har havt Bopæl i Valgkredsen.”

Bestemmelsen i 1866-grundlovens § 38 svarede til § 38 i regeringens grundlovsudkast, som regeringen efter Rigsrådets vedtagelse heraf den 21. november 1865 forelagde Landstinget, jf. Rigsdagstidende

1865-66, tillæg A, sp. 430, og som uden ændringer blev vedtaget af to på hinanden følgende rigsdage i begge Rigsdagens kamre. Der blev under Rigsdagens behandling fremsat ændringsforslag til bestemmelserne om Landstingets sammensætning, herunder navnlig bestemmelsen i udkastets (og den endelige grundlovs) § 34 om de 12 kongevalgte landstingsmedlemmer og bestemmelsen i udkastets (og den endelige grundlovs) § 37 om, at den ene halvdel af valgmandene alene skulle vælges af vælgere, der opfyldte bestemte censuskrav. Flere ændringsforslag gik ud på en hel eller delvis videreførelse af 1849-grundlovens ordning med hensyn til Landstingets sammensætning, herunder også en videreførelse af 1849-grundlovens krav om, at mindst tre fjerdedele af de for en landstingskreds valgte landstingsmænd havde fast bopæl i kredsen i det sidste år før valget, jf. f.eks. i det af Tscherning m.fl. fremsatte ændringsforslag, der blev fremsat og forkastet under det andet folketings 2. behandling af grundlovsudkastet den 3. maj 1866, jf. Rigsdagstidende 1866, sp. 380 f:

”§ 36. Valgene til Landstinget foregaae i større Valgkredse, der ordnes ved Valgloven. Valgmændene i hver saadan større Valgkreds træde sammen og stemme paa saamange Mænd, som skulle vælges for Valgkredsen, i hvilken idetmindste tre Fjerdedele af de Valgte skulle have havt fast Bopæl i det sidste Aar før Valget. [...]”

Under Rigsdagens behandling er der navnlig i forbindelse med behandlingen af de nævnte ændringsforslag knyttet enkelte bemærkninger til udstrækningen af bopælskravet til at gælde alle valgte landstingsmænd, jf. f.eks. Rasmussens bemærkning under det første landstings 2. behandling af grundlovsudkastet den 4. december 1865 om et tilsvarende forslag, han var medforslagsstiller af, jf. Rigsdagstidende 1865-66, Forhandlingerne paa Landstinget, sp. 172:

”I § 36, sammenlignet med Grundlovsudkastets § 37 [rettelig § 38] vil ligeledes findes en Forandring. I Junigrundloven er det fastsat, at idetmindste de $\frac{3}{4}$ af Landstingsmedlemmerne skulle have fast Bopæl indenfor Valgkredsen, derimod staaer der i Udkastet [regeringens grundlovsforslag], at alle Medlemmerne skulle have fast Bopæl i Kredsen. Det forekommer mig, at dette er et saa stort Indgreb i Vælgernes frie Raadig-

hed over, hvem de ville betroe deres Stemme til, at det er [...] en Skamplet paa Loven, hvis det bliver staaende, [...]"

Om forståelsen af 1866-grundlovens § 38 anfører Carl Georg Holck, Den Danske Statsforfatningsret, 2. del (1869) bl.a. følgende, jf. s. 48 ff.:

"Som Betingelse for Valgbarhed til Landstinget, fastsætte Grl. § 38 og Valglovens § 48, at Vedkommende skal være valgbar til Folkethinget, s. Grl. § 31, jfr. § 30, og derhos i det sidste Aar have havt Bopæl i Valgkredsen, hvorved her maa forstaaes Landstingskredsen. Ved Bopæl maa uden Tvivl forstaaes fast Bopæl, s. Grl. § 35 smh. med § 30 d. Det sidste Aar maa naturligvis forstaaes som det sidste Aar før Valget, s. Grl. § 35. Har Nogen i det sidste Aar havt Bopæl paa to Steder, maa han betragtes som valgbar begge Steder, s. Rigsdagstidende: ordentlig Samling 1866-67, Forhandlinger paa Landstinget Sp. 15-16, 17-18, 198-211, Anhang B 9-10. [...]"

Om samme bestemmelse anfører H. Matzen, Den Danske Statsforfatningsret, anden del, fjerde gennemsete udgave (1908), s. 287:

"Valgbar til Landstinget er ifølge Grl.'s § 38 enhver, der er valgbar til Folketinget, naar han i det sidste Aar har haft Bopæl i Valgkredsen; Rigsdags. Tid. 1866-67 Tillæg B. Sp. 91; og Valglovens § 48 tilføjer intet om, at han kun er valgbar til Landstinget der, hvor han gjør sin Valgret til Folketinget gjældende, hvorfor den, der har fast Bopæl i en Flerhed af Kommuner, liggende i forskellige Landstingskredse, maa være valgbar i dem alle. Landstings Tid. 1886-87 S. 31, 49; 1890-91 S. 14 flg., A. Kriger: Anf Værk S. 77-78. [...]"

Det anføres således af Holck, at 1866-grundlovens krav om "bopæl" som betingelse for valgbarhed til Landstinget skal forstås på samme måde som 1866-grundlovens krav om "fast bopæl" som betingelse for valgret til folketinget.

Bestemmelsen i 1866-grundloven om valgbarhed til Landstinget gjaldt selvsagt kun de 54 ud af Landstingets 66 medlemmer, der blev valgt af valgmand i landstingskredse. De 12 kongevalgte medlemmer skulle udnævnes blandt mænd, der var eller havde været valgte med-

lemmer af kongerigets tidligere eller bestående repræsentative forsamlinger, jf. 1866-grundlovens § 39.

I forbindelse med Landstingets godkendelse af sine medlemmers valg har der i flere tilfælde været rejst spørgsmål om, hvorvidt grundlovens bopælsbetingelse for medlemmets valgbarhed har været opfyldt. Nedenfor er angivet en række eksempler på tilfælde, hvor Landstinget har prøvet, hvorvidt kravet om bopæl i kredsen det sidste år var opfyldt.

3.3.1.2.3. Godkendelsen af Juel-Vind-Frijs' valg

I forbindelse med Landstingets prøvelse den 12. november 1866 af konseilspræsident Juel-Vind-Frijs's valg kom Krieger (ordføreren for medlemmerne i de ulige kredse, som valgbrevene for medlemmerne i de lige kredse, herunder konseilspræsidentens valgbrev, var overgivet til prøvelse) med følgende begrundelse for, hvorfor det pågældende medlems valg var godkendt, jf. Rigsdagstidende, 1866-67, Forhandlinger paa Landstinget, sp. 15-16:

"Jeg skal gjøre en Bemærkning med Hensyn til det 2det Valgbrev for denne Kreds, nemlig: Konseilspræsidentens. Det vil erindres, at ifølge den Bestemmelse, der nu findes i Grundloven, er det ikke længere nogen Landstingskreds tilladt at vælge Nogen, der ikke har Bopæl i Kredsen. [...] Der staar imidlertid ikke og kunde fornuftigviis ikke staae, at Ingen maa vælges, om hvem det ikke er oplyst, at han udelukkende har havt Bolig i Valgkredsen. Det er klart og derhos anerkjendt ved forskjellige Lovbestemmelser, at en Mand kan have Bopæl, i strengeste juridiske Forstand, paa forskjellige Steder; det er saaledes kun det factiske Spørgsmaal, der kan være Tale om, og Afdelingen har da anseet det for notorisk, at Grev Frijs har i strengeste juridiske Forstand havt Bopæl paa 2 forskjellige Steder.[...]

3.3.1.2.4. Godkendelsen af Rées valg

I forbindelse med Landstingets prøvelse den 12. november 1866 af redaktør Rées valg til Landstinget, var der rejst tvivl om, hvorvidt den pågældende havde en bolig til rådighed, hvor han holdt "Huus og

ldested", i den kreds, hvor han var valgt, jf. Rigsdagstidende, 1866-67, Forhandlinger paa Landstinget, sp. 17-18. Redaktør Rée udtalte selv følgende om sit domicil i Aalborg, jf. a.st., sp. 19:

"[...] Jeg har i 28 Aar ikke boet andetsteds end i Aalborg. Jeg har vel i den Tid, da jeg i fjor var Medlem af Rigsdag og Rigsraad, boet i Kjøbenhavn, medens Samlingerne varede, og leiet her halvaarsviis; mit Ophold har jo vel ogsaa strakt sig en længere Tid udover Rigsdagens Nærværelse, men jeg har dog ogsaa i Mellemtiden befundet mig personlig i mit Hjem, i de samme Værelser og i den samme Leilighed, som jeg beboer der, saa at der slet ikke kan være nogen Tvivl om, at mit Domicil og Opholdssted er der, hvor jeg har min Bedrift, og hvor jeg i en række af Aar, som jeg nys nævnte, uafbrudt har havt den. [...]

Ordfører Jessen for medlemmerne i de lige kredse, som valgbrevene for medlemmerne i de ulige kredse, herunder Rée, var overgivet til prøvelse, fastholdt sin tvivl om valgets gyldighed, idet Rée ikke havde svaret på, om han havde holdt husholdning i Aalborg, jf. a.st., sp. 20.

Det blev efter en drøftelse i Landstinget vedtaget at nedsætte et udvalg til prøvelse af redaktør Rées valg, jf. a.st., sp. 25. Det bemærkes i den forbindelse, at Landstingets prøvelse af sine medlemmers valg på dette tidspunkt foregik således, at medlemmerne for valgkredsene med lige numre prøvede valgbrevene for kredsene med ulige numre, og omvendt. Kun sager, der gav anledning til tvivl, blev overgivet til et udvalg til valgets prøvelse.

Det nedsatte udvalg indstillede, at redaktør Rées valg godkendtes. I udvalgets betænkning af 21. november 1866 anførtes bl.a., jf. Rigsdagstidende, 1866-67, tillæg B, sp. 9 og 10:

"Foreløbigt bemærkes, at den i Grundlovens § 38 foreskrevne Valgbarehedsbetingelse med hensyn til at have havt Bopæl i Valgkredsen det sidste Aar formeentligen maa forstaaes saaledes, at den Paagjældende i hele det sidste Aar før Valget (Grundlovens § 35) bør have havt sit Hjemsted (Domicil) i Valgkredsen.

[...] Derefter flyttede han tilbage til Aalborg og boede der med Familie indtil October 1865, da han atter med Familie flyttede hertil Staden, hvor

han senere, og saaledes i det sidste Aar før Landstingsvalget den 18de October d.A., har boet og holdt Dug og Disk, medens han ikke samtidigt hermed har havt nogen Huusholdning i Aalborg, hvor han i det sidstommeldte Aar kun har aflagt enkelte kortvarige Besøg.

Da Hr. Rées Fraflytning fra Aalborg og Tilflytning til København imidlertid kan antages foranlediget ved, at han som Medlem af Rigsdagen og Rigsraadet i de med en kort Afbrydelse fra October 1865 til Sommeren 1866 vedvarende Samlinger skulde opholde sig her i Staden, har Udvalget ikke fundet aldeles tilstrækkelig Føje til at betragte hans Ophold her som indeholdende en Opgivelse af hans Hjem i Aalborg, i hvilken Henseende det ogsaa maa bemærkes, at han i det omhandlede Tidsrum er vedbleven at udøve sin Valgret i Aalborg, ligesom han ogsaa i Aalborg vedblivende er ansat til Formue- og Leilighedskat."

Udvalgets indstilling blev drøftet af Landstinget den 22. november 1866. Udvalgets ordfører Jessen anførte i forbindelse med Landstingets behandling af indstillingen bl.a. følgende om, hvilke momenter der havde været afgørende for udvalgets indstilling, jf. a.st., sp. 199 ff.:

"[...] Den Omstændighed, at Hr. Réé har boet i Valgkredsen, hvor han er valgt, i Aaret indtil October 1865, er efter Udvalgets mening et overmaade vigtigt Punkt ved Bedømmelsen af Sagen, idet varigheden af det Ophold, som tages paa det tilflyttede Sted, naturligviis er et Moment, som kommer meget væsentligt i Betragtning ved Bedømmelsen af, hvorvidt Hjemmet paa det fraflyttede Sted kan ansees forladt eller ikke. Jeg siger, at det har væsentlig Betydning til at afgjøre dette, medens det naturligviis ikke i og for sig er afgørende; thi Anledningen til, at Fraflytningen er skeet, og til Opholdet paa det andet Sted maa jo ligeledes væsentlig komme i Betragtning til Afgjørelse af Bopælsbetingelsen. Derfor har Udvalget stillet den Betragtning i spidsen, at Aarsagen til den paagjældende Valgtes Ophold her i Kjøbenhavn har været, at han har været Medlem af Rigsdagen og Rigsraadet, hvis Sessioner jo fortsattes fra October 1865 indtil langt hen i indeværende Aar.

Ved Siden af Aarsagen til Opholdet paa det tilflyttede Sted har Udvalget endvidere meent, at det ogsaa maa komme i Betragtning, om Vedkommende er flyttet til et Sted udenfor Landet eller til et sted her i Landet. Naar Fraflytningen er skeet til et Sted udenfor Landet, udfordres der efter den Mening, som har gjort sig gjældende i Udvalget, færre Omstændig-

heder til at godtgjøre, at han uagtet sit Ophold i Udlandet har vedligeholdt sit Hjemsted her, end der udfordres, naar Flytningen er skeet fra eet Sted til et andet her i Landet. Hvad det imidlertid navnlig synes mig at maatte komme an paa, er, om Vedkommende kan siges paa nogen Maade at have tilkjendegivet sin Villie til at ophæve sit tidligere Hjem og stifte et nyt andetsteds, og i denne Henseende maa det komme i Betragtning, om de Betingelser, som sædvanligviis ere tilstede, naar en Mand har Bopæl paa et Sted, ogsaa i det pågjældende Tilfælde have været tilstede, saasom at han holder Huusholdning, at han svarer Formue- og Leilighedsskat, at han har Valgret her o.s.v. Men heller ikke disse sidstnævnte Omstændigheder har man kunnet tage i Betragtning anderledes end som Momenter, idet man ikke har kunnet ansee det for at være et absolut Beviis for, at Nogen har hjemme et Sted, at han der enten er opført som Vælger eller svarer Formue- og Leilighedsskat; det vil jo nemlig let sees, at dette kan beroe paa, om vedkommende Myndigheder i saa Henseende have været agtpaagivende, som de burde være, eller ikke. Det beroer jo ikke alene paa Vedkommendes egen Bestemmelse, men paa en Bedømmelse af vedkommende Myndigheder, og den Bestemmelse, som tages af disse, kan efter Udvalgets Mening ikke være afgjørende med Hensyn til den retlige Besvarelse af det Spørgsmaal, hvorvidt Bopælsbetingelsen i og for sig er opfyldt eller ikke. [...]. Det er altsaa Hovedbetragtningen, og egentlig den væsentligt afgjørende Betragtning, som har bevirket, at Udvalget er kommet til den Indstilling, som findes i Betænkningen, at den Paagjældendes Ophold her er begrundet i en Pligt, han havde, til at være her, og at der ikke foreligger noget Datum eller Beviis for, at han ved Tilflytningen her til Stedet har haft nogen Villie til at opgive sit tidligere Hjem. Derfor er man heller ikke gaaet nærmere ind paa de faktiske Omstændigheder, som ere forbundne med Vedkommendes Ophold her og hans Bevarelse af Hjem i Aalborg, nemlig Spørgsmaalet om, hvorvidt han har Værelser til Disposition i Aalborg, eller hvorvidt han der fører Huusholdning; naar Aarsagen til hans Ophold her har været som angivet, forekom det ikke Udvalget at kunne komme i Betragtning, om han har haft Værelser til Disposition i Aalborg eller ikke, og jeg skal derfor ikke gaae nærmere ind paa en detailleret Fremstilling af disse Bopælsforhold, idet jeg haaber, at det ærede Thing i saa Henseende vil følge Udvalget.[...]"

Under Landstingets efterfølgende forhandling blev der fra andre medlemmers side givet udtryk for uenighed med hensyn til begrundelsen, men ikke med hensyn til resultatet. Et landstingsmedlem (I.C. Jacobsen) fandt, at den omstændighed, hvor man boede og sov og havde sin "Dug og Disk" (havde egen husholdning), kun var et meget uvæ-

sentligt moment i sammenligning med, hvor vedkommende havde sin virksomhed og svarede sine skatter, navnlig personlige skatter. Det afgørende måtte være, om vedkommende havde vist vilje til at bevare sit hjem det pågældende sted. Medlemmet ville i den konkrete sag lægge afgørende vægt på, at Rée ikke havde forlangt sin hjemstedsret flyttet til København, men havde bevaret sin valgret og svarede skat i Aalborg, jf. a.st., sp. 202 og 207.

Et andet landstingsmedlem (Lehmann) ville ikke lægge vægt på, hvilke motiver Rée havde haft til at tage ophold i København, og om opholdet der var pligtmæssigt, idet alle landstingsmedlemmer i så fald ville opfylde bopælsbetingelsen, men ville lægge afgørende vægt på viljen til at have hjem på et sted (animus commorandi). Medlemmet mente, at der ikke i den konkrete sag var tilstrækkelig føje til at anse domicilet i Aalborg som opgivet, jf. a.st. sp. 206, 207-08, 210. Medlemmet tilsluttede sig udvalgets betragtning om, at der hører en mere energisk viljestilkendegivelse til at sige, at en mand har taget bopæl i udlandet, fordi han rejser udenlands, end til at sige, at mand har taget bopæl et andet sted inden for landets grænser, jf. a.st. sp. 208.

Ordfører Jessen tilsluttede sig, at det afgørende måtte være viljen til at have hjem på et sted, og at sagen måtte afgøres ved en bedømmelse af de konkrete omstændigheder, jf. a.st., sp. 209.

Et tredje landstingsmedlem (Liebe) udtalte, jf. a.st. sp. 210:

”Det forekommer mig, at man under Forhandlingerne her i dag har fra en vis Side været tilbøjelig til at lægge for megen Vægt på et enkelt Moment, nemlig paa det, som kaldes at holde Dug og Disk, og at man fra en anden Side ligeledes har lagt for stor Vægt paa, hvor en Mand har sin Virksomhed, og hvor han skatter og skylder af sin Eiendom og sin Person. Alt dette er kun Enkelte Momenter, hvoraf Intet for sig er afgørende, men hvert for sig kan give sit Bidrag til den Afgjørelse, der skal træffes. Det kommer an paa, hvor Personen maa siges at være hjemmehørende i det sidste Aar, og efter hvad der foreligger her, forekommer det mig klart, at den Paagjældende maa siges at høre hjemme i den paagjældende Kreds, og at han ikke har opgivet dette, fordi han en tidlang paa Grund af Omstændighederne har været borte derfra. [...] det er ikke nødvendigt for

at beholde et Hjem, man engang har erhvervet, at man bestandig holder Dug og Disk der. Man kan gjerne være fraværende, endog det hele Aar, og dog være hjemmehørende der, saaledes at man siges at vende tilbage til sit Hjem, naar man kommer der tilbage. Dette gælder jo navnlig, naar man f.eks. foretager en Reise til Udlandet. [...]"

Udvalgets indstilling blev vedtaget enstemmigt af Landstinget, jf. a.st, sp. 211.

Landstingets godkendelse af Rées valg illustrerer, at det ikke er en betingelse for at bevare sin faste bopæl i landstingskredsen, at vedkommende landstingsmand holder "Dug og Disk" (har egen husholdning) fra sin bolig i landstingskredsen. I den pågældende sag fremgår det netop af udvalgets betænkning, at udvalget lagde til grund, at Rée i det sidste år før landstingsvalget havde boet og holdt "Dug og Disk" i København og ikke samtidig havde haft nogen husholdning i Aalborg, hvor han kun havde aflagt kortvarige besøg.

At Rées ophold i København var pligtmæssigt, idet " han som Medlem af Rigsdagen og Rigsraadet i de med en kort Afbrydelse fra October 1865 til Sommeren 1866 vedvarende Samlinger skulde opholde sig her i Staden ", blev derimod i udvalgets betænkning og af udvalgets ordfører tillagt afgørende betydning. Dette moment førte dog kun til den noget forsigtige konklusion i udvalgets betænkning, at udvalget ikke fandt "aldeles tilstrækkelig Føje til" at betragte hans ophold i København som indeholdende en opgivelse af hans hjem i Aalborg. Det anførte moment kan næppe føre til, at samtlige rigsdagsmænd automatisk opfylder bopælsbetingelsen, jf. Lehmanns indvending. At Rée ikke holdt "Dug og Disk" fra sin bolig i Aalborg, var altså ikke nogen hindring for at anse Rée for i grundlovens forstand at have bopæl der.

Landstingets drøftelse af, hvorvidt Rées valgbarhed var til stede, betyder endvidere, hvilke momenter der generelt må antages at indgå ved bedømmelsen af, om en landstingsmand opfylder grundlovens bopælskrav. Som navnlig ordfører Jessens udtalelse viser, vil afgørende for bedømmelsen af, om bopælen er opgivet, i almindelighed være vedkommendes vilje til at bevare hjemmet det pågældende

sted, og om vedkommende kan siges at være hjemmehørende der, jf. også Liebes udtalelse. Vedkommendes bopælsmæssige tilknytning til kredsen, årsagen til opholdet uden for kredsen samt vedkommendes eventuelle ansættelse i skat i kredsen kan indgå i bedømmelsen af, om bopælen i kredsen må anses for opgivet. Der kan bl.a. henvises til følgende udtalelse hos ordfører Jessen:

”Hvad det imidlertid navnlig synes mig at maatte komme an paa, er, om Vedkommende kan siges paa nogen Maade at have tilkjendegivet sin Villie til at ophæve sit tidligere Hjem og stifte et nyt andetsteds, og i denne Henseende maa det komme i Betragtning, om de Betingelser, som sædvanligviis ere tilstede, naar en Mand har Bopæl paa et Sted, ogsaa i det pågjældende Tilfælde have været tilstede, saasom at han holder Huusholdning, at han svarer Formue- og Leilighedsskat, at han har Valgret her o.s.v. Men heller ikke disse sidstnævnte Omstændigheder har man kunnet tage i Betragtning anderledes end som Momenter [...]”

Det skal bemærkes, at flere af de i Landstingets drøftelse af bopælsbegrebet anvendte udtryk såsom ”Dug og Disk” (egen husholdning) og ”animus commorandi” (viljen til at have hjem på et sted) er benyttet af A.F. Krieger i hans værk Grundlag for Forelæsninger over den danske Privatrets almindelige Deel (1849-50), jf. kapitel 3.2.1.1.

3.3.1.2.5. Godkendelsen af Fønnesbechs valg

Landstinget vedtog den 5. oktober 1874 enstemmigt en indstilling fra Udvalget til Valgbrevets Prøvelse, hvorefter valget af konseilspræsident Fønnesbech som medlem af Landstinget skulle anerkendes. I den forbindelse anførte udvalgets ordfører Andræ følgende, jf. Rigsdagstidende, 1874-75, Forhandlinger paa Landstinget, sp. 12 f.:

”Kun skal jeg tillade mig at henlede Opmærksomheden paa, at der i et Blad har været reist en Tvivl om, hvorvidt et af Valgene i 2den Landsthingskreds kunde anses for at være gyldigt idet nemlig Conseilspræsidenten formentes at have Bopæl i en anden Valgkreds end den, hvor han var bleven valgt. Imidlertid har Udvalget modtaget en Skrivelse fra Conseilspræsidenten, der fuldstændig oplyser det aldeles ubeføjede i denne bemærkning. Conseilspræsidenten har nemlig fast Bopæl i to Kredse, og der er jo aldeles Intet til Hinder for, at han udøver sin

Valgret i den anden Landstingskreds end den, hvori han vælges til Landstinget, og det var dette Forhold, der var blevet fremhævet. Man har saaledes for alle de modtagne Valgbreves Vedkommende ikke fundet Nogetsomhelst at bemærke imod deres Gyldighed. [...]"

Det forhold, at en landstingsmand, der har bopæl i flere kredse, vælger at udøve sin valgret i en anden kreds end den, han er valgt for, er altså ikke til hinder for at anse vedkommende for valgbar i den pågældende kreds.

3.3.1.2.6. Godkendelsen af Breinholts valg

Landstinget vedtog den 8. oktober 1886 enstemmigt en indstilling fra Udvalget til Valgbreves Prøvelse, hvorefter valget af proprietær Breinholt som medlem af Landstinget skulle anerkendes. I den forbindelse anførte udvalgets ordfører Ussing følgende, jf. Rigsdagstidende, 1886-87, Forhandlinger paa Landstinget, sp. 31 f.:

"Jeg skal bemærke, at der mod Proprietær Breinholts Valg foreligger en Protest, som er forsynet med 6 Underskrifter. Den bygges paa, at han formentlig ikke skulde være valgbar til Landstinget, fordi Bestemmelsen i Grundlovens § 38 ikke er opfyldt, idet han nemlig formentlig ikke skulde kunne siges det sidste Aar at have havt Bopæl i Valgkredsen. Det er nu vel saa, at Proprietær Breinholt ikke har udelukkende Bopæl i Valgkredsen; derom er der ingen Tvivl. Han har nemlig ogsaa det sidste Aar havt Bopæl i Kjøbenhavn, hvad der jo ligefrem følger af hans Stilling som Rigsdagsmand; ligeledes har han en Tid af Aaret opholdt sig i Udlandet. Men Udvalgets Medlemmer have alle været enige om, at efter Alt, hvad der foreligger, kan det paa ingen Maade siges, at Proprietær Breinholt, der jo eier en Gaard i Kredsen og i en Række af Aar har havt sit Hjem der, skulde have opgivet dette sit Hjem der eller skulde være fraflyttet Kredsen, hvor han meget ofte opholder sig i længere Tid, og navnlig ogsaa har opholdt sig i indeværende Aar i en Lejlighed, som tilhører ham selv, og som stadig staar til hans Disposition. Særlig Vægt maa Udvalget lægge paa det Vidnesbyrd, der ligger deri, at den vedkommende Kommune ved at sætte ham i personlig Skat og ved at opføre ham paa alle Valglisterne i Kommunen, baade til Amtsråd, til Folkething og andre, paa en utvetydig Maade har tilkjendegivet, at den betragter ham som hjemmehørende der. Lige overfor dette Vidnesbyrd kunne vi paa ingen Maade gaa ind paa en Anskuelse, som er fremsat i den os forelagte Pro-

test, nemlig at hans Ophold i Kommunen kun skulde være at betragte, som om han havde logeret her paa et Besøg; denne Opfattelse maa vi, efter Alt, hvad der foreligger, betragte som fuldstændig stridende mod de virkelige Forhold. Det er derfor vores Mening, at der ikke kan være at tage Hensyn til denne Protest, og da der i øvrigt intet er at indvende imod det ham meddelte Valgbrev, skulde vi tillade os at indstille, at hans Valgbrev maa blive godkendt...”

Et andet landstingsmedlem (Madsen), der også ville godkende valget, udtalte, at vedkommende ud over de forhold, det øvrige udvalg havde lagt vægt på, lagde særlig vægt på, at Breinholt i mange år havde udøvet sin valgret i den pågældende kreds, jf. a.st., sp. 34. Medlemmet henviste til, at den, der havde bopæl i flere kredse, alene var valgbar i den kreds, hvor vedkommende havde valgt at udøve sin valgret, jf. den i rigsdagsvalgloven nedfældede regel i henseende til valgret om, at den, der havde bopæl flere steder, selv kunne vælge, hvor han ville gøre valgretten gældende.

3.3.1.2.7. Godkendelsen af Styhrs valg

Samme dag vedtog Landstinget med 36 stemmer mod 13 at godkende professor Styhrs valg til Landstinget, jf. Rigsdagstidende, 1886-87, Forhandlinger paa Landstinget, sp. 55. Spørgsmålet om den pågældendes valgbarhed drejede sig primært om, hvorvidt det forhold, at han havde ladet sig optage på valglisten i København, var til hinder for, at han kunne være valgbar i en anden kreds. Bopælskravet var dog også genstand for udvalgets overvejelser.

Et flertal af udvalget indstillede valget til godkendelse. Udvalgets ordfører Ussing anførte herom følgende, jf. a.st., sp. 47 f.:

”Derimod er der indkommet en Protest imod Professor Styhrs Valg, som er bygget paa, at han formentlig ikke skulde opfylde den i Grundlovens § 38 foreskrevne Betingelse at have havt Bopæl i Valgkredsen i det sidste Aar. Dette har imidlertid Udvalgets Flertal fundet ganske ubegrundet. Prof. Styhr eier i vedkommende Kreds en Gaard paa 4½ Tdr. Hartkorn, som han selv driver ved leiet Hjælp, og han opholder sig i Reglen en temmelig lang Tid af Aaret paa Gaarden med sin Familie; navnlig har han gjort det en ikke ganske kort Tid i nærværende Aar. Selvfølgelig har han

som Embedsmand ogsaa Bolig i Kjøbenhavn, men det er jo utvivlsomt, at der Intet er til Hinder for, at man kan have Bopæl paa een Gang paa to Steder, og at han ogsaa har en Bopæl i den paagjældende Valgkreds, kunne vi som sagt efter det Anførte ikke paa nogen Maade betvivle. Saa vidt jeg har opfattet Sagen er der nu heller ikke om dette punkt nogen Diferens i Udvalget, men det, hvorpaa et Medlem af Udvalget har støttet sin Formening om, at Prof. Styhr ikke skulde være valgbar, er den Omstændighed, at han har ladet sig indtegne som Vælger i Kjøbenhavn. [...]. Vi kunde ikke skjønne, at der lader sig anføre det Mindste fra Valglovens Bestemmelser til Fordel for et saadant Resultat, og det er derhos udenfor al Tvivl, at man kunde udøve Valgret paa et Sted og lade sig vælge et andet Sted."

Ussing henviste som begrundelse for godkendelse af valget endvidere til Landstingets tidligere godkendelse af Fønnesbechs valg.

Et andet landstingsmedlem (Madsen) indstillede Styhrs valg til forkastelse. Vedkommende gentog sit under forhandlingerne om Breinholts valg fremførte synspunkt om, at den, der havde bopæl i flere kredse, alene var valgbar i den kreds, hvor vedkommende havde valgt at udøve sin valgret og begrundede dette nærmere bl.a. ud fra forarbejderne til rigsdagsvalgloven, jf. a.st., sp. 48 ff. Dette standpunkt blev imødegået af Ussing bl.a. ud fra rigsdagsvalglovens ordlyd, jf. a.st., sp. 52.

3.3.1.2.8. Godkendelsen af Estrups og Ingerslevs valg

Landstinget tog den 6. oktober 1890 stilling til en indstilling fra Udvalget til Valgbrevets Prøvelse om godkendelse af valget af konseilspræsident Estrup og indenrigsminister Ingerslev som medlemmer af Landstinget. I den forbindelse anførte udvalgets ordfører Steffensen følgende om de fremsatte klager, jf. Rigsdagstidende, 1890-91, Forhandlinger paa Landstinget, sp. 15 f.:

"Der er for denne Kreds's Vedkommende tilstillet Udvalget en Klage fra 4 Valgmænd i kredsen; den er rettet imod Hans Excellence Konseilspræsident Estrup og Hans Excellence Indenrigsminister Ingerslevs Valg og gaar ud paa, at disse to Ministre formentlig ikke have havt fast Bopæl i Valgkredsen i det sidste Aar, og at de saaledes Ifølge Loven af 12te Juli

1867 § 48 og Grundlovens § 38 ikke ere valgbare der i Kredsen. Det anføres i saa Henseende – jeg tillader mig at oplæse et Stykke af denne Klage – : 'Det er os bekjendt, at begge de nævnte Ministre stadig opføres paa de kjøbenhavnske Valglistes, og at de saaledes ogsaa vare opførte paa de ved det nu afsluttede Landstingsvalg forudgaaende Valgmandsvalg benyttede Valglistes i Københavns 6te Kreds, og vil det jo være af overordentlig Betydning for Sagen at faa undersøgt, om nævnte Ministre samme Steds have afgivet Stemme ved disse Valgmandsvalg. Det er allerede i og for sig aldeles usandsynligt, at Ministre, der saa godt som hver Dag i Embeds medfør maa være tilstede i København, kunne have Bopæl i Jylland, og at dette da ej heller er Tilfældet for Konseilspræsidentens Vedkommende, tillade vi os at dokumentere ved at vedlægge en Ekstraktudskrift af Rougsø med flere Herreders Justitsprotokol.' Det er en Udskrift, som skulde vise, at Konseilspræsidentens Sagfører under en privat Retssag overfor en Sagfører, der paastod, at Konseilspræsidenten ikke lovlig var udebleven fra Forligskommissionen og havde ladet en Sagfører møde i sit Sted, har gjort gjældende, at han lovligt var udebleven, da han for Tiden ikke havde Bopæl i Jylland, ikke holdt Dug og Disk der, ligesom der heller ikke var paalignet ham Skat efter Formue og Lejlighed der o.s.v.

Og ordføreren fortsatte med at anføre følgende om udvalgets indstilling:

"Udvalget er enigt i, at der ikke kan tillægges denne Klage nogen Betydning. Forholdet er jo her det, at begge de højtærede Ministre notorisk have fast Bopælovre i den paagjældende Valgkreds, og der foreligger ikke Noget, som viser, at dette Forhold er saaledes forandret, at Bopælene kunne siges at være opgivne. Dette er efter Udvalgets Formening Hovedsagen i et saadant Tilfælde, hvor det er givet, at den Paagjældende har havt Bopæl et Sted; hvis man vil godtgjøre, at han ikke har Bopæl der, maa der oplyses Omstændigheder, som tydelig vise, at det ikke længere er Tilfældet, men selv om det maatte vise sig, at de to Ministre have stemt her i København, udelukker det ikke, at de kunne have Bopæl derovre i Kredsen, thi man kan meget vel have Bopæl i en Kreds og stemme i en anden, hvor man ogsaa har Bopæl, og ogsaa vælges til Landstinget i den Kreds, hvor man ikke har stemt."

Ordfører Steffensen henviste her til Landstingets godkendelse i 1886 af professor Styhrs valg, uanset at denne var opført på valglisten i

København. Ordfører Steffensen anførte videre om den private rets-sag:

”At en Sagfører under en Retssag maaske har udtrykt sig i noget for vide Udtryk i sit Forsvar, afgjør selvfølgelig ikke nogetsomhelst i saa Henseende. Det er af Udvalget betragtet som en given Ting, at ogsaa for disse to Landstingsmedlemmers Vedkommende er Betingelsen at have Bopæl i Kredsen, hvori de ere valgte, opfyldt. Vi indstille saaledes samtlige de valgte Landstingsmænd for 9de Kreds til at faae deres Valgbreve godkendte.”

Heroverfor anførte Oct. Hansen, at sagen burde udsættes på indhentelse af nærmere oplysninger, jf. a.st. sp. 18 ff. Han henviste i den forbindelse bl.a. til, at Estrups sagfører under den omtalte sag havde oplyst følgende om Estrups bopæl:

”Jeg skal benægte, at Citanten har Domicil på Skaføgaard. --- Det er notorisk, at han har Domicil i København. --- Han maa omtrent hver eneste Søndag møde i Finansministeriet. --- Ganske vist eier han de 2 Eendomme, Kongsdal paa Sjælland og Skaføgaard i Jylland, men han har ikke fast Bopæl paa nogen af dem, hans nærværelse der er nærmest at betragte som et Besøg ---. Han bor utvivlsomt i København og kan ikke bo andet Steds paa Grund af hans Forretninger i Statens Tjeneste. Han er ikke paalignet Skat efter Formue og Leilighed i Hvilsager Sogn, hvori Skaføgaard ligger, kfr. Lov af 6te Juli 1867 § 21, hvorimod han er paalignet personlig Skat i København.”

Oct. Hansen anførte endvidere, at en mand, herunder en minister, godt kunne have dobbelt domicil, men at der i denne sag i modsætning til, hvad der var tilfældet ved godkendelsen af professor Styhrs valg, herskede tvivl om, hvorvidt der forelå et dobbelt domicil.

Ordfører Steffensen anførte herefter, at begrebet bopæl kunne have forskellig betydning, alt efter i hvilken situation, det blev anvendt, jf. a.st. sp. 22:

”Vi maa nemlig huske paa én Ting. Naar man taler om Bopæl et Sted tages det meget hyppigt i den Betydning, at en Mand har stadig Bopæl der, hvor han opholder sig; man lægger Vægt paa Mandens Ophold paa Stedet. Paa den anden Side bruger man ogsaa Udtrykket, at have Bopæl –

og det er Grundlovens Opfattelse – om det Sted, hvor man har staaende en Leilighed, hvor man, naar ikke én eller anden Grund hindrer een deri, har sit stadige Ophold, idet man naar den Omstændighed falder bort, som gør, at han ikke opholder sig i Leiligheden eller paa Eiendommen, da vender han tilbage dertil. Hvor Forholdet er dette, siger man ogsaa, at man har Bopæl, selv om man ikke ser Stedet hele Aaret igjennem et eneste Øieblik. Derom er der ingen Tvivl. Man behøver selvfølgelig ikke at have Dug eller Disk for at have Bopæl der, ja man behøver overhovedet ikke at have Dug og Disk for at have Bopæl, men det kan være en Betegnelse for, at man har Bopæl det Sted.[...] Der er næppe nogen, der vil være i Tvivl om, at hvor det dreier sig om en saadan Berettigelse til at give Møde ved Prokurator eller ikke, er Forholdet dette, at Vægten må lægges paa, hvor den Paagjældende selv opholder sig, det er Bopæl i den Forstand; men det kan utvivlsomt ikke [...] af denne Retssag udledes, at Konseilspræsidenten ikke har Bopæl derovre. Men under alle Omstændigheder skjønner jeg ikke, at man kan negte, at naar Grundloven kun fordrer Bopæl, for at man kan vælges i en Kreds, er den Betingelse fuldstændig opfyldt. Thi der er vist ingen her i Thinget, der tvivler om, at Forholdet er det, at Konseilspræsidenten opholder sig her i Kjøbenhavn, fordi han er Minister, og naar ikke Noget holder ham tilbage her i Kjøbenhavn længere, vil han vende tilbage til sin Bopæl, som han har der, og som stadig er parat til at modtage ham, naar han kommer dertil. Jeg ser derfor ikke, at der er nogensomhelst Grund til at udsætte Godkendelsen af disse 2 Valg, og jeg skal derfor atter anbefale Thinget at stemme for Godkjendelsen af disse 2 Valg ligesom af de øvrige, som Udvalget har indstillet til Thingets Godkjendelse.”

I tilføjelse hertil bemærkede Estrup bl.a. følgende, jf. a.st., sp. 23:

”Jeg behøver kun at fremkomme med et par faktiske Oplysninger. Den ene er den, at jeg selvfølgelig nu staar akkurat i samme Forhold, som Vælger og Valgberettiget i min Kreds, som jeg stod for otte aar siden, da jeg sidst blev valgt. Der er ikke Spor af Forskjel. Den anden er den, at jeg, lige siden jeg i 1875 indtraadte i den Stilling, som jeg nu beklæder her, stadig har haft Bopæl og betalt personlig Skat i 9de Kreds. Jeg kan ikke forevise det ærede Medlem, som maaske tvivler, Kvitteringerne herfor, men jeg antager mit Ord er godt nok. Hvert Kvartal har jeg betalt personlig Skat til Hvalsager Kommune i 9de Kreds. Noget, som ikke kunne være Tilfældet, en Skat som ikke kunne afkræves mig, dersom jeg ikke havde ved Siden af at bo her tillige Bopæl paa Skaføgaard. Det forekommer mig, at det maa være en Kendsgerning, som maa være tilstrækkelig afgørende for det foreliggende Spørgsmaal.

Min ærede Kollega, Indenrigsministeren, er nøjagtig i samme Tilfælde; ogsaa han betaler sin personlige Skat ligesaavel i Viby Kommune som her i Kjøbenhavn. Om det ellers kan interessere nogen kan jeg oplyse, at jeg aldrig har udøvet min Valgret her i Kjøbenhavn, og hvis det fremdeles kan interessere Nogen, kan jeg ogsaa oplyse, at disse Indlæg i en Rets-sag med Hensyn til Spørgsmaal om Møde for Forligskommissionen, først ere blevne mig bekendte, efter at dette Spørgsmaal var reist om min Valgret i 9de Kreds."

Oct. Hansen fastholdt sit forslag om udsættelse af godkendelsen af Estrups og Ingerslevs valg og anførte i fortsættelse af ordførerens indlæg følgende, jf. a. st., sp. 24 f.:

"Forinden jeg forlader den ærede Ordfører, vil jeg tillade mig at sige, at de almindelige Betragtninger, som den ærede Ordfører anstillede med Hensyn til Begrebet Bopæl, have ikke Meget at sige i denne Sag. Alle vi Jurister vide, at Bopæl er et elastisk Begreb, Noget som ikke kan bestemmes ved faste Kriterier; og naar den ærede Ordfører fremhævede, at det, der egentlig kommer an paa, er animus revertendi, Ønsket om at vende tilbage, saa siger jeg, at naar man gaar med et saadant Ønske i 16 Aar, er dette ikke tilstrækkeligt til at holde Bopælen oppe. Jeg tvivler ikke om, at den ærede Konseilspræsident nærer det Ønske at vende tilbage [...]. Men det er ikke det, det kommer an paa, en saadan blot animus revertendi er ikke tilstrækkelig, det veed ogsaa den ærede Ordfører, som Jurist veed han, at man taler baade om animus og om corpus. Der kan være ønske om at vende tilbage; men corpus, det personlige Ophold, har ikke været til Stede, fordi, som Sagføreren fremhæver, en Mand, som hver dag skal være i Finansministeriet, kan ikke have Bopæl paa Skaføgaard, og det er jo sandt nok. Imidlertid have vi nu hørt Konseilspræsidentens Udtalelse, og jeg kan vel forstaa, at en saadan Udtalelse af Konseilspræsidenten maa kunne være afgjørende for mange Medlemmer. Den har ogsaa i væsentlig Grad bidraget til i alt Fald at gjøre mine Tvivl mindre fremtrædende.[...] Men selv om Konseilspræsidenten er paalignet Skat derovre, er det dog ikke fuldstændigt afgjørende; thi Konseilspræsidenten kan meget godt urigtigt være paalignet Skat på Formue og Leilighed i Hvilsager Sogn og kan altsaa have betalt uden at være nødt dertil. [...]."

Afslutningsvis anførte ordføreren, jf. a.st., sp. 26:

”Jeg skal blot bemærke, at efter de Udtalelser, vi hørte fra den høitærede Konseilspræsident, synes jeg rigtignok ikke, at der kan være nogen Tvivl om, at de to Valg egne sig fuldstændig til Godkjendelse.”

Landstinget forkastede herefter den 6. oktober 1890 med 42 stemmer mod 12 Oct. Hansens forslag om udsættelse af godkendelsen af de pågældendes valg og vedtog herefter uden afstemning at godkende konseilspræsident Estrups og indenrigsminister Ingerslevs valg, jf. a.st., sp. 27.

3.3.1.2.9. Sammenfatning

De foreliggende sager, hvor Landstinget har taget stilling til valgbarheden af et valgt landstingsmedlem, viser, at et medlem godt kan have bopæl i flere kredse. Det forhold, at en landstingsmand, der har bopæl i flere kredse, vælger at udøve sin valgret i en anden kreds end den, han er valgt for, har ikke været anset til hinder for at anse vedkommende for valgbar i den pågældende kreds, jf. godkendelsen af Fønnesbechs og Styhrs valg.

De foreliggende sager viser endvidere, at afgørende for bedømmelsen af, om bopælen i kredsen er opgivet ved fraflytning til en anden kreds, har været vedkommendes vilje til at bevare hjemmet det pågældende sted, og om vedkommende kan siges at være hjemmehørende der, jf. ordfører Jessens udtalelse ved godkendelsen af Rées valg:

”Hvad det imidlertid navnlig synes mig at maatte komme an paa, er, om Vedkommende kan siges paa nogen Maade at have tilkjendegivet sin Villie til at ophæve sit tidligere Hjem og stifte et nyt andetsteds.”

Se også Liebes udtalelse i sagen om godkendelsen af Rées valg:

”Det kommer an paa, hvor Personen maa siges at være hjemmehørende i det sidste Aar.”

Kravet om bopæl har i de nævnte sager ikke været anset for ensbetydende med, at landstingsmedlemmet stadig havde ophold i kredsen. Som anført af Steffensen i sagen om godkendelsen af Estrups og Ingerslevs valg, forstås ved bopæl i grundlovens forstand:

”Paa den anden Side bruger man ogsaa Udtrykket, at have Bopæl – og det er Grundlovens Opfattelse – om det Sted, hvor man har staaende en Leilighed, hvor man, naar ikke én eller anden Grund hindrer een deri, har sit stadige Ophold, idet man naar den Omstændighed falder bort, som gør, at han ikke opholder sig i Leiligheden eller paa Eiendommen, da vender han tilbage dertil. Hvor Forholdet er dette, siger man ogsaa, at man har Bopæl, selv om man ikke ser Stedet hele Aaret igjennem et eneste Øieblik. Derom er der ingen Tvivl. Man behøver selvfølgelig ikke at have Dug eller Disk for at have Bopæl der, ja man behøver overhovedet ikke at have Dug og Disk for at have Bopæl, men det kan være en Betegnelse for, at man har Bopæl det Sted”

I tråd hermed falder Liebes udtalelse i sagen om godkendelsen af Rées valg, at

”det er ikke nødvendigt for at beholde et Hjem, man engang har erhvervet, at man bestandig holder Dug og Disk der. Man kan gjerne være fraværende, endog det hele Aar, og dog være hjemmehørende der, saaledes at man siges at vende tilbage til sit Hjem, naar man kommer der tilbage. Dette gælder jo navnlig, naar man f.eks. foretager en Reise til Udlandet.”

At Rée ikke har holdt ”Dug og Disk” (har haft egen husholdning) fra sin bolig i Aalborg, blev ikke anset for nogen hindring for at anse Rée for i grundlovens forstand at have bopæl der.

De foreliggende sager viser desuden, at bopælsbedømmelsen har beroet på en konkret vurdering af forskellige momenter, herunder om vedkommende havde en bolig stående til sin rådighed i kredsen, om karakteren og varigheden af det typisk pligtmæssige ophold som rigsdagsmand eller minister i København, og i vekslende grad, om vedkommende betalte skat i den pågældende kommune og udøvede sin valgret der, jf. om det sidste spørgsmål sagerne om godkendelse af Breinholts samt om Estrups og Ingerslevs valg, men cfr. ordføre-

rens udtalelse i sagen om godkendelse af Rées valg. Det forhold, at man i anden lovgivning, f.eks. i procesretten, havde en anden forståelse af bopælsbegrebet, er ikke blevet tillagt betydning, jf. sagen om godkendelsen af Estrups og Ingerslevs valg.

Det forhold, at et ophold uden for kredsen har været begrundet i en pligt, har været tillagt betydning i sagen om godkendelsen af Rées valg, hvor det af udvalgets ordfører blev tillagt afgørende betydning, at rigsdagsmandens ophold i København er pligtmæssigt, jf. Jessens udtalelse i sagen om godkendelsen af Rées valg, hvorefter

”Det er altsaa Hovedbetragtningen, og egentlig den væsentligt afgjørende Betragtning, som har bevirket, at Udvalget er kommet til den Indstilling, som findes i Betænkningen, at den Paagjældendes Ophold her er begrundet i en Pligt, han havde, til at være her, og at der ikke foreligger noget Datum eller Beviis for, at han ved Tilflytningen her til Stedet har havt nogen Villie til at opgive sit tidligere Hjem.”

Dette moment kan dog næppe kan føre til, at samtlige rigsdagsmænd automatisk opfylder bopælsbetingelsen, jf. Lehmanns indvending.

Selv om de foreliggende sager – på nær Breinholt-sagen, hvor valget blev godkendt, uanset at vedkommende en tid af året havde opholdt sig i udlandet – ikke har vedrørt spørgsmålet om bevarelsen af bopælen her i landet under udlandsophold, viser de betragtninger, som der fra Landstingets side blev anført som begrundelse for Landstingets godkendelse af de pågældende medlemmers valg, at udlandsophold i visse situationer ikke vil være til hinder for bevarelse af bopælen her i landet, navnlig hvis man bevarer en bolig til fuld rådighed her i landet.

3.3.1.3. 1915-grundloven

3.3.1.3.1. Reglerne om valgbarhed

1915-grundlovens § 53 indeholdt en bestemmelse svarende til den nuværende grundlovs § 33, hvorefter hvert af tingene selv afgjorde gyldigheden af sine medlemmers valg.

Valgbarhed til Folketinget forudsatte, at den pågældende opfyldte betingelserne for valgret til Folketinget, herunder kravet om fast bopæl i landet, jf. 1915-grundlovens § 31.

”§ 31. Valgbar til Folketinget er enhver, som i henhold til § 30 har Valgret til dette.”

Bestemmelsen er gentaget i 1920-grundloven.

Valgbarhed til Landstinget forudsatte for så vidt angår de landstingsmedlemmer, der blev valgt af valgmænd i landstingskredse, at den pågældende havde fast bopæl i vedkommende landstingskreds, jf. 1915-grundlovens § 35, stk. 1.

”§ 35. Valgbar til Landstinget er enhver, der har Valgret til dette, naar han (hun) har fast Bopæl i vedkommende Landstingskreds.”

For så vidt angår de landstingsmedlemmer, der blev valgt af medlemmerne af det afgående landsting, forudsatte valgbarhed alene, at vedkommende opfyldte de øvrige betingelser for valgret til Landstinget, dvs. at vedkommende var folketingsvælger og dermed havde fast bopæl i landet, jf. 1915-grundlovens § 35, stk. 2, sammenholdt med § 34 og § 30:

”§ 30. Valgret til Folketinget har enhver Mand og Kvinde, som [...] har fast Bopæl i Landet, medmindre [...].

§ 34. Valgret til Landstinget har enhver Folketingsvælger, som [...].

§ 35. [...]

Til valgbarhed for de 18 Medlemmer af Landstinget, der vælges til dette i henhold til § 36, og for deres Stedfortrædere kræves ikke fast Bopæl i nogen bestemt Landstingskreds, men kun, at de opfylder de øvrige Bestemmelser for Valgret til Landstinget.”

Bestemmelserne er gentaget i 1920-grundloven, dog at § 35, stk. 2, havde en lidt ændret formulering:

”Til valgbarhed for de 19 landstingsvalgte Medlemmer af Landstinget, jf. § 36, kræves ikke fast Bopæl i nogen bestemt Landstingskreds, men kun at de opfylder de øvrige Betingelser for Valgret til Landstinget.”

Også i tiden efter 1915-grundloven har der i forbindelse med Landstingets godkendelse af sine medlemmers valg været rejst spørgsmål om, hvorvidt grundlovens bopælsbetingelse for medlemmets valgbarhed har været opfyldt. Derimod ses spørgsmålet om opfyldelse af 1915-grundlovens bopælsbetingelse for folketingsmedlemmers valgbarhed ikke at være rejst i forbindelse med Folketingets godkendelse af sine medlemmers valg. Nedenfor er angivet et tilfælde, hvor Landstinget i den forløbne periode har prøvet, hvorvidt kravet om bopæl i kredsen det sidste år var opfyldt.

3.3.1.3.2. Godkendelsen af Scavenius´ valg

Landstinget vedtog den 11. november 1925 enstemmigt en indstilling fra Landstingets Udvalg til Valgs Prøvelse, hvorefter Erik Scavenius, der på dette tidspunkt var udstationeret som kgl. gesandt i Stockholm, skulle anerkendes som medlem af Landstinget, jf. Aarbog for Rigsdagssamlingen 1925-26, s. 464.

Det skal bemærkes, at Erik Scavenius ved det den 10. september 1920 afholdte valg af landstingsmedlemmer af de daværende medlemmer af Landstinget var blevet valgt som stedfortræder for den valgte landstingsmand Herman Trier. Ved Herman Triers død den 1. september 1925 var mandatet blevet ledigt. Erik Scavenius skulle således som landstingsvalgt medlem opfylde 1920-grundlovens valgbarhedskrav om fast bopæl i landet, jf. kapitel 3.3.1.3.1.

Udvalget udtalte i sin betænkning af 11. november 1925, følgende om spørgsmålet om, hvorvidt Erik Scavenius kunne anses for at opfylde bopælskravet i 1920-grundloven, jf. Rigsdagstidende 1925-26, tillæg B, spalte 41-42:

”Med hensyn til Spørgsmaalet om hans Bopæl her i Landet maa det anses for godtgjort, at Hr. Erik Scavenius paa det Tidspunkt, da han i 1920

valgtes som Suppleant, havde fast Bopæl her i Landet, at han havde bevaret denne Bopæl indtil sin Udnævnelse som Gesandt i Stockholm i 1924, at han siden dette Tidspunkt paa sin Ejendom Voergaard har en fuldt møbleret Lejlighed til Raadighed, hvor han, naar hans Tjeneste tillader det, tager Ophold med sin Husstand, at han imidlertid ikke er opført paa Valglisten og siden Juli Kvartal 1924 ikke har været ansat til personlig Skat her i Landet.

Under hensyn til de særegne Forhold, der er til Stede for Hr. Erik Scavenius som dansk Udsending, samt hans til Udvalget afgivne Erklæring [...] tør det herefter ikke antages, at Hr. Erik Scavenius har opgivet sin Bopæl i paa Voergaard, og Udvalget indstiller derfor til Landstinget at anerkende ham som medlem af Tinget."

Som det fremgår, var udvalgets indstilling begrundet i de særlige forhold, der gjorde sig gældende for Erik Scavenius. Udvalget henviste, dels til at han var udsendt af den danske stat, dels til den af Scavenius angivne forklaring, hvoraf fremgik følgende, jf. Rigsdagstidende 1925-26, tillæg B, spalte 45-46:

"Hvad specielt Betingelser om fast Bopæl i Danmark angaar, skal jeg henvise til, at jeg er Ejer af Hovedgaarden Voergaard i Vendsyssel, hvor jeg har min fuldt møblerede Lejlighed staaende, og hvor jeg og min Hustru opholder os, naar min Tjenestegerning i Stockholm ikke nødsager os til at opholde os dersteds. Min Hustru har i Sommer ført og fører endnu Hus paa Voergaard.

Bortset herfra mener jeg at kunne hævde, at jeg som udnævnt til Tjenestemand under Udenrigsministeriet, med Værneting i Danmark, for Tiden af Ministeriet beordret til Tjeneste som Gesandt i Stockholm, hvor jeg udøver min Tjenestegerning i et af den danske Stat lejet Hus ogsaa herigenem opfylder nævnte Betingelse.

I denne forbindelse tillader jeg mig at bringe i Erindring, at afdøde Landstingsmand Greve M. Krag-Juel-Vind-Frijs i sin Tid blev godkendt som Medlem af Landstinget, ihvorvel han havde kongelig Udnævnelse som Attaché i Udenrigsministeriets Tjeneste og af dette var beordret til at gøre Tjeneste ved Gesandtskabet i London. Grev Frijs' Afsked fra dette Embede fandt først Sted efter, at hans Valg til Medlem af Landstinget var godkendt af Tinget."

Udvalgets ordfører Karberg uddybede under Landstingets forhandling udvalgets standspunkt, jf. Rigsdagstidende 1925-26, spalte 309:

”I Lighed med tidligere Praksis er der afkrævet Hr. Scavenius en Erklæring om hans Bopælsforhold, og uanset, at det er oplyst, at han ikke er optaget på Folkeregisteret i Voer og som Følge deraf ikke ansat til Formue- og Indkomstskat og heller ikke optaget på Valglisten paa det Tidspunkt, da Spørgsmaalet om hans Indtræden i Landstinget opstod, har Udvalget ikke turdet antage, at han har opgivet sin Bopæl paa Voergaard, ogsaa ud fra den Betragtning, at hans personlige Ophold i Udlandet udelukkende skyldes den Omstændighed, at han af den danske Stat er udsendt til at varetage dennes Interesser som Gesandt i en Nabostat.”

Efter en forhandling, som i det væsentlige omhandlede det praktiske spørgsmål, om stillingen som landstingsmedlem lod sig forene med stillingen som gesandt, vedtog Landstinget enstemmigt godkendelsen af Scavenius' valg, jf. a.st., spalte 316.

Landstinget foretog således – på baggrund af udvalgets indstilling – en vurdering af, om Scavenius under de konkrete omstændigheder fortsat havde bopæl i landet, og Landstingets beslutning bygger dermed på en fortolkning af den daværende grundlovs bopælskrav. Der kan i denne forbindelse endvidere henvises til Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, (1954), s. 239, der under henvisning til Scavenius-sagen anfører, at udlandsdanskere, herunder personer hørende til udenrigstjenesten, som ikke har bevaret deres bopæl i riget, ikke har valgret.

Landstingets godkendelse af Scavenius' valg ligger i forlængelse af de tidligere sager, hvor Landstinget har taget stilling til, om bopælskravet var opfyldt som betingelse for medlemmets valgbarhed, jf. ovenfor kapitel 3.3.1.2. Når Landstinget i Scavenius-sagen lagde vægt på, at Scavenius var udsendt som gesandt for den danske stat, - og at hans ophold i udlandet dermed var pligtmæssigt – ligger dette i tråd med den afgørende vægt, udvalget i sin indstilling og ordfører Jessen i Rée-sagen lagde på den omstændighed, at en rigsdagsmands ophold i København var en pligt, som fulgte af hvervet som rigsdagsmand. Og det forhold, at bopælskravet godt kunne anses for

opfyldt uanset ophold en del af tiden uden for det sted, hvor man havde bopæl, ligger i forlængelse af de mere generelle overvejelser om forståelsen af grundlovens bopælsbegreb, som der bl.a. i Estrup- og Ingerslev-sagen gives udtryk for.

Det kan tilføjes, at Voer sogneråd efterfølgende ville nægte Scavenius optagelse på rigsdagsvalglisten for 1927/28 under henvisning til, at Landsoverskatterrådet i en kendelse af 10. december 1926 havde udtalt, at den pågældende alene var skattepligtig til den danske stat af den indkomst og formue, der stammede fra hans virksomhed her i landet. Indenrigsministeriet udtalte den 24. marts 1927, at Scavenius også måtte optages på rigsdagsvalglisten for 1927/28, da der ikke var sket nogen ændring med hensyn til hans bopælsforhold. (sag R.J. nr. 189/1927)

I tilknytning hertil bemærkes, at den sag, Erik Scavenius henviste til vedrørende greve M. Krag-Juel-Vind-Frijs' godkendelse som medlem af Landstinget, blev behandlet i Landstinget den 9. november 1880.

Landstinget godkendte således den 9. november 1880 i overensstemmelse med indstillingen samme dag fra det hertil nedsatte udvalg, at grev Mogens Christian Krag-Juel-Vind-Frijs, der var blevet valgt som stedfortræder ved valget i 1878, indtrådte som medlem af Landstinget, da mandatet blev ledigt, uanset at den pågældende på dette tidspunkt fortsat var ansat som attaché ved det kongelige Gesandtskab i London.

Den pågældende havde i perioden fra den 25. januar 1879 til den 25. januar 1880 været meddelt orlov fra tjenesten som attaché i London, og han blev den 15. november 1880 efter ansøgning bevilget afsked fra tjenesten som attaché. Der foreligger ikke oplysninger om, hvorvidt den pågældende i perioden fra den 25. januar til den 15. november 1880 virkede i tjenesten som attaché i London.

Spørgsmålet om, hvorvidt Krag-Juel-Vind-Frijs opfyldte bopælskravet, blev ikke særskilt drøftet, jf. Rigsdagstidende 1880-81, L, sp. 14-20.

3.3.2. Domstolenes og Indenrigsministeriets efterprøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelser om optagelse på valglist

Spørgsmålet om, hvorvidt bopælskravet var opfyldt, har også i enkelte tilfælde været prøvet af domstolene, ligesom dette spørgsmål også har været prøvet af Indenrigsministeriet i forbindelse med en efterprøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelser om optagelse på valglist.

Lovgivningen vedrørende valg til Folketinget har siden rigsdagsvalgloven af 1849 indeholdt regler om, at der skulle føres valglist over de valgberettigede i hver kommune, efter hvilke der skulle afholdes folketingsvalg. Valglovene har således indeholdt bestemmelser, der har indebåret og indebærer, at det er en betingelse for retten til at afgive stemme til valget, at man er optaget på valglisten. Dette princip er i rigsdagsvalgloven af 1915 og i senere valglove blevet udtrykt således, at optagelse på valglisten er en betingelse for valgrettens udøvelse. Efter § 3 i den gældende folketingsvalglov er det således bestemt, at ingen kan udøve valgret uden at være optaget på valglisten.

Det bopælsbegreb, som har været genstand for domstolenes og Indenrigsministeriets prøvelse, er det bopælsbegreb, som den til enhver tid gældende lovgivning har anvendt som betingelse for, at en vælger kunne optages på valglisten.

Dette bopælsbegreb er ikke nødvendigvis helt sammenfaldende med det bopælsbegreb, grundloven anvender som betingelse for at have valgret, jf. herved den udtrykkelige bestemmelse i grundloven af 1915 og senere grundlove om, at de nærmere regler for valgrettens udøvelse fastsættes af lovgivningsmagten. Der kan også henvises til det af H. Matzen, Den Danske Statsforfatningsret, anden del, fjerde gennemsete udgave (1908), s. 285 f. anførte om lovgivningsmagtens mulighed for at anvende bopælsbetingelsen i § 35 i 1866-grundloven for valgret til Landstinget:

” Naar Gr.l.s § 35 fordrer, at vedkommende skal have haft Bopæl etc. det sidste Aar før Valget, maa dette Udtryk forstaas med den Lempelse, som

er nødvendig af Hensyn til Valglisternes betimelige og endelige Affattelse, og det maa derhos antages, at Grundloven har overladt den nærmere Gjennemførelse heraf til Valgloven; jfr. dennes §§ 54 – 64. ”

Grundlovene af 1849 og 1866 indeholdt udtrykkelige bestemmelser om, på hvilket tidspunkt og på hvilket sted i landet bopælsbetingelsen skulle anses for opfyldt (fast bopæl i et år i den valgkreds eller stad, hvori vælgeren opholdt sig på valgdagen). Som bopælsbetingelsen var affattet i grundlovene af 1849 og 1866, og som reglerne om valglisternes førelse var affattet i rigsdagsvalglovene, var enhver, der opfyldte grundlovens bopælskrav, i princippet også berettiget til at blive optaget på valglisten.

Derimod indeholdt grundloven af 1915 og senere grundlove ikke nogen udtrykkelig bestemmelse om, på hvilket tidspunkt og på hvilket sted i landet bopælsbetingelsen skal anses for opfyldt (alene krav om fast bopæl i landet eller riget). Den personkreds, der på tidspunktet for valglisternes affattelse, således som dette var fastsat i lovgivningen, skulle optages på vedkommende kommunes valgliste, har derimod i valglovgivningen været personer med fast bopæl i kommunen.

Det kunne derfor forekomme, at en person, der havde fast bopæl i landet (riget) på valgdagen, ikke på tidspunktet for valglisternes affattelse havde fast bopæl i landet (riget) og dermed heller ikke i en kommune.

Om forholdet mellem de tidligere og den nuværende grundlovs bopælsbegreb og reglerne om optagelse på valglisten henvises nærmere til kapitel 5.3.1.

Det var og er kommunalbestyrelserne, der forestår udarbejdelsen af valglistes og påser, at betingelserne for optagelse på valglisten – herunder bopælskravet – er opfyldt.

Frem til 1953 blev valglisterne udarbejdet på grundlag af det foregående års valgliste. Der skulle således blandt andet tages stilling til, om de personer, der var optaget på denne valgliste, fortsat havde fast

bopæl i kommunen, samt til, hvorvidt der i løbet af året var nye vælgere, som havde taget fast bopæl i kommunen. Siden 1953 er valglisterne blevet udarbejdet på grundlag af folkeregistrene, hvilket dog i praksis forinden i stigende omfang havde været tilfældet siden indførelsen af folkeregistrering i 1924.

Valglisterne blev indtil 1980 udarbejdet én gang årligt. Vælgere, som i årets løb tilflyttede kommunen fra en anden kommune, blev således opført på en særlig tilflytterliste, som løbende blev ændret. Siden 1938 kunne en sådan vælger efter anmodning blive optaget på en tilflytterliste, og siden 1948 var optagelsen på en tilflytterliste obligatorisk for kommunalbestyrelserne. Siden 1964 skulle vælgere, der tilflyttede fra udlandet i årets løb, ligeledes opføres på tilflytterlisten.

Indtil 1980 var der i valglovene regler om, at de årlige valglistes skulle fremlægges til almindeligt eftersyn i en given periode, og at enhver inden for nærmere fastsatte frister kunne indbringe spørgsmålet om, hvorvidt en person med rette var blevet optaget eller nægtet optagelse på valglisten, for kommunalbestyrelsen og i tilfælde af kommunalbestyrelsens afslag på optagelse for domstolene.

Der henvises i øvrigt til kapitel 5.3 om udviklingen i folketingsvalglovens regler om udarbejdelse af valglistes.

3.3.2.1. Domstolenes efterprøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelser om optagelse på valglistes

Vestre Landsret har i to afgørelser af 5. februar 1951 udtalt sig om bopælskravet i den dagældende lov af 1948 om valg til rigsdagen. Bopælskravet i denne lov var affattet som bestemmelsen i 1915-grundlovens § 30, dvs. som et krav om "fast bopæl i landet".

3.3.2.1.1. Vestre Landsrets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1951, side 597 f

I den ene sag, som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1951, side 597 f., havde et ægtepar nedlagt påstand om, at kommunalbestyrelsen tilpligtedes at optage dem på den valgliste (tilflytterlisten), kommunalbestyrelsen efter de dagældende regler i rigsdagsvalgloven af 1948 var forpligtet til at føre over de personer, der var flyttet til kommunen efter den årlige affattelse af den ordinære valgliste. Ægteparret havde i perioden fra 26. oktober 1949 til 28. april 1950 været på en rejse i udlandet og havde midlertidigt meldt fraflytning til folkeregisteret. Ægteparret havde efter hjemkomsten meldt tilflytning til folkeregistret den 4. maj 1950. Det fremgår ikke af sagen, om ægteparrets hidtidige bolig var opretholdt til deres rådighed under udlandsopholdet.

Landsretten udtalte i sin dom følgende:

”Selv om der må gås ud fra, at de indstævnte som kun midlertidigt bortflyttede, havde bevaret deres faste bopæl i Danmark, og således ikke af hensyn til bopælsbetingelsen i § 1 i lov nr. 279 af 9. juni 1948 om valg til rigsdagen var udelukket fra at blive optaget på folketingsvalglisten i februar 1950, måtte indsigelse imod, at de ikke var optaget på denne liste, have været fremsat – eventuelt ved en dertil befuldmægtiget person – senest den 11. marts 1950 over for kommunalbestyrelsen, jf. herved lovens § 8. Da dette ikke er sket, vil appellanternes påstand være at tage til følge. Det bemærkes herved, at der savnedes hjemmel til ved de indstævntes hjemkomst at optage dem på tilflytterlisten, jf. lovens § 10, da de ikke i forvejen var optaget på nogen valgliste.”

Landsretten fandt således, at det måtte antages, at ægteparret som kun midlertidigt bortflyttede havde bevaret deres faste bopæl her i landet, og at bopælskravet i rigsdagsvalgloven således ikke var til hinder for, at de kunne have været optaget på valglisten under udlandsopholdet. Indsigelse mod, at dette ikke var sket, var imidlertid indgivet for sent, hvorfor ægteparrets påstand ikke kunne tages til følge. (Ribe købstads rets dom af 2. september 1950 i sagen B.S.)

275/1950 og Vestre Landsrets dom af 5. februar 1951 i anke III 2077/1950)

3.3.2.1.2. Vestre Landsrets dom nævnt i Ugeskrift for Retsvæsen 1951, side 599

I den anden sag, som er nævnt i Ugeskrift for Retsvæsen 1951, side 599, havde et ægtepar nedlagt påstand om optagelse på valglisten til folketingsvalget den 5. september 1950. Manden havde været på studieophold i England fra den 23. oktober 1947 til den 4. maj 1950, hvor hustruen også havde opholdt sig fra den 17. marts 1949 til den 4. maj 1950. Såvel manden som hustruen havde forud for deres flytning til udlandet i henholdsvis 1947 og 1949 anmeldt fraflytningen til folkeregisteret. De pågældende havde ikke over for folkeregisteret oplyst, hvorvidt flytningen var midlertidig. Ægteparrets tilbageflytning den 4. maj 1950 til kommunen blev 5 dage efter – den 9. maj 1950 – anmeldt over for folkeregistret. Det fremgår ikke af sagen, om ægteparrets hidtidige bolig var opretholdt til deres rådighed under udlandsopholdet.

Landsretten udtalte i sin dom følgende:

”Efter de afgivne forklaringer, derunder det oplyste om tilførslerne til folkeregistret, må der gås ud fra, at de indstævnte i hvert fald efter fru Bente Tangbys flytning til England havde opgivet deres faste bopæl i Danmark. De opfyldte følgelig ikke valgretsbetingelserne for i februar 1950 at blive optaget på valglisten, være sig den ordinære eller – for hustruens vedkommende - tillægslisten, og der savnedes derefter i lov nr. 279 af 9. juni 1948 om valg til rigsdagen hjemmel til senere på året at optage dem på de pågældende lister eller på tilflytterlisten. Appellanternes påstand vil derfor allerede på grund af det anførte være at tage til følge.”

Landsretten fandt således, at det måtte antages, at ægteparret i hvert fald efter hustruens flytning den 17. marts 1949 havde opgivet deres faste bopæl i Danmark, og derfor ikke opfyldte betingelserne for i februar 1950 at blive optaget på valglisten. Tilsyneladende har landsretten i den forbindelse lagt vægt på, at de pågældende ikke over for folkeregisteret havde oplyst, hvorvidt fraflytningen fra kommunen var

midlertidig, jf. henvisningen i præmisserne til ”de afgivne forklaringer, derunder det oplyste om tilførslerne til folkeregistret”.

Ægteparrets påstand kunne derfor allerede af den grund ikke tages til følge. Med ordene ”allerede af den grund” sigtes til, at landsretten ikke tog stilling til, om indsigelsen var fremkommet rettidigt, eller om der var hjemmel til at optage tilflyttere fra udlandet på tilflytterlisten, jf. landsrettens bemærkninger i den først omtalte sag.

3.3.2.1.3. Sammenfatning

Begge afgørelser må ses som et udtryk for en konkret fortolkning af grundlovens bopælskrav, således som dette har været gengivet og fortolket i den dagældende lovgivning om optagelse på valglisten. Afgørende for landsretten har været, om de pågældende uanset opholdet i udlandet faktisk var bosat i Danmark på tidspunktet for valglistens udarbejdelse.

Som det fremgår, fandt landsretten ikke, at kravet om bopæl i Danmark var uforeneligt med kortvarige og midlertidige ophold i udlandet. Det forhold, at et udlandsophold på grund af sin årsag var midlertidigt, var dog ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at fast bopæl i riget ansås for bevaret. En konkret bedømmelse af de øvrige tilknytningsmomenter kunne således føre til, at vælgeren ansås for at have opgivet sin faste bopæl i riget, selv om årsagen til opholdet måtte formodes at indebære, at opholdet var midlertidigt, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 1951.599.

3.3.2.2. Indenrigsministeriets efterprøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelser om optagelse på valglist

Spørgsmålet om bopælskravets indhold har endvidere været genstand for administrativ prøvelse i Indenrigsministeriet. Nedenfor er på baggrund af Indenrigsministeriets visdomsbøger gengivet en række eksemplar på sager, hvor bopælskravets indhold i forbindelse med optagelse på valglisten til kommunale valg og i et enkelt tilfælde til folketingsvalg har været prøvet i Indenrigsministeriet. Navnlig de sa-

ger fra ministeriets visdomsbøger er nævnt, hvor sagen drejede sig om, hvorvidt en person trods ophold i udlandet var berettiget til optagelse på valglisten.

3.3.2.2.1. De enkelte sager

Indenrigsministeriet udtalte **den 20. januar 1925**, at en mand, der fra den 1. oktober 1920 havde boet i Benløse Kommune, i september 1923 var rejst til Australien på besøg og i marts 1924 var vendt tilbage til Benløse, ikke havde haft uafbrudt ophold i kommunen fra den 1. januar 1924 og således ikke var berettiget til optagelse på hovedlisten vedrørende de kommunale valg i marts 1925. Ved afrejsen havde den pågældende opsagt sin lejlighed uden at træffe aftale om lejermålets fornyelse ved sin hjemkomst og solgt en del af sine møbler. (sag nr. 82/1925).

Det bemærkes i den forbindelse, at det efter § 1 i lov nr. 101 af 29. marts 1924 om kommunale valg var en valgretsbetingelse, at man ved valgets foretagelse havde bopæl i kommunen, samt at man siden den 1. januar i det kalenderår, der lå forud for valgets foretagelse, uden afbrydelse havde haft bopæl i kommunen. Da valgene skulle afholdes i første halvdel af marts måned, var bopælskravet således mindst 14 måneders forudgående bopæl.

Indenrigsministeriet udtalte **den 7. februar 1929**, at en lærer, der i henhold til en ham af Undervisningsministeriet meddelt orlov i 1½ år havde opholdt sig i udlandet på en studierejse, under hvilken han havde haft sin embedsbolig stående til disposition i kommunen, hvortil han stadig havde betalt skat, efter Indenrigsministeriets formening opfyldte bopælsbetingelsen for kommunal valgret ved de forestående kommunale valg i marts 1929 (sag R.J. nr. 250/1929). Da det som betingelse for valgret til de kommunale valg var en betingelse, at vælgeren havde fast bopæl i kommunen, følger det af denne udtalelse, at vedkommende dermed også opfyldte bopælsbetingelsen for valg til Folketinget.

Det bemærkes herved, at 1924-valglovens § 1 også var gældende i 1929.

Indenrigsministeriet udtalte **den 10. februar 1941**, at ministeriet var mest tilbøjelig til at antage, at en ugift mand, der siden 1921 havde haft bopæl i Kerteminde, og som følge af arbejde for den tyske værnemagt havde været bortrejst fra kommunen i tiden fra slutningen af september til den 23. december 1940, havde bevaret bopæl i valgkommunen og at han følgelig måtte optages på valglisten (sag K.K. 702 22/41).

Indenrigsministeriet udtalte **den 11. februar 1941**, at en ugift tømrersvend, der som følge af arbejde i Tyskland havde været bortrejst fra Vemmetofte Kommune i tiden 10. juli – 16. december 1940, ikke antoges at have bevaret bopælen i kommunen og følgelig ikke blev anset berettiget til optagelse på valglisten til det kommunale valg i marts 1941. Det var oplyst, at den pågældende kun plejede at opholde sig i Vemmetofte hos sine forældre i de perioder, i hvilke han var uden beskæftigelse (sag K.K. nr. 702 12/41).

Ved lov nr. 290 af 22. december 1936 blev bopælskravet ved kommunale valg lempet til et krav om, at man siden 15. november forud for valget skulle have haft bopæl i kommunen, jf. § 1, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 291 af 22. december 1936 om kommunale valg.

Indenrigsministeriet udtalte **den 15. juni 1967**, at en person, der den 31. maj 1963 var frameldt Frederikshavns Kommunes folkeregister og flyttet til Sverige, uanset den stedfundne frameldelse til folkeregistret havde bevaret den faste bopæl i hjemstedskommunen, da hans hustru var forblevet boende i den af ægtefællerne hidtil i fællesskab beboede bolig, og følgelig havde været berettiget til optagelse på valglisten (3.kt. RJ 995/66).

Indenrigsministeriet udtalte **den 31. august 1972**, at en person, der med sin hustru havde taget et midlertidigt studieophold af et års varighed i USA og stadig havde hus her i landet, efter ministeriets opfat-

telse havde bevaret sin bopæl her i landet og følgelig ikke var pligtig at anmelde flytningen til folkeregistret, ligesom vedkommende ikke skulle være slettet af valglisten. Ministeriet udtalte i den forbindelse, at personer, der efter at være optaget på valglisten opgav deres faste bopæl i kommunen og flyttede til udlandet, af kommunalbestyrelsen skulle slettes af valglisten, jf. § 10 b i den dagældende lov om valg til Folketinget, jf. bekendtgørelse nr. 366 af 19. august 1970. Ministeriet henviste endvidere til, at det afgørende herefter var, om den pågældende opgav sin faste bopæl, og at dette forhold ligeledes var afgørende i folkeregistermæssig henseende (1972/403-10).

3.3.2.2. Sammenfatning

Af den foreliggende praksis fra Indenrigsministeriet, som vedrører årene 1925-1972, fremgår det, at ministeriet ved afgørelsen af, om bopælskravet i den kommunale valglov og for en enkelt sags vedkommende i folketingsvalgloven som betingelse for optagelse på valglisten var opfyldt, bl.a. lagde vægt på udlandsopholdets varighed, formålet med opholdet, om bolig i Danmark var opretholdt under opholdet og om den pågældendes ægtefælle og børn fortsat boede i Danmark. I ingen af de fremfundne sager har bopælsbetingelsen været anset for opfyldt, hvis boligen i Danmark ikke har været opretholdt.

Om bopælsbetingelsen ved optagelse på valglisten var opfyldt uanset ophold i udlandet, blev således afgjort ved en konkret bedømmelse af de nævnte tilknytningsmomenter. I ministeriets udtalelser er der bl.a. lagt vægt på, om opholdet i udlandet efter sit formål er midlertidigt og planlægges afsluttet inden for en kortere periode, jf. udtalelsen fra 1929 (orlov i 1½ år til studierejse i udlandet) og udtalelsen fra 1972 (studieophold i 1 år). Det forhold, at et udlandsophold på grund af sin årsag var midlertidigt, har dog ikke altid været tilstrækkeligt til, at fast bopæl i riget ansås for bevaret, jf. udtalelserne fra 1925 (½ års rejse til Australien) og af 11. februar 1941 (½ års arbejde i udlandet). Sagernes forskellige udfald trods udlandsopholdets midlertidige karakter hænger sammen med, at den bopælsmæssige tilknytning, vælgeren måtte have til den fraflyttede kommune, mens udlandsopholdet står

på, har foreligget i alle de fremfundne tilfælde, hvor bopælskravet har været anset for opfyldt. I de nævnte tilfælde, hvor optagelse på valglisten er blevet godkendt i forbindelse med et efter sit formål midlertidigt udlandsophold, har den pågældende haft sin bolig stående til disposition i kommunen, hvilket var tilfældet i såvel udtalelsen fra 1929 som udtalelsen fra 1972. Derimod har dette ikke været tilfældet i de nævnte tilfælde, hvor optagelse på valglisten er blevet nægtet uanset et efter sit formål midlertidigt udlandsophold, jf. udtalelsen fra 1925, hvor den pågældende havde opsagt sit lejemål inden fraflytningen, og udtalelsen fra 11. februar 1941, hvor den pågældende kun lejlighedsvis inden fraflytningen havde boet hos sine forældre, jf. udtalelsen af 11. februar 1941. Det forhold, at den pågældendes ægtefælle forbliver boende i boligen, der dermed bliver stående til rådighed for den af ægtefællerne, der opholder sig i udlandet, er også tilagt betydning, selv i en sag, hvor formålet med udlandsopholdet var uoplyst, jf. udtalelsen af 1967.

Der har således været tale om en konkret anvendelse af bopælsbegrebet. Afgørende for Indenrigsministeriet har været, om de pågældende uanset opholdet i udlandet faktisk var bosat i Danmark på tidspunktet for valglistens udarbejdelse.

3.3.2.3. Domme vedrørende andre spørgsmål om udlandsdanskernes valgret

Spørgsmålet om udlandsdanskernes valgret er herudover behandlet i Højesterets dom af 22. december 1999, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 2000, side 669 ff.

Sagen vedrørte en dansk statsborger bosat i Spanien, der af Valgretsnevnet havde fået afslag på optagelse på valglisten til folketingsvalg. Den pågældende anlagde efterfølgende sag mod Valgretsnevnet og Indenrigsministeriet, med påstand om, at det skulle anerkendes, at han havde stemmeret ved valg til Folketinget. Endvidere nedlagde han påstand om, at det skulle anerkendes, at § 2 i folketingsvalgloven – eller dele af bestemmelsen – var ugyldig.

Ved Østre Landsrets dom af 18. september 1997 blev Indenrigsministeriet og Valgretsnettet frifundet. I landsrettens præmisser er anført følgende:

”Vedrørende den principale påstand bemærkes, at der alene kan ske prøvelse af Valgretsnettet afdørelse af 28. november 1994. Herefter og da Indenrigsministeriet ikke har instruktionsbeføjelse over for Valgretsnettet, jf. valgretslovens § 17, stk. 4, tages Indenrigsministeriets frifindelsespåstand til følge.

Valgretsnettet afdørelse er truffet på grundlag af de af sagsøgeren i ansøgningen af 7. september 1994 givne oplysninger. Der er ikke tilvejebragt noget grundlag for at antage, at Valgretsnettet har taget usaglige hensyn, eller at der i øvrigt er forhold, der kan medføre afdørelsens ugyldighed. Sagsøgerens påstand over for Valgretsnettet kan derfor ikke tages til følge.

Vedrørende de af sagsøgeren nedlagte subsidære påstande findes sagsøgeren ikke at have den fornødne konkrete retlige interesse i at få disse påkendt, hvorfor disse påstande afvises.”

Sagsøger indbragte herefter sagen for Højesteret i det omfang, den var anlagt mod Indenrigsministeriet.

Ved Højesterets dom af 22. december 1999, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 2000, side 669 ff., blev landsrettens dom stadfæstet med følgende begrundelse:

”Det tiltrædes af de grunde, der er anført af landsretten, at Indenrigsministeriet er frifundet for Ove Guldbergs principale påstand.

Ove Guldbergs stilling i henseende til valgret til Folketinget ville ikke blive forbedret, selv om han måtte få medhold i påstanden om, at valglovens § 2 helt eller delvis er ugyldig. I hvert fald under disse omstændigheder tiltræder Højesteret, at Ove Guldberg ikke har retlig interesse i at få denne påstand påkendt. Hans hjemvisningspåstand tages derfor ikke til følge. Højesteret stadfæster herefter dommen.”

Som det fremgår, fandt Højesteret (ligesom landsretten) ikke, at sagsøgeren havde retlig interesse i at få prøvet en påstand om, at folketingsvalglovens § 2 – eller dele af bestemmelsen – måtte anses for ugyldig. Som begrundelse herfor anførte Højesteret, at den pågældendes stilling i henseende til valgret til Folketinget ikke ville blive forbedret, selv om han måtte få medhold i denne påstand.

Højesteret har således ikke under den omtalte sag udtalt sig om forholdet mellem grundlovens § 29 og folketingsvalglovens § 2 eller om andre spørgsmål, der kan have betydning for en vurdering af mulighederne for at udvide kredsen af personer med valgret til Folketinget.

3.3.3. Sammenfatning af Rigsdagens (Landstingets), domstolernes og Indenrigsministeriets praksis

Først med 1915-grundloven blev der indført et bopælskrav som valgbarhedsbetingelse for medlemskab af Folketinget. Spørgsmålet om, hvorvidt et folketingsmedlem opfyldte bopælskravet, ses ikke i tiden efter 1915-grundloven at være rejst i forbindelse med Folketingets prøvelse af sine medlemmers valgbarhed. Spørgsmålet om opfyldelse af bopælskravet i forbindelse med Rigsdagens prøvelse af sine medlemmers valgbarhed ses alene at være rejst i forbindelse med Landstingets prøvelse af sine medlemmers valgbarhed.

Gennemgangen af den ovennævnte praksis hos Landstinget, domstolene og Indenrigsministeriet viser, at det blotte forhold, at en person tog ophold i udlandet, ikke i sig selv var til hinder for, at den pågældende havde bevaret sin (faste) bopæl i landstingskredsen henholdsvis i landet (riget), jf. til dels Breinholt-sagen, hvor valget blev godkendt, uanset at vedkommende en tid af året havde opholdt sig i udlandet, Scavenius-sagen, U 1951.597 samt Indenrigsministeriets udtalelser af 1929, 11. februar 1941, 1967 og 1972.

Dette hænger sammen med, at bopæl i den forstand, dette begreb har været anvendt i den nuværende og de tidligere grundlove, ikke

har været anset for ensbetydende med, at vælgeren stadig havde ophold eller husholdning det pågældende sted. Flere landstingsudtalelser fra det 19. århundrede, der opstiller en definition eller sammenfatning af bopælsbegrebet, ligger i tråd hermed. Afgørende har været, at bopælen var det sted, hvor man, når ikke en eller anden grund hindrer en deri, har sit stadige ophold, jf. Steffensens fastlæggelse af bopælsbegrebet i Estrup- og Ingerslev-sagen, dvs. at bopælen var det sted, hvor man var hjemmehørende, jf. Liebes udtalelse i Rée-sagen. Vedkommendes vilje til at bevare hjemmet det pågældende sted og til at vende tilbage dertil bliver således afgørende for bedømmelsen af, hvilket sted en person har bopæl, jf. ordfører Jessens udtalelse i Rée-sagen.

Spørgsmålet om, hvorvidt bopælskravet var opfyldt uanset ophold uden for landstingskredsen henholdsvis i landet (riget), blev således afgjort ved en konkret vurdering af forskellige tilknytningsmomenter, herunder bl.a. om udlandsopholdet var varigt eller midlertidigt, længden af udlandsopholdet, udlandsopholdets formål og karakter, om boligen i Danmark var bevaret, om ægtefælle og børn opholdt sig i Danmark, om der i tilfælde af opgivelse af boligen var truffet foranstaltninger til ny bolig, jf. også Max Sørensen, Statsforfatningsret, 1969, side 71-73 og Valgretsnevnsberetning for 1981, afsnit 3.1.

I stort set alle de fremfundne sager, hvor bopælskravet har været anset for opfyldt uanset ophold i udlandet, har forholdet været det, at vælgeren har haft en bolig her i landet stående til fuld rådighed. Der kan bl.a. henvises til sagen om godkendelsen af Scavenius' valg, hvor der bl.a. blev lagt vægt på den af Scavenius afgivne erklæring om sine boligforhold, samt de ovenfor nævnte landstingssager fra det 19. århundrede, hvor de landstingsmedlemmer, der fik deres valg godkendt, i alle tilfælde havde bevaret en bolig i kredsen til deres rådighed (uden dog nødvendigvis at have ført husholdning fra boligen, jf. Rée-sagen). Den bopælsmæssige tilknytning i form af opretholdelse af boligen, vælgeren måtte have til den fraflyttede kommune, mens udlandsopholdet står på, har i Indenrigsministeriets praksis foreligget i alle de fremfundne sager. Kun i de to landsretsdomme fra

1951 savnes der oplysning om, hvorvidt de pågældende ægtepar i forbindelse med frameldelsen til folkeregistret også havde solgt eller fremlejet boligen her i landet.

Det forhold, at opholdet uden for kredsen eller landet er pligtmæssigt, er også blevet tillagt vægt ved vurderingen, jf. ordfører Jessens udtalelse i Rée-sagen om betydningen af det pligtmæssige ophold som rigsdagsmand, og udvalgets indstilling i Scavenius-sagen om betydningen af de særegne forhold, der var til stede for Erik Scavenius som dansk udsending.

Det forhold, at årsagen til udlandsopholdet, f.eks. rejse eller studieophold, kunne pege i retning af, at udlandsopholdet er midlertidigt, har ikke altid været tilstrækkeligt til at anse udlandsopholdet som midlertidigt og at anse den faste bopæl i riget for bevaret. En konkret bedømmelse af de øvrige tilknytningsmomenter kunne føre til, at vælgeren ansås for at have opgivet sin faste bopæl i riget, og at udlandsopholdet ikke blev betragtet som midlertidigt. I U 1951.599 blev et udlandsophold af længerevarende karakter (over 2 år for mandens og 1 år for hustruens vedkommende), hvor ægteparret forinden havde anmeldt flytning til folkeregistret, ikke betragtet som midlertidigt, uanset at der var tale om et studieophold. I Indenrigsministeriets udtalelse fra 1925 blev en vælger, der tog på udlandsrejse, ikke anset for at have fast bopæl i kommunen, da vælgeren ikke i den mellem-liggende periode havde en bolig her i landet til fuld rådighed.

Det forhold, at man i anden lovgivning, f.eks. i procesretten, havde en anden forståelse af bopælsbegrebet, er ikke blevet tillagt betydning, jf. sagen om godkendelsen af Estrups og Ingerslevs valg. Det forhold, at man betalte skat i den pågældende kommune, har Landstinget i flere sager i vekslende grad lagt vægt på, jf. Breinholt-sagen, Estrup- og Ingerslev-sagen og Scavenius-sagen, men cfr. ordførerens udtalelse i Rée-sagen, mens forholdet i domstolenes og Indenrigsministeriets prøvelse af, om en vælger skulle optages på valglisten, næppe har været tillagt nogen større betydning.

Den foreliggende praksis må således ses som et udtryk for en konkret fortolkning af grundlovens bopælskrav, herunder således som dette har været gengivet og fortolket i den dagældende lovgivning om optagelse på valglisten. Afgørende har været, om de pågældende uanset opholdet i udlandet faktisk var bosat i Danmark.

Tilsvarende er bopælsbedømmelsen forud for ændringerne i 1970 og 1980 af folketingsvalgloven i flere sammenhænge af Valgretsnettet blevet betegnet som konkret og restriktiv, jf. bl.a. Valgretsnetts udtalelse af 12. juli 1984 som svar på en henvendelse fra Den Danske EF-Forening i Bruxelles til udenrigsministeren og Valgretsnetts beretning 1985-92, afsnit 2.1. Valgretsnetts karakteristik af bopælsbedømmelsen som restriktiv må ses på baggrund af udvidelsen af den kreds af personer, som anses for at have fast bopæl i riget, med ændringerne i 1970 og 1980 af folketingsvalgloven.

3.4. Folketingsvalglovens § 2

3.4.1. Ændringen i 1970 af folketingsvalgloven

Frem til 1970 blev kravet om "fast bopæl i riget" i grundlovens § 29, stk. 1, som anført fortolket konkret. Det forhold, at et udlandsophold efter sin årsag var af midlertidig karakter, var ikke tilstrækkeligt til at antage, at fast bopæl i riget var bevaret under udlandsopholdet, idet en konkret bedømmelse af de øvrige tilknytningsmomenter kunne føre til, at fast bopæl ansås for opgivet. Det kunne for eksempel være tilfældet, hvis det midlertidige ophold var af længere varighed, eller hvis der ikke stod en bopæl til rådighed i Danmark under udlandsopholdet.

Siden 1970 er det imidlertid gennem en række ændringer af folketingsvalgloven bestemt, at personer, der tilhører en nærmere angiven personkreds, anses for at have bopæl i riget, uanset at de har taget ophold i udlandet.

Ved lov nr. 283 af 10. juni 1970 om ændring af lov om valg til Folketinget, blev der således i folketingsvalgloven indsat en bestemmelse, hvorefter personer, som er ansat i den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget samt disse personers ægtefæller, anses for at have fast bopæl i riget under udstationeringen i udlandet.

Forud for lovændringen i 1970 havde Bent Christensen og Allan Philip – efter anmodning fra Indenrigsministeriet – udarbejdet et responsum af 27. maj 1970, der behandlede spørgsmålet om, hvorvidt grundlovens § 29, stk. 1, kan antages at være til hinder for, at der ved lov gives Udenrigsministeriets udsendte medarbejdere m.v. adgang til at afgive stemme ved valg til Folketinget.

I dette responsum blev det lagt til grund, at bopælskravet i grundlovens § 29, stk. 1, har karakter af en retlig forudsætning, det vil sige et retligt begreb, hvis nærmere indhold beror på den bagvedliggende lovgivning. Det anførtes således:

”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 retlig forudsætning i grundloven i større eller mindre omfang får grundlovskaraktter og følgelig kun kan ændres efter den særlige grundlovsprocedure, eller om den 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 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.

[...]

Der har aldrig eksisteret en lovregel, som med henblik på valgretsbetingelserne 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 takst.[...] 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 grundlovskarakter.

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

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.

[...]

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. [...] 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 valgretsbetingelse 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.”

Forfatterne understregede dog afslutningsvis, at resposummet alene tog sigte på udenrigstjenestens udsendte medarbejdere, som har pligt til efter Udenrigsministeriets bestemmelse at lade sig forflytte fra Danmark til udlandet og tilbage igen, og deres familie.

Det ovenfor anførte synspunkt om, at bopælskravet i grundlovens § 29, stk. 1, skulle have karakter af en retlig forudsætning er efterfølgende blevet imødegået, jf. bl.a. Peer Lorenzen, der i Juristen 1972, s. 424 f., omtalte lovændringen og bl.a. anførte:

”Ved retlige forudsætninger i grundloven forstås almindeligvis – og der ses ingen grund til at strække læren videre – det forhold at grundloven omtaler begreber af retlig art, hvis nærmere indhold helt beror på den til enhver tid eksisterende lovgivning. [...] At vælgerne skal have ’fast bopæl i riget’ er derimod ikke udtryk for nogen forudsætning i denne forstand, men er et selvstændigt af grundloven som betingelse opstillet begreb, hvis eksistens er uafhængigt af en bagvedliggende lovgivning.

Forudsætningslærens problemstilling er, hvorvidt den lovnormering, som grundloven forudsætter, kan afskaffes eller væsentligt omdannes ved lov. Kan eksempelvis begreberne ’indfødsret’ og ’umyndiggørelse’ helt udgå af retssystemet uden grundlovsændring? Dette er imidlertid ikke problemet for så vidt angår valgretsbetingelsen ’fast bopæl i riget’, der jo utvivlsomt ikke kan afskaffes eller ændres ved lov, lige så lidt som f.eks. grundlovens forenings- eller forsamlingsbegreb.

I denne forbindelse drejer det sig derimod om at fastlægge begrebets rækkevidde, idet der, som påpeget af Max Sørensen, indgår et vist skønsmæssigt element i begrebsfastlæggelsen. Det er jo en problemstilling af ganske samme art, som genfindes i grl. § 73 med hensyn til ekspropriationsbetingelsen ”fuldstændig erstatning” og ”afståelse” – eller med andre ord et spørgsmål om rækkevidden af en retlig standard.

Det skal ikke her bedømmes, om lovgivningsmagten har overskredet grænserne for, hvad der med rimelighed kan lægges i grundlovens valgretsbetingelse, om end det forekommer tvivlsomt, om man ud fra traditionel juridisk argumentationsteknik kan forsvare resultatet. [...]”

3.4.2. Ændringen i 1980 af folketingsvalgloven

Ved lov nr. 145 af 30. april 1980 om ændring af lov om valg til Folketinget blev den kreds af danske statsborgere med ophold i udlandet, der anses for at have bopæl i riget, udvidet til at omfatte en række andre persongrupper, der under midlertidigt ophold i udlandet anses for at have bevaret fast bopæl i riget. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at den omfattede persongruppe består af de i praksis hyppigst forekommende kategorier af danske statsborgere, som under ophold i udlandet har bevaret en så nær tilknytning til det danske samfund, at bopæl i grundlovens forstand kan anses at foreligge, jf. Folketingstidende 1979-80, Tillæg A, sp. 3575 og 3578.

Forud for denne lovændring havde Justitsministeriet i et brev af 7. september 1979 til Udvalget vedrørende en revision af lov om valg til Folketinget og lov om kommunale valg bl.a. anført følgende om bopælskravet i grundlovens § 29, stk.1:

”Det er justitsministeriets umiddelbare opfattelse, at der ikke i forarbejderne til grundloven er holdepunkter for at antage, at begrebet ”fast bopæl” skulle høre til blandt grundlovens retlige forudsætninger, og der synes ikke i den statsretlige litteratur at være givet udtryk for denne opfattelse.

[...]

Justitsministeriet finder [...] at anvendelsen af et bopælsbegreb, der med hensyn til tilknytningsforhold ikke i det væsentlige adskiller sig fra, hvad der i almindelighed er gældende på andre retsområder, herunder bl.a. international privatret, ikke vil være i strid med bestemmelsen i grundlovens § 29. Dette må gælde, selv om man hidtil synes at have lagt en væsentlig snævrere opfattelse til grund ved fortolkningen af grundlovens bopælskrav.

[...]

Derimod må justitsministeriet på det foreliggende grundlag stille sig tvivlende overfor, om den foreslåede ordning hvorefter valgretten bevares i 4 år alene som følge af, at den person, der udrejser, afgiver forklaring om, at valgretten ønskes bevaret, i tilstrækkelig grad afspejler grundlovens bopælskrav og dermed kravet om, at valgretten forbeholdes personer, der på tidspunktet for udøvelsen af valgretten har bevaret en nærmere tilknytning til det danske samfund.”

3.4.3. Ændringen i 1996 af folketingsvalgloven

Ved lov nr. 472 af 12. juni 1996 om ændring af lov om valg til Folketinget blev ugifte samlevende i ægteskabslignende forhold ligestillet med samlevende ægtefæller og registrerede partnere i henseende til bevarelse af valgretten under midlertidigt ophold i udlandet.

Justitsministeriet havde forud for denne lovændring i et brev af 8. december 1995 til Indenrigsministeriet taget stilling til, hvorvidt en

sådan ordning måtte anses for forenelig med grundlovens bopælskrav.

I brevet er anført følgende principielle synspunkt:

"Efter Justitsministeriets opfattelse må det generelt antages, at der gælder ganske snævre rammer for, i hvilket omfang der inden for rammerne af grundlovens § 29, stk. 1, ved lov kan ske en yderligere udvidelse af bopælsbegrebet end den, der allerede følger af den nugældende – ganske vidtgående – bestemmelse i § 2 i lov om valg til Folketinget.

På den baggrund finder Justitsministeriet, at der ved vurderingen af grundlovsmæssigheden af det foreliggende forslag nr. L 73 må tages udgangspunkt i en vurdering af, om forslaget vil indebære en udvidelse af større rækkevidde, eller om der er tale om en udvidelse af mere marginal eller justerende karakter.

Justitsministeriet anførte herefter videre om den foreslåede ordning:

"Som nævnt oven for [...] har forslaget til formål at sidestille ægteskabs-lignende samlivsforhold med ægteskab og registreret partnerskab. Forslaget indebærer ikke en udvidelse af kredsen af umiddelbart berettigede, der i kraft af deres egen selvstændige status tillægges valgret ("hovedpersoner") men alene en udvidelse af den kreds af personer, der tillægges valgret i kraft af et fast samlivsforhold med en hovedperson ("bipersoner").

Til støtte for, at forslaget indebærer en udvidelse af bopælsbegrebet af større rækkevidde, kan anføres, at der ikke er den samme retlige samhørighed mellem ugifte samlevende, som der er mellem ægtefæller (og registrerede partnere). Det kan derfor anføres, at en ugift samboende ikke i retlig forstand har den samme stærke tilknytning til hovedpersonen, som en ægtefælle/registreret partner har, og at det derfor er mindre nærliggende at lade hovedpersonens bopælsforhold overføre på en biperson, der kun er ugift samboende.

Heroverfor kan det anføres, at det retlige forhold mellem samboende ikke kan tillægges afgørende betydning ved fastlæggelsen af den yderste grænse for begrebet "fast bopæl i riget" i grundlovens § 29's forstand. I vurderingen af, hvor langt lovgivningsmagten kan gå i retning af at bestemme, at danskere under midlertidigt ophold i udlandet i relation til

spørgsmålet om valgret anses for at have fast bopæl i Danmark, må navnlig indgå, i hvilket omfang den pågældende faktisk bevarer fuld og reel tilknytning til Danmark. Det overordnede kriterium må således antages at være det reelle tilknytningsforhold til Danmark. I denne vurdering kan for bipersoners vedkommende indgå ikke blot den retlige samhørighed med hovedpersonen, men i lige så høj grad den faktiske. Spørgsmålet om den retlige samhørighed kan derfor ikke være udslagsgivende ved fastlæggelsen af grænsen for, hvilke bipersoner der i kraft af samlivsforhold med personer, der anses for at have bopæl i riget, kan anses for også selv at have bopæl i riget.

Justitsministeriet finder, at foreneligheden med grundlovens § 29 af den foreslåede (yderligere) udvidelse af den kreds af danskere, der på trods af udlandsophold anses for at have bopæl i riget (og dermed stemmeret ved valg til Folketinget), kan give anledning til betydelig tvivl.

Under hensyn til, at udvidelsen er begrænset til bipersoner (ugifte samboende i ægteskabslignende samlivsforhold), hvis bopælsmæssige tilknytning til Danmark under midlertidigt udlandsophold ganske må sidestilles med den tilknytning, som samlevende ægtefæller (og registrerede partnere) har, finder Justitsministeriet i lyset af den gældende – som nævnt ganske vidtgående – bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, at mest taler for, at en sådan mindre udvidelse ikke vil være i strid med bopælskravet i grundlovens § 29, stk. 1.”

3.4.4. Beslutningsforslag om udvidelse af udlandsdanarkers valgret

Ved forslag nr. B 144 af 13. marts 2001 til folketingsbeslutning om udvidelse af udlandsdanarkers valgret blev den daværende regering opfordret til at fremsætte lovforslag om at ændre folketingsvalgloven, således at alle danskere, der ikke decideret emigrerede, kunne bevare valgretten i en 12-årig periode.

Forslaget til folketingsbeslutning havde følgende ordlyd, jf. Folketings-tidende 2000-2001, tillæg A, sp. 5355:

”Folketinget opfordrer regeringen til snarest muligt at fremsætte lovforslag om en revision af folketingsvalgloven, der vil gøre det muligt for udenlandsdanskere, der ikke er omfattet af den nuværende lovgivning, at få

stemmeret til folketingsvalg og folkeafstemninger i en vis årrække inden for rammerne af grundlovens § 29, stk. 1.”

Af forslagens bemærkninger fremgik bl.a. følgende:

”Forslagsstillerne ønsker den nuværende folketingsvalglovs § 2, stk. 2, revideret, da denne ikke længere kan betragtes som tidssvarende. [...]

Der forekommer i dag en stor grad af vilkårlighed og uensartethed i stemmeretsafgørelserne for personer, der i en periode ansættes lokalt i udlandet. Denne uensartethed rammer f.eks. personer, der for at skabe kontakt mellem en dansk virksomhed og en nyopkøbt virksomhed i udlandet ansættes i den nyopkøbte virksomhed på en lokal kontrakt i en periode.

Denne gruppe af personer kan enten udstationeres eller ansættes direkte af den lokale afdeling. Gruppen, der er udstationeret, kan altid opnå stemmeret, mens gruppen af lokalt ansatte i dag udsættes for en uensartet sagsbehandling.

Om den enkelte person, der flytter fra en dansk til en udenlandsk afdeling, ansættes lokalt eller udstationeres, er i dag for manges vedkommende udelukkende et ansættelsesmæssigt spørgsmål. Og det er derfor beklageligt, at disse personer ikke kan sidestilles med personer, der er udstationerede, ligesom det er beklageligt, at disse personer udsættes for vilkårlige afgørelser, når spørgsmålet om stemmeret afgøres.

Forslagsstillerne mener, at dette er udtryk for en uberettiget forskelsbehandling. [...]

[...]

Personer bør ikke unødigt udelukkes fra den demokratiske proces som en konsekvens af arbejde i udlandet. Det skal derfor efter forslagsstillerne mening ikke som i dag være ansættelsesforholdene, men i stedet den reelle tilknytning til Danmark, der er afgørende for, om personer opnår stemmeret.

Intentionen med forslaget er, så vidt det er muligt inden for rammerne af grundlovens § 29, stk. 1, at give alle personer, der for en periode arbejder i udlandet, men som har tænkt sig at vende tilbage til Danmark, mulighed for at opretholde stemmeretten i den periode, vedkommende måtte op-

holde sig i udlandet. På den måde undgås unødige bureaukratiske komplikationer i forbindelse med ansøgningen om opretholdelse af stemmeret.

Midlertidigt ophold i udlandet er i dag ifølge valgretsnevnets praksis 12 år. Det forudsættes derfor, at den 12-årige ramme fortsat kan betragtes som værende i overensstemmelse med grundlovens § 29, stk. 1. Konkret foreslås derfor en ændring af folketingsvalgloven således, at alle danskere, der ikke decideret emigrerer, kan opretholde stemmeretten til det danske Folketing og til danske folkeafstemninger i en 12-årig periode.

Herefter foreslås det, ligeledes så vidt det er muligt inden for rammerne af grundlovens § 29, stk. 1, at personer ved skriftlig henvendelse til valgretsnevnet kan søge om forlængelse af stemmeretsperioden. En sådan forlængelse skal kunne opnås af alle personer, der kan dokumentere en fast tilknytning til riget svarende til fast bopæl i grundlovens forstand samt kan sandsynliggøre, at de inden for en afgrænset årrække planlægger på ny at bosætte sig permanent i riget.

[...]"

På baggrund af beslutningsforslaget anmodede Indenrigsministeriet Justitsministeriet om en udtalelse om fortolkningen af udtrykket "fast bopæl i riget" i grundlovens § 29, stk. 1.

Ved brev af 2. april 2001 til Indenrigsministeriet afgav Justitsministeriet i den anledning en udtalelse om fortolkningen af udtrykket "fast bopæl i riget" i grundlovens § 29, stk. 1. Udtalelsen blev sendt til Folketingets Kommunaludvalg den 3. april 2001 (B 144 – bilag 4, alm. del – bilag 160). I brevet anførte Justitsministeriet – jf. ministeriets udtalelse af 8. december 1995 – at der generelt må antages at være meget snævre grænser for, i hvilket omfang der kan ske yderligere udvidelser af grundlovens bopælsbegreb, og at kun udvidelser af mere marginal eller justerende karakter kunne anses som forenelige med grundloven. Herefter anførtes følgende:

"Den gældende folketingsvalglov indebærer, at det kun er visse persongrupper, der – efter at de har taget ophold i udlandet – kan anses for at have fast bopæl i riget og dermed bevare deres valgret. Afgrænsningen af disse persongrupper bygger efter forarbejderne til loven på "de i prak-

sis hyppigt forekommende kategorier af danske statsborgere, som under ophold i udlandet har bevaret en så nær tilknytning til det danske samfund, at bopæl i grundlovens forstand kan anses at foreligge”.

Endvidere indebærer den gældende lov, at de persongrupper, der er opregnet i § 2, stk. 2, kun kan blive optaget på valglisten uden videre, såfremt deres udlandsophold ikke har været mere end 4 år. Har opholdet været længere, skal Valgretsnettet i hvert enkelt tilfælde vurdere, om bl.a. betingelsen om, at der er tale om midlertidigt ophold, alligevel kan anses for opfyldt. Afgørelsen herom beror på en konkret bedømmelse af samtlige foreliggende omstændigheder.

Det fremsatte beslutningsforslag indebærer heroverfor navnlig, at ”alle danskere, der ikke decideret emigrerer, kan opretholde stemmeretten til det danske Folketing og danske folkeafstemninger i en 12-årig periode.” Den foreslåede ordning omfatter således alle danske statsborgere i udlandet, og er ikke begrænset til at angå bestemte persongrupper med en nærmere objektiv tilknytning til Danmark. Den forudsætter – bortset fra forbeholdet om ”emigration” – heller ikke noget konkret skøn i det enkelte tilfælde.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede ændring ikke kan siges at være af marginal eller justerende karakter, men at den derimod indebærer en udvidelse af større rækkevidde af kredsen af personer med valgret.

Efter Justitsministeriets opfattelse må det herefter antages, at den ordning, som beslutningsforslaget lægger op til, ikke er forenelig med grundlovens § 29, stk. 1.”

Beslutningsforslaget var til 1. behandling den 6. april 2001. Beslutningsforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Kommunaludvalget.

Folketingets Kommunaludvalg afgav den 31. maj 2001 beretning over beslutningsforslaget (Folketingstidende 2000-2001, tillæg B, s. 1956, B 144 – bilag 16). Af beretningen fremgik bl.a.:

”Udvalget finder, at der bl.a. som følge af samfundsudviklingen er behov for at undersøge mulighederne for ved en ændring af folketingsvalglo-

vens § 2 at udvide udenlandsdansekernes mulighed for at have valgret til Folketinget. [...]

På den anden side finder udvalget, at de grænser for lovgivningsmagten, som grundlovens § 29 fastsætter, naturligvis må respekteres. [...] I den forbindelse har udvalget hæftet sig ved, at det fremgår af Justitsministeriets udtalelse om fortolkningen af udtrykket "fast bopæl i riget" i grundlovens § 29, stk. 1, som indenrigsministeren den 3. april 2001 har tilsendt udvalget [...], at der må tages udgangspunkt i en vurdering af, om forslag på dette område vil indebære en udvidelse af større rækkevidde, eller om der er tale om en udvidelse af mere marginal eller justerende karakter.

Udvalget finder derfor, at der er grund til at afdække, hvilke udvidelser af valgretten for personer med dansk indfødsret, der opholder sig i udlandet, der vil kunne ske inden for grundlovens rammer. Som følge af de principielle statsforfatningsretlige og politiske spørgsmål, der er knyttet til spørgsmålet om valgret til Folketinget, finder udvalget, at det vil være hensigtsmæssigt, at udvalget nedsætter et underudvalg, der får til opgave at afdække dette spørgsmål."

Af Kommunaludvalgets beretning over beslutningsforslaget fremgår således, at udvalget fandt, at der var behov for at undersøge mulighederne for inden for grundlovens rammer at udvide valgretten for udlandsdanskere. Kommunaludvalget nedsatte derfor et underudvalg, som havde til opgave at afdække dette spørgsmål.

Jørgen Elkjær har i et notat af 26. august 2001 til dette underudvalg bl.a. anført:

"Begrebet 'fast bopæl i riget' gør det naturligt at holde fast i, at udlandsopholdet må være midlertidigt, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2. Diskussionen af, hvad 'midlertidigt' skal betyde i denne sammenhæng, er naturligvis interessant, idet det jo kun kan afgøres efterfølgende, om noget faktisk var midlertidigt. Det er bemærkelsesværdigt – men forståeligt – at de fleste, der har ytret sig om emnet, er meget lidt konkrete og i stedet holder sig til mere vage formuleringer som 'kortere' varighed eller 'længere' tidsrum.

Såvel Justitsministeriet som Indenrigsministeriet har generelt været afvisende over for at lade de udrejsende selv give udtryk for, hvordan de oplevede situationen, altså om intentionen var at vende tilbage til

levede situationen, altså om intentionen var at vende tilbage til Danmark (før eller siden).

[...]

Den valgte løsning har hidtil været at sikre midlertidigheden ved kun at give valgret til udlandsdanskere i forholdsvis veldefinerede personkategorier, hvor der er en forholdsvis velbegrundet formodning om, at de pågældende på et eller andet tidspunkt vil vende hjem igen, og hvor man derfor kan hævde, at der er tale om en rimelig grad af tilknytning til det danske samfund. Det kan være hensigtsmæssigt af administrative og retssikkerhedsmæssige grunde at arbejde med forholdsvis veldefinerede personkategorier, men det forekommer ikke helt overbevisende, at disse grupper under alle omstændigheder skulle have en så meget højere grad af tilknytning til det danske samfund, at de kan *anses for* at have fast bopæl i riget, medens andre ikke kan.

[...]

Det forekommer oplagt at konkludere, at det antageligt vil være vanskeligt at samle tilslutning til det synspunkt at man, uden at krænke Grundloven, kan gennemføre større ændringer med hensyn til udlandsdanskernes valgret. Udgangspunktet er altså, at eventuelle ændringer skal være forholdsvis beskedne af omfang. Det forekommer her oplagt at pege på de grupper af unge, der i en relativt kort periode opholder sig i udlandet, men som må formodes at vende tilbage, og som under alle omstændigheder må antages at have en lige så fast tilknytning til riget som dem, der nu pr. definition siges at opfylde de bopælsmæssige betingelser for valgret. Andre mindre grupper vil givetvis også kunne identificeres og føjes til listen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2-3.

En anden konklusion forekommer at være, at diskussionen om, hvad 'fast bopæl', 'midlertidighed' osv. vil sige, er så vanskelig, at det måske – for at undgå alle problemer i forhold til Grundloven – ville være bedre, at 12-års-grænsen blev sat ned, samtidig med, at flere grupper fik adgang til mere eller mindre automatisk, at beholde deres valgret i Danmark, hvis de erklærede, at de kun agtede at opholde sig midlertidigt (og forholdsvis kortvarigt) i udlandet. Hvor grænsen skulle gå, og om en sådan ordning kun skulle omfatte bestemte persongrupper, er et politisk spørgsmål, som bedst afklares i den relevante udvalgssammenhæng. Men det forekommer oplagt, at en udvidelse af adgangen til optagelse på valglisten (mod afgivelse af en relevant erklæring) passende kunne afstemmes

med en reduktion i den samlede længde af den periode, hvor man med rimelighed kan siges at have midlertidigt ophold i udlandet. En sådan sammenkobling kunne måske rumme nøglen til en løsning på den foreliggende diskussion.

Der synes altså ikke at være tvivl om, at eventuelle, øjeblikkelige løsninger på spørgsmålet om en udvidelse (regulering) af udlandsdanskernes valgret primært må findes ved at identificere konkrete, ikke for omfattende persongrupper, der kan opnå politisk enighed om at indsætte i folketingsvalglovens § 2, snarere end at formulere brede kategorier, der dels internt måske er ret forskellige, dels måske også rummer så mange personer, at de kun vanskeligt kan underkastes konkrete vurderinger, *hvis* det fortsat skal være et krav. Men alternativt kunne en løsning måske være at forholde sig til, om graden af fast og reel tilknytning til det danske rige bedst fastlægges ud fra tilhørsforholdet til bestemte personkategorier, eller om det måske i virkeligheden er nok så rimelig at hævde, at det også kunne siges at være afhængigt af, hvor længe man havde opholdt sig i udlandet, og hvor hurtigt man i øvrigt forventede at komme tilbage til Danmark for at slå sig fast ned dér.”

Hjalte Rasmussen har i et notat af 29. august 2001 til underudvalget indledningsvis anført, at der i grundloven findes eksempler på, at begreber ikke forstås i overensstemmelse med en naturlig sproglig forståelse, og har videre anført:

”Min første bemærkning skal minde om, at grundloven som udgangspunkt, bør være ganske åben over for den lige omtalte type fortolkningsmæssige tilpasninger til nye samfundsmæssige forhold. Det udgangspunkt er de fleste statsretskyndige og andre i og for sig enige om. Fortolkningsmæssig fleksibilitet er nødvendig lyder standardforklaringen, fordi bestemmelserne i § 88 i praksis gør det på det nærmeste umuligt at lave grundlovens mange bestemmelser om ved hjælp af formelle grundlovsændringer.

Den danske grundlov er faktisk en af de vanskeligst ændrelige i verden. Når det forholder sig således, bør ordlyden af grundlovens enkelte bestemmelser ikke antages at opstille uoverstigelige hindringer for en tilpasning af rets anvendelsen til en ny samfundsmæssig virkelighed. Ved afgørelsen af, hvor langt tilpasningen skal strækkes, står fortolkeren og rets anvenderen – som illustrationerne viser – forholdsvis frit. Det er, en passant, blot endnu et eksempel på den lige omtalte fortolkningsmæssige

tilpasselighed af grundlovsbestemmelserne, at 'fast bopæl' for længe siden er opgivet som et fysisk begreb, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 1-3.

Konkret drejer det sig altså om, hvilken betydning ordene 'fast bopæl i riget' skal tillægges i begyndelsen af det 21. århundrede. Den semantiske betydning er der ikke tvivl om. 'Fast bopæl' stiller krav om ret permanent, fysisk iagttagelig tilknytning til Danmarks geografi. I praksis er denne tilknytning i reglen blevet udmøntet som optagelse, eller ikke, i folkeregistret. Ifølge ordlyden skal den betingelse være opfyldt, for at nogen, som er dansk statsborger, kan tildeles stemmeret ved folketingsvalgene.

Det er efter de lige anførte argumenter på det rene, at det centrale spørgsmål i den forbindelse handler om, hvor frit Folketinget mener at ville stille sig i forbindelse med en fortsat udtynding.

Mange af de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, opstiller ikke håndfaste krav om 'fast bopæl' for at indrømme deres statsborgere stemmeret. Nogen betinger for eksempel opnåelse, henholdsvis bevarelse af stemmeretten til parlamentet af, at vælgeren kan dokumentere en vis, ofte blot fjernere fysisk tilknytning til det pågældende rige. Almindelig er herved at stille krav om, at vælgeren engang har været registreret som bosat, selv kortvarigt, i det pågældende rige. Det er situationen i for eksempel Norge og Sverige. [I Finland stilles derimod ikke denne, let opfyldelige betingelse. En finsk statsborger har stemmeret - basta.]

[...]

[Selv i sin nugældende, udtyndede betydning af fast-bopælskravet er en forsvarlig argumentation til fordel for dets bevarelse vanskelig at stille på benene. [...]

Man kan derimod formentlig argumentere både for et krav om kortvarig bosættelse som det, det der gælder i for eksempel Norge. Man ville efter min mening også kunne opstille gode argumenter til forsvar for en ordning, der som den i Finland gældende overhovedet ikke stiller et bopælskrav. Begge ordninger ville også kunne suppleres med en til den norske ordning svarende regel om, at vælgeren efter 10 års udlandsophold slettes af valglisten, når det dog kun kan ske på betingelse af, at vælgeren samtidig gives ret til at insistere på fortsat at være opført på listen.]

[...]

Det er efter min mening, efter den forestående argumentation, svært at komme uden om, at det danske samfund formentlig ville være bedst tjent med helt at slette bopælsbetingelsen. Afgørende burde alene være den i udlandet bosatte statsborgers oplevelse af/insisteren på en fortsat så nær tilknytning til riget, i betydningen det danske samfund, at den pågældende modsætter sig at blive slettet af valglisten. De forhold, som i 1849 kunne begrunde fratagelse af stemmeretten fra visse, uden for rigets grænser bosatte danske statsborgere, er ikke mere aktuelle.

[...]

Imidlertid, så længe betingelsen om fast bopæl i riget står i § 29, er det formentlig politisk hensigtsmæssigt at vedblive med at opstille et smalt bopælskrav. En god model herfor finder man, som ovenfor anført, i for eksempel norsk lovgivning.”

Peter Germer har i et notat af 6. september 2001 til underudvalget bl.a. anført følgende:

”[...] bopælskravet i grundlovens § 29 er en positiv valgrets betingelse, som ikke kan afskaffes ved lov. Bent Christensen og Allan Philip anfører da også i deres udtalelse under punkt. 4, at lovgivningsmagten ikke kan ’gå så vidt, at de to betingelser, der fastlægger tilknytningen til det danske samfund, falder sammen’. Det kan tilføjes, at lovgivningsmagten heller ikke kan gå så vidt, at bopælskravet i grundlovens § 29 reelt bliver indholdsløst.

[...]

Det kan ikke antages at være i strid med grundlovens § 29, hvis lovgivningsmagten bestemmer, at danske statsborger i udlandet, som betaler skat til Danmark, må anses at have bopæl i riget i relation til valg til Folketinget. Når man betaler skat til Danmark, har man en forfatningsretlig interesse i at være med til at bestemme, hvem der skal sidde i Folketinget og vedtage skattelove. Det anførte er ikke ensbetydende med, at lovgivningsmagten ikke også kan lade andre udlandsdanskere end dem, der betaler skat til Danmark, have valgret til Folketinget.

[...]

...den islandske valglovs artikel 1, stk. 2, 1. pkt., bestemmer, at islandske statsborgere, der har nået 18 års alder og haft bopæl i landet, har valgret

i otte år efter, at de er fraflyttet landet [...]. Selv om den islandske forfatningsretlige situation ikke er umiddelbart sammenlignelig med den danske, idet den islandske grundlovs § 33, stk. 1, indeholder en udtrykkelig bestemmelse om, at valgloven kan gøre undtagelse fra bopælskravet, kan man rejse det spørgsmål, om der ved lov kunne indføres en lignende otte-års grænse i Danmark. Hvis lovgivningsmagten finder, at udlandsdanskere – på grund af samfundsudviklingen og den tekniske udvikling – i otte år efter fraflytningen må anses for at have bevaret en tilknytning til Danmark, der kan sidestilles med fast bopæl i riget, vil jeg mene, at der kan argumenteres for, at en sådan lov ud fra en formålsfortolkning vil være forenelig med bopælsbestemmelsen i grundlovens § 29, stk. 1. [...] Om det højeste åremål kan sættes højere, f.eks. til 10 eller 12 år, kan diskuteres på baggrund af Valgretsnetnets praksis efter de gældende regler i folketingsvalglovens § 2, stk. 2.”

Beslutningsforslag nr. B 144 bortfaldt i overensstemmelse med diskontinuitetsprincippet i 1953-grundlovens § 41, stk. 4, ved udgangen af folketingsåret 2000-2001. Det nedsatte underudvalg bortfaldt som følge af udskrivelsen den 31. oktober 2001 af folketingsvalg.

Kapitel 4

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU-retten

I dette kapitel vil Den Europæiske Menneskerettighedskonventions og EU-rettens regulering af valgretten til nationale parlamenter blive beskrevet.

Den danske grundlov står efter den danske retsorden over de internationale konventioner og den EU-retlige regulering. Internationale traktater, herunder EU-traktaten, er i den danske retsorden ikke inkorporeret med grundlovskraft. Der kan imidlertid i den internationale regulering af valgretten til nationale parlamenter være synspunkter, som det ved forståelsen af bopælskravet i den nuværende grundlov vil være nyttigt at have kendskab til.

Hertil kommer, at det også kan være af selvstændig interesse at vurdere, om det krav om fast bopæl, der følger af grundlovens § 29, stk. 1, er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU-retten.

4.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Artikel 3 i 1. tillægsprotokol af 20. marts 1952 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har følgende ordlyd:

”De Høje kontraherende Parter forpligter sig til at lade afholde frie og hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling.”

Artikel 3 forpligter således medlemsstaterne til med passende mellemrum at afholde frie og hemmelige valg. Bestemmelsen omfatter både retten til at stemme og til at opstille til valg.

Bestemmelsen i artikel 3 er ikke til hinder for, at staterne kan opstille betingelser for adgangen til at stemme. Den Europæiske Menneskerettighedskommission har således i en række tilfælde slået fast, at det ikke er uforeneligt med bestemmelsen at stille et bopælskrav som betingelse for valgret, så længe bopælskravet ikke udgør en vilkårlig begrænsning af valgretten.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslog i sin dom af 7. september 1999 i sagen Hilbe mod Liechtenstein, 31981/96, at et bopælskrav i national lovgivning som betingelse for valgret til det nationale parlament, ikke var udtryk for en vilkårlig begrænsning af valgretten og dermed ikke i strid med artikel 3.

I Domstolens afgørelse er bl.a. anført følgende:

"As to parliamentary elections, the Court notes that the rights safeguarded by Article 3 of Protocol No. 1 are not absolute but subject to restrictions. The Contracting States have a wide margin of appreciation to make the right to vote subject to conditions, but it is for the Court to determine in the last resort whether the requirements of Protocol No. 1 have been complied with; it has to satisfy itself that the conditions do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means employed are not disproportionate. In particular, such conditions must not thwart 'the free expression of opinion of the people in the choice of the legislature'[...]

Moreover, the European Commission of Human Rights has decided on several occasions in the past that having to satisfy a residence requirement in order to have or exercise the right to vote in parliamentary elections is not an arbitrary restriction on the right to vote and is therefore not incompatible with Article 3 of Protocol No. 1. (see *X and Association Y v. Italy*, application no. 8987/80, Commission decision of 6 May 1981 [...]; *X v. United Kingdom*, application no. 7730/76, Commission decision of 28 February 1979 [...]; and *Luksch v. Germany*, application no. 35385/97, Commission decision of 21 May 1997[...].

In the present case the Court considers that the residence requirement which prompted the application is justified on account of the following factors: firstly, the assumption that a non-resident citizen is less directly or

less continually concerned with his country's day-to-day problems and has less knowledge of them; secondly, the fact that it is impracticable for the parliamentary candidates to present the different electoral issues to citizens abroad and that non-resident citizens have no influence on the selection of candidates or on their formulation of their electoral programmes; thirdly, the close connection between the right to vote in parliamentary elections and the fact of being directly affected by the acts of the political bodies so elected; and fourthly, the legitimate concern the legislature may have to limit the influence of citizens living abroad in elections on issues which, while admittedly fundamental, primarily affects persons living in the country.

It is possible that the applicant has not severed ties with his country of origin and that some of the factors indicated above are therefore inapplicable to this case. However, the law cannot take account of every individual case but must lay down a general rule. Furthermore, the applicant cannot argue that he is affected by the acts of political institutions to the same extent as resident citizens. Thus the applicant's situation is different from that of a resident citizen, and that justifies the residence requirement."

Domstolen anførte således, at et bopælskrav som betingelse for valget til et nationalt parlament måtte anses for berettiget og henviste bl.a. til, at personer bosiddende uden for et land har mindre kendskab til de forhold, der gør sig gældende i det pågældende land, og har vanskeligt ved at følge med i den politiske debat. Domstolen henviste endvidere til, at der er en nær sammenhæng mellem retten til at stemme til et valg og det forhold, at man påvirkes direkte af de beslutninger, som det valgte politiske organ måtte træffe. Personer bosat uden for landet er således i en anden situation end personer bosat i landet, og det er på den baggrund berettiget at opstille et bopælskrav som betingelse for valget.

I fortsættelse heraf bemærkede Domstolen, at bopælskravet var berettiget, uanset om en person ikke havde afbrudt kontakten med sit oprindelsesland, og de ovenfor anførte begrundelser dermed ikke alle gjorde sig gældende.

Domstolen henviste til, at man i national lovgivning ikke kunne tage højde for hvert enkelt tilfælde, men måtte være berettiget til at fastsætte generelle regler, samt til at personer bosiddende uden for et land, ikke med rette ville kunne anføre, at de i samme grad som personer bosat i landet blev påvirket af afgørelser truffet af det pågældende lands politiske institutioner. En person bosat uden for landet vil således altid være i en situation, som er forskellig fra personer bosat i landet.

Som det fremgår af ovennævnte dom, har også Den Europæiske Menneskerettighedskommission i en række sager behandlet spørgsmålet om, hvorvidt et bopælskrav som betingelse for valgret til nationale parlamenter er i strid med artikel 3 i 1. tillægsprotokol.

Menneskerettighedskommissionen har bl.a. behandlet spørgsmålet i afgørelse af 28. februar 1979 i sagen X mod Storbritannien, 7730/76. Sagen omhandlede en britisk statsborger, som var ansat i EF. Den pågældende klagede over, at hun, idet hun var bosiddende i Bruxelles, ikke havde stemmeret til nationale valg i Storbritannien trods det, at hun fortsat havde visse skattemæssige forpligtelser i relation til landet. Hun henviste endvidere til, at hendes situation måtte være sammenlignelig med situationen for udsendte diplomater eller militærpersoner, der bevarede deres valgret under udstationering.

Kommissionen anførte – med samme begrundelse som anvendt af Domstolen i sagen Hilbe mod Liechtenstein – at det var berettiget at stille et bopælskrav som betingelse for valgret til nationale parlamenter.

Kommissionen anførte herefter, at det forhold, at den pågældende havde visse skattemæssige forpligtelser overfor Storbritannien, ikke kunne være afgørende for hendes adgang til at stemme til nationale parlamentsvalg:

”As to the present case it may well be, that the applicant would be regarded as a resident in the United Kingdom for certain tax purposes

when receiving interest from her holdings of British Government Securities.

This however, appears to be a matter of minor detail. The principal point remains that as she has chosen to take up residence abroad her situation differs considerably from that of other citizens permanently resident in the United Kingdom. In particular, as to the correlation between one's right to vote in Parliamentary elections and being directly affected by acts of political bodies so elected, the applicant cannot claim to be affected by the acts of these political bodies to a similar extent as resident citizens."

Kommissionen anførte videre, at det ikke var i strid med forbudet mod diskrimination i menneskerettighedskonventionens artikel 14, at behandle personer ansat i EF og personer, der af udenrigstjenesten eller militæret var udsendt til tjeneste uden for Storbritannien, forskelligt i relation til stemmeret til det nationale parlament:

"Insofar as the applicant may be understood to complain that the distinction made between her and members of the UK diplomatic service or Armed Forces stationed outside the United Kingdom who continue to enjoy the right to vote in Parliamentary elections is discriminatory in the sense of Article 14 of the Convention, the Commission considers that the distinction pursues a legitimate aim and is not a disproportionate means of achieving it.

In its opinion these persons are not living abroad voluntarily but have been sent to a country other than their own by their Government in the performance of services to be rendered to their country. They therefore remain closely linked to their country and under control of their Government, and this special situation explains that they are regarded as being resident-citizens although physically outside their country.

It is true that the applicant is employed by the European Communities, being an organisation which performs services to a large community, including her own nation. However, this fact alone cannot, in the opinion of the Commission, be considered as legally decisive for purposes of Article 14 to distinguish her in this respect from others who have chosen to leave their country and to take up residence elsewhere.

These persons are not directly comparable with the other groups referred to by the applicant (diplomats and soldiers stationed abroad) and no is-

sue therefore arises under Article 14 of the Convention in respect of that situation.”

Kommissionen har endvidere behandlet spørgsmålet i afgørelse af 21. maj 1997 i sagen Luksch mod Tyskland, 35385/97. Sagen omhandlede en bestemmelse i den tyske valglov, hvorefter tyske statsborgere, for at have valgret til den tyske Bundestag, skulle have boet eller på anden måde fast have opholdt sig i Tyskland i, som minimum, de seneste 3 måneder.

Menneskerettighedskommissionen fandt – med samme begrundelse som er anvendt af Domstolen i sagen Hilbe mod Liechtenstein – at bopælskravet ikke var udtryk for en vilkårlig begrænsning af valgretten og dermed ikke i strid med artikel 3.

Grundlovens krav om fast bopæl som betingelse for valgret til Folketinget kan derfor ikke anses for at være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

4.2. EU-retten

I EF-traktatens afsnit om unionsborgerskabet er valgretten til henholdsvis lokalvalg, jf. artikel 19, stk. 1, og valg til Europa-Parlamentet, jf. artikel 19, stk. 2, udtrykkeligt reguleret. Af disse bestemmelser fremgår, at en unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor den pågældende ikke er statsborger, har valgret og er valgbar til henholdsvis lokalvalg og valg til Europa-Parlamentet i bopælsstaten på samme betingelser som bopælsstatens statsborgere.

Valg til nationale parlamenter er ikke tilsvarende reguleret i EF-traktaten og må derfor som udgangspunkt anses for omfattet af national enekompetence.

Valgretten til lokalvalg og Europa-Parlamentet er tilsvarende fastslået i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 39 og 40, hvorimod valgretten til nationale parlamenter ikke er reguleret i charteret.

Selv om valg til nationale parlamenter således som udgangspunkt må antages at være omfattet af medlemsstaternes enekompetence, kan det spørgsmål principielt rejses, om EF-traktatens regler om forbud mod direkte og indirekte diskrimination, jf. EF-traktatens artikel 12, og om personers ret til fri bevægelighed, jf. EF-traktatens artikel 39, 43 og 49, er til hinder for, at medlemsstaterne kan opretholde et bopælskrav i forbindelse med valgret til nationale parlamenter. EF-domstolen ses ikke at have taget stilling til dette eller tilsvarende spørgsmål om politiske rettigheder i forhold til personers ret til fri bevægelighed.

Med hensyn til en række andre områder, der henhører under medlemsstaternes enekompetence, har Domstolen imidlertid udtalt, at medlemsstaterne skal overholde fællesskabsretten ved udøvelsen af deres kompetence, herunder forbuddet mod direkte og indirekte diskrimination af personer, der har gjort brug af den fri bevægelighed for personer. Det gælder f.eks. direkte beskatning af personer, der utvivlsomt henhører under medlemsstaternes enekompetence, jf. sag C-279/93, Schumacker.

For det tilfælde, at Domstolen tilsvarende måtte finde, at medlemsstaterne under udøvelsen af deres enekompetence vedrørende regler om valgret til nationale parlamenter skal overholde fællesskabsretten, vil der skulle tages stilling til, om bopælsbetingelsen i grundlovens § 29 udgør en ulovlig hindring af danske statsborgeres ret til fri bevægelighed i medfør af EU-retten. Den eventuelle hindring skulle i givet fald bestå i, at personer med dansk indfødsret, der ikke længere efter dansk ret har fast bopæl i Danmark, mister deres valgret i Danmark. Hindringen er således kun aktuel for personer med dansk indfødsret, som ikke har fast bopæl i Danmark.

Domstolen har i flere sager understreget, at også hindringer for egne statsborgeres udrejse opstillet af statsborgerskabslandet kan være i strid med EF-traktatens bestemmelser om personers frie bevægelighed, jf. f.eks. sag C-415/93, Bosman.

Det er imidlertid et spørgsmål, om grundlovens krav om fast bopæl som betingelse for valgret til Folketinget overhovedet vil kunne anses for en hindring af den frie bevægelighed for egne statsborgere. Det må således give anledning til betydelig tvivl, om Domstolen vil vurdere, at det forhold, at der vil kunne blive afholdt et valg til Folketinget i en periode, hvor man ikke har fast bopæl i Danmark, overhovedet udgør en restriktion for personers ret til fri bevægelighed.

Hvis Domstolen – uanset det anførte – måtte vurdere, at der er tale om en hindring for den frie bevægelighed for egne statsborgere, vil denne hindring alene være i strid med EU-retten, såfremt den ikke opfylder betingelserne om saglig begrundelse og proportionalitet.

I lyset af de hensyn, der ligger til grund for grundlovens krav om fast bopæl i riget, jf. nærmere herom ovenfor i kapitel 3, må det antages, at Domstolen vil betragte bopælskravet som tilstrækkeligt sagligt begrundet. Det kan heller ikke antages, at bopælskravet giver anledning til problemer i forhold til proportionalitetsbetingelsen.

Grundlovens krav om fast bopæl som betingelse for valgret til Folketinget kan derfor ikke anses for at være i strid med EU-retten.

Kapitel 5

Udviklingen i lovgivningen om valgret under udlandsophold

Som beskrevet i kapitel 3 har grundloven af 1849 og senere grundlove indeholdt bestemmelser, der har gjort og gør valgret til Rigsdagen (Folketinget) betinget af blandt andet opfyldelsen af et bopælskrav. Bopælskravet ved valg til Folketinget bestod indtil grundloven af 1915 i et krav om, at vedkommende havde haft fast bopæl i et år i den valgkreds eller den stad, hvori den pågældende opholdt sig på den tid, valget foregik. Fra og med grundloven af 1915 består bopælskravet i et krav om, at vedkommende har fast bopæl i landet (riget).

Den nuværende og de tidligere grundloves bopælsbetingelse for valgret har været udmøntet i lovgivningen vedrørende valg til Rigsdagen (Folketinget), der siden grundloven af 1849 har indeholdt bestemmelser om de materielle betingelser for valgret. Valglovgivningen har endvidere indeholdt processuelle regler, der har indebåret og indebærer, at det er en betingelse for valgettens udøvelse, at man er optaget på valglisten. Disse processuelle regler har i vidt omfang sammenhæng med folkeregisterlovgivningens regler om bopælsregistrering, herunder registrering af fraflytning/udrejse ved ophold i udlandet. Som led i forståelsen af grundlovens bopælsbegreb er det derfor væsentligt at have kendskab til, hvorledes bopælskravet er udmøntet i praksis.

På den baggrund vil det i dette kapitel blive beskrevet, hvorledes den nuværende og de tidligere grundloves bopælsbetingelse for valgret har været udmøntet i lovgivningen vedrørende valg til Folketinget, der er gennemført siden grundloven af 1849.

I dette kapitel vil der blive redegjort for udviklingen i folketingsvalglovens materielle regler om bopælsbetingelsen for valgret, jf. kapitel 5.1.

Herefter vil der blive redegjort for de gældende materielle regler i folketingsvalgloven om bopælsbetingelsen for valgret og disses anvendelse i praksis, jf. kapitel 5.2.

Da de materielle betingelser for valgret skal ses i sammenhæng med reglerne om vælgeres optagelse på valglisten, som er en betingelse for udøvelse af valgret, er der i kapitel 5.3. i hovedtræk redegjort for udviklingen i folketingsvalglovens regler om udarbejdelse af valglistes.

Som følge af sammenhængen mellem reglerne om valglisternes udarbejdelse og folkeregisterlovgivningen er der i kapitel 5.4. i hovedtræk redegjort for udviklingen i folkeregisterlovgivningens regler om registrering af fraflytning/udrejse ved ophold i udlandet.

I kapitel 5.5. er der i hovedtræk redegjort for udviklingen i folketingsvalglovgivningens regler om optagelse på valglisten efter ansøgning under udlandsophold, og i kapitel 5.6. er der redegjort for de gældende regler om optagelse på valglisten efter ansøgning under udlandsophold.

I kapitel 5.7. er der givet en sammenfatning af kapitlet. Heraf fremgår, at der ikke i grundloven af 1849 eller senere grundlove eller i lovgivningen var regler for, hvad der nærmere skulle forstås ved begrebet fast bopæl. Om bopælsbetingelsen i det enkelte tilfælde var opfyldt, blev i princippet afgjort ved en konkret bedømmelse, der indebar en samlet vurdering af en række tilknytningsmomenter. En gennemgang af Rigsdagens (Landstingets), domstolenes og Indenrigsministeriets praksis viser, at det blotte forhold, at en person tog ophold i udlandet, ikke i sig selv var tilstrækkelig til at udelukke, at vedkommende havde bevaret sin (faste) bopæl i riget. Den foreliggende praksis må ses som et udtryk for en konkret fortolkning af grundlovens bopælskrav, hvor det afgørende var, om de pågældende uanset opholdet i udlandet faktisk var bosat i Danmark.

Efter folkeregistreringens indførelse i 1924 lod et stadigt større antal kommuner valglisterne affatte på grundlag af folkeregistrene, og

spørgsmålet om, hvorvidt en person opfyldte grundlovens bopælskrav, blev herefter i praksis og siden 1953 i valglovgivningen knyttet til spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende efter folkeregisterlovgivningen uanset ophold i udlandet var berettiget til fortsat at forblive folkeregistreret i Danmark. Også efter folkeregisterlovgivningen skulle der imidlertid foretages en konkret vurdering af, om en person, der tog ophold i udlandet, havde opgivet sin bopæl i Danmark. Egentlige retningslinjer herfor udviklede sig i ministeriets praksis og blev nedfældet i den første vejledning om bopælsbegrebet fra 1976. I praksis fandt den individuelle prøvelse af bopælsbegrebet kun sted i begrænset omfang, idet anmeldelsen af flytning til udlandet i vidt omfang lagdes til grund, og idet bedømmelsen i øvrigt foretoges efter fastere retningslinjer.

Ved ændringer af folketingsvalgloven i 1970, 1980 og 1996 blev der i folketingsvalgloven foretaget en nøjere regulering af grundlovens krav om fast bopæl i riget, idet nærmere bestemte grupper af personer under visse betingelser blev anset for at have fast bopæl i riget.

5.1. Udviklingen i folketingsvalglovens regler om betingelserne for valgret under udlandsophold

Efter grundlovens § 29, stk. 1, tilkommer valgret til Folketinget enhver, som har dansk indfødsret, fast bopæl i riget, og som har opnået den ved lov fastsatte valgrætsalder, medmindre vedkommende er umyndiggjort.

Ifølge grundloven er fast bopæl i riget således en af betingelserne for valgret til Folketinget.

I den gældende folketingsvalglovs § 2 er opregnet en række persongrupper, der anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold.

Bestemmelsen i den gældende folketingsvalglovs § 2, stk. 1, (diplomareglen) og den tilhørende ægtefælleregel, jf. lovens § 2, stk. 3, nr.

1, blev indsat i folketingsvalgloven ved lov nr. 283 af 10. juni 1970. Reglerne i den gældende lovs § 2, stk. 2, om valgret til en række nærmere anførte kategorier af personer med dansk indfødsret med midlertidigt ophold i udlandet med tilhørende ægtefælleregel, jf. lovens § 2, stk. 3, nr. 1, blev indsat i loven ved lov nr. 145 af 30. april 1980. Ved lov nr. 372 af 7. juni 1989 om registreret partnerskab blev det bestemt, at bestemmelser i dansk lovgivning, som omhandler ægteskab og ægtefæller, skal anvendes tilsvarende på registreret partnerskab og registrerede partnere, jf. § 3, stk. 2, i lov om registreret partnerskab, med de i loven anførte undtagelser. Loven indebærer, at også samlevende registrerede partnere til de personer, der er omfattet af enten folketingsvalglovens § 2, stk. 1, eller § 2, stk. 2, anses for at have fast bopæl i riget i valgretsmæssig henseende, hvilket ved lov nr. 472 af 12. juni 1996 blev præciseret i selve folketingsvalgloven, jf. den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, nr. 1, andet led. Den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, nr. 2, om valgret til ugifte samlevende til personer, der er omfattet af enten folketingsvalglovens § 2, stk. 1, eller § 2, stk. 2, blev indsat ved lov nr. 472 af 12. juni 1996, hvorved § 2 fik sin nuværende affattelse.

I det følgende beskrives udviklingen i de skrevne regler om valgret under udlandsophold.

5.1.1. Udviklingen i reglerne om fast bopæl som betingelse for valgret til Folketinget forud for indførelsen af diplomatreglen i 1970

5.1.1.1. Bopælsbetingelsen i rigsdagsvalglovene under grundlovene af 1849 og 1866

Efter § 35, litra d, i grundloven af 1849 og § 30, litra d, i grundloven af 1866 havde enhver uberygtet mand med dansk indfødsret valgret til Folketinget, når han var fyldt 30 år, medmindre han blandt andet ikke havde haft fast bopæl i et år i den valgkreds eller den stad, hvori han

opholdt sig på den tid, valget foregik, jf. nærmere herom kapitel 3.1.1. og 3.1.2.

Grundlovsbestemmelsens betingelse om fast bopæl for valgret til Folketinget blev i § 6 i lov af 16. juni 1849 om valgene til Rigsdagen affattet således:

”6) Endelig kan kun den udøve sin Valgret, som i eet Aar har havt fast Bopæl i den Valgkreds eller den Stad, hvori han opholder sig paa den Tid, Valget foregaaer. Den, som har fast Bopæl paa flere Steder, kan selv bestemme, paa hvilket af disse han vil gjøre sin Valgret gjeldende.”

Bestemmelsen blev gentaget som § 6 i lov af 12. juli 1867 om valgene til Rigsdagen.

Om bopælsbetingelsen for valgret til Landstinget indeholder § 38 i rigsdagsvalgloven af 1849 følgende bestemmelse:

”38) Valgene til Landstinget skee ved Valgmænd, som de til Folkethinget Valgberettigede dertil udnævne af deres Midte.”

Om bopælsbetingelsen for valgret til Landstinget indeholder § 47 i rigsdagsvalgloven af 1866 følgende bestemmelse:

”§ 47. Ingen kan, umiddelbart eller middelbart, deeltage i Valget af Landstingsmænd, medmindre han fyldestgjør de i Grundlovens § 30 fastsatte almindelige Betingelser for Valgret til Folkethinget, dog at der kun fordres fast Bopæl henholdsvis i en af Kjøbstæderne eller i Landdistriktet i vedkommende Landstingskreds det sidste Aar før Valget. – Den, der har haft fast Bopæl i flere Communer, kan kun deeltage i Valg til Landstinget paa det Sted, hvor han gjør sin Valgret til Folkethinget gjældende (§ 6) – [...]”

Det skal bemærkes, at udtrykket ”bopæl” i 1866-grundlovens § 35 om valgret til Landstinget i rigsdagsvalgloven af 1866 er gengivet som ”fast bopæl”. Det skal endvidere bemærkes, at rigsdagsvalglovene indeholdt bestemmelser om, hvorledes man skulle forholde sig, hvis man havde fast bopæl flere steder.

Bopælsbetingelsen for valgret til Folketinget var således oprindeligt affattet som et krav om fast bopæl i et år i den valgkreds eller den stad, hvori vælgeren opholder sig på den tid, valget foregår. Kravet herom afspejler sig i rigsdagsvalglovens regler om valglisternes udarbejdelse, jf. §§ 8, 10 og 17 i rigsdagsvalgloven af 1849 og §§ 8, 10 og 21 i rigsdagsvalgloven af 1866. Vedkommende kommunalbestyrelse skulle således hvert år udarbejde valglistes, som skulle gælde ved folketingsvalg, der afholdtes i det følgende år fra den 1. april til den 31. marts. Til grund herfor skulle lægges det foregående års valglistes med udeladelse af de vælgere, som i mellemtiden var døde, bortflyttede eller havde tabt deres valgret, og med tilføjelse af de vælgere, som i den mellemliggende periode havde opnået valgret. Endvidere skulle der føres en særskilt liste over de personer, som kunne ventes at opfylde alders- eller bopælsbetingelsen i løbet af det forestående år, for hvilket valglistesne skulle gælde, med udtrykkelig angivelse af den dag i året, hvor de enten fyldte 30 år eller ville have haft fast bopæl i et år i valgkredsen. De personer, der var anført på den særskilte liste, havde herefter kun valgret, såfremt de inden valgdagen opfyldte valgrets-betingelserne.

Rigsdagsvalglovens regler om valglistesnes udarbejdelse indeholdt ingen regler om, at personer, der var optaget på valglistes, kunne slettes af valglistes inden næste års udarbejdelse af valglistes, selv om de opgav bopælen i valgkredsen i løbet af denne periode, ligesom det fulgte af disse regler, at der ikke i løbet af året kunne optages nye personer på valglistes inden næste års udarbejdelse af valglistes, selvom de tilflyttede valgkredsen i løbet af denne periode. Spørgsmålet om, hvorvidt disse personer fortsat havde valgret og i givet fald i hvilken valgkreds, blev drøftet i den statsforfatningsretlige litteratur, se Holck, Den Danske Statsforfatningsret, 1869, side 11, der antog, at den, der kort tid før valget havde taget fast bopæl på et andet sted, hverken kunne udøve valgret på det nye eller ældre domicil, cfr. Matzen, Den Danske Statsforfatningsret, 4. udgave, 1908, bind II, side 241-42, der antog, at valgretten kunne udøves i den fraflyttede valgkreds, uanset om vælgeren havde taget ophold eller bopæl andetsteds. Se nærmere kapitel 3.2.1.2. Der ses ikke i den statsretlige litte-

ratur, at være taget stilling til, om en person, der i løbet af valglisternes gyldighedsperiode fraflyttede til udlandet, kunne udøve sin valgret som følge af, at den pågældende fortsat var optaget på valglisten.

Med bestemmelsen om, at kravet om fast bopæl i et år var knyttet til den stad (i stedet for den valgkreds), hvori vælgeren opholdt sig på dagen for folketingsvalget, sigtedes til tilfælde, hvor en stad var opdelt i flere valgkredse, hvilket var tilfældet med København og senere med Århus og Odense, jf. kapitel 3.2.1.4. Bestemmelsen herom skal ses i sammenhæng med, at det var kommunalbestyrelsen i vedkommende stad, som førte valglisterne, også i tilfælde, hvor staden var opdelt i flere valgkredse, jf. § 15 i rigsdagsvalgloven af 1849 og § 19 i rigsdagsvalgloven af 1866.

Det bemærkes, at udøvelsen af valgretten i årene 1849-1911 alene foregik ved personligt fremmøde på valgdagen, jf. § 27 ff. i rigsdagsvalgloven af 1849 og § 33 ff. i rigsdagsvalgloven af 1866, mens der fra og med 1911 som et supplement til hovedreglen om personligt fremmøde har været regler om brevstemmeafgivning for nærmere afgrænsede grupper af vælgere. Ved lov nr. 117 af 29. maj 1911 om søfolks adgang til at deltage i folketingsvalg og valg af valgmænd til Landstinget og ved §§ 98 ff. i rigsdagsvalgloven af 1915, jf. lov nr. 142 af 10. maj 1915, fik søfolk, der ved deres virksomhed var forhindret i at komme personligt til stede og afgive stemme i den valgkreds, i hvilken den pågældende var valgberettiget, adgang til at brevstemme. Gruppen af vælgere med adgang til brevstemmeafgivning er gradvis blevet udvidet. Ved folketingsvalgloven af 1953, jf. lov nr. 171 af 31. marts 1953, blev der for vælgere, der på grund af ophold uden for den kommune, hvor de var opført på valglisten, var forhindret i at møde frem på valgdagen, indført en almindelig adgang til at brevstemme. Vælgere med ophold uden for landets grænser, som var omfattet af denne adgang til at brevstemme, kunne brevstemme ved et dansk konsulat eller gesandtskab i udlandet, jf. lovens §§ 55 og 56.

5.1.1.2. Bopælsbetingelsen i rigsdagsvalglovene under grundloven af 1915

Ved § 30 i grundloven af 1915, som blev videreført uændret ved grundlovsændringen i 1920, jf. bestemmelser af 10. september 1920 om forandringer i grundloven, blev bopælsbetingelsen ved valg til Folketinget affattet som et krav om fast bopæl i landet (Danmark og Færøerne). Hermed bortfaldt de tidligere grundloves krav om en vis længere tids fast bosættelse i kredsen eller staden, jf. nærmere herom kapitel 3.1.3.

Grundlovsbestemmelsen om fast bopæl i landet som betingelse for valgret til Folketinget blev gentaget i § 1 i lov nr. 142 af 10. maj 1915 om valg til Rigsdagen, i § 1 i lov nr. 139 af 11. april 1920 om valg til Rigsdagen samt i § 1, stk. 1, i lov nr. 279 af 9. juni 1948 om valg til Rigsdagen.

§ 1 i rigsdagsvalgloven af 1915 havde følgende ordlyd:

”§ 1. Valgret til Folketinget tilkommer med de i den følgende Paragraf indeholdte Indskrænkninger enhver Mand og Kvinde, som har Indfødsret, har fyldt sit 25de Aar [...] og har fast Bopæl i Landet.”

Som bopælsbetingelsen var affattet i grundloven af 1915, stilledes der ikke længere i grundloven krav om fast bopæl i en valgkreds for at kunne udøve valgret dér, jf. Berlin, Den Danske Statsforfatningsret, 4. udg., 1937, side 348. Et krav om fast bopæl i kommunen (eller hvis kommunen var delt mellem flere kredse, i den enkelte kreds) var dog fortsat en betingelse for at blive optaget på kommunens (valgkredsens) valgliste og dermed en betingelse for valgrettens udøvelse, jf. § 4, stk. 1, i lov nr. 142 af 10. maj 1915, § 4, stk. 1, i lov nr. 139 af 11. april 1920 og § 3, stk. 1, i lov nr. 279 af 9. juni 1948.

Bestemmelsen i 1915-grundlovens § 34 om fast bopæl i vedkommende landstingskreds som betingelse for valgret til Landstinget er i rigsdagsvalgloven af 1915 gengivet således:

”§ 49. Ingen kan, som Vælger eller Valgmand, deltage i Valget af Landstingsmedlemmer, medmindre han fyldestgør de i Grundlovens § 30 (Valglovens §§ 1 og 2) fastsatte almindelige Betingelser for Valgret til Folketinget; endvidere maa den paagjældende have fyldt sit 35te Aar [...]

Den, der har fast Bopæl i flere Kommuner, kan kun deltage i Valg til Landstinget paa det Sted, hvor han gør sin Valgret til Folketinget gældende (§ 4).

[...]”

Bestemmelsen er gentaget som § 53, stk. 1 og 2, i rigsdagsvalgloven af 1920 og § 55, stk. 1 og 2, i rigsdagsvalgloven af 1948.

5.1.1.3. Bopælsbetingelsen i folketingsvalglovene under grundloven af 1953

Ved § 29 i grundloven af 5. juni 1953 blev bopælsbetingelsen affattet som et krav om ”fast bopæl i riget” under hensyntagen til, at folketingsvalg nu også udstraktes til Grønland, jf. kapitel 3.1.4.

Grundlovsbestemmelsens affattelse af bopælsbetingelsen blev gentaget i § 1, stk. 1, i lov nr. 171 af 31. marts 1953 om valg til folketinget. Bestemmelsen er sålydende:

”Valgret til folketinget har enhver, som har dansk indfødsret, opfylder den i stk. 2 indeholdte aldersbetingelse og har fast bopæl i riget, medmindre vedkommende:

[...]”

Et krav om fast bopæl i kommunen (eller hvis kommunen var delt mellem flere kredse, i den enkelte kreds) var fortsat en betingelse for at blive optaget på kommunens (valgkredsens) valgliste og dermed en betingelse for valgrettens udøvelse, jf. § 3, stk. 1, i lov nr. 171 af 31. marts 1953.

5.1.1.4. Sammenfatning

Hverken grundloven eller de forskellige valglove forud for indførelsen af diplomatreglen i 1970 har således indeholdt regler for, hvad der nærmere skulle forstås ved begrebet "fast bopæl". De forskellige valglove har dog indeholdt bestemmelser om, hvorledes man skulle forholde sig, hvis man havde fast bopæl flere steder, jf. kapitel 5.3.

Om forarbejderne til grundlovene, den statsretlige litteratur og Rigsdagens (Landstingets), domstolenes og Indenrigsministeriets praksis vedrørende bopælskravet henvises til kapitel 3.

Om bopælsbetingelsen i det enkelte tilfælde var opfyldt, blev i princippet afgjort ved en konkret bedømmelse, der indebar en samlet vurdering af en række tilknytningsmomenter. Der henvises til gennemgangen af praksis i kapitel 3.3.

Den konkrete bedømmelse af bopælsbetingelsen var navnlig en realitet forud for indførelsen af folkeregistreringen i 1924 og i et vist omfang tilfældet helt frem til folketingsvalgloven af 1953, idet affattelsen af valglister først på dette tidspunkt blev formelt knyttet til folkeregistreringen.

Ved lov nr. 171 af 31. marts 1953 om valg til Folketinget blev grundlaget for udarbejdelsen af valglister ændret, således at kommunens folkeregister fremover skulle lægges til grund for valglisterne affattelse, og således at ordningen med årligt affattede valglister gældende for perioden 1. april til 31. marts i det følgende år bibeholdtes, jf. nærmere kapitel 5.3., hvor udviklingen i reglerne om valglister gennemgås. Denne ændring var resultatet af en udvikling, hvor et stadigt større antal kommuner i praksis havde ladet valglisterne affatte på grundlag af folkeregistret.

Spørgsmålet om, hvorvidt en person med dansk indfødsret opfyldte grundlovens bopælskrav, blev således fremover i praksis knyttet til spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende efter folkeregisterlovgiv-

ningen uanset ophold i udlandet var berettiget til fortsat at blive folke-registreret i Danmark.

Også efter folkeregisterlovgivningen skulle der imidlertid i forbindelse med, at en folkeregistreret person tog ophold i udlandet, foretages en konkret vurdering af, om den pågældende havde bevaret sin faste bopæl her i landet. Egentlige retningslinjer for denne konkrete bedømmelse udviklede sig i ministeriets praksis og blev nedfældet i den første vejledning om bopælsbegrebet fra 1976, jf. nedenfor kapitel 5.4. I praksis indebar den mere summariske procedure, der gjaldt for optagelse i og slettelse af folkeregistret, i forhold til den tidligere årlige affattelse af valglisterne, at den individuelle prøvelse af bopælsbegrebet kun fandt sted i begrænset omfang, idet anmeldelsen af flytning til udlandet i vidt omfang lagdes til grund, og idet bedømmelsen i øvrigt foretoges efter fastere retningslinjer, jf. beskrivelsen af retstilstanden i pkt. 1 i notat af 22. maj 1979 om revision af reglerne om valgret for danske statsborgere i udlandet udarbejdet af valglovsudvalgets sekretariat.

Ved ændringer i 1970, 1980 og 1996 i folketingsvalgloven blev der i folketingsvalgloven optaget særskilte bestemmelser om, i hvilket omfang personer med dansk indfødsret med ophold i udlandet kunne anses for at opfylde grundlovens krav om fast bopæl i riget. Kredsen af personer med dansk indfødsret med valgret til Folketinget blev ved disse ændringer udvidet. Disse ændringer vil blive beskrevet i de følgende afsnit. Spørgsmålet om, hvorvidt en person havde opgivet sin bopæl her i landet og derfor tilhørte gruppen af personer med ophold i udlandet, blev i praksis afgjort efter reglerne i folkeregistreringslovgivningen.

5.1.2. Indførelsen i 1970 af diplomatreglen (den gældende folketingsvalglovs § 2, stk. 1 og § 2, stk. 3, nr. 1, jf. stk. 1)

I løbet af 1960'erne blev spørgsmålet om udsendte diplomaters mulighed for at bevare deres valgret under udlandsophold rejst gentagne gange i Folketinget. Indenrigsministeren tilkendegav hver gang, at

gennemførelse af en ordning, hvorefter danske udstationerede diplomater skulle kunne stemme ved folketingsvalg, ville kræve en ændring af grundlovens § 29.

Den 19. februar 1970 fremsatte indenrigsministeren et lovforslag om ændring af lov om valg til Folketinget. Lovforslaget indeholdt en af kommunalreformen nødvendiggjort ændring af valgkredsinddelingen, men indeholdt ikke bestemmelser om valgret under udlandsophold (Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 2690, lovforslag nr. F. 138).

Det af Folketinget nedsatte udvalg angående det nævnte lovforslag stillede den 19. marts 1970 indenrigsministeren et spørgsmål om, hvorvidt ministeren i konsekvens af, at de danske udsendinge i ambassaderne nu betalte statsskat, ville overveje at lade de pågældende personer få valgret (spørgsmål nr. 2, F. 138 – bilag 16).

Den 7. april 1970 besvarede indenrigsministeren spørgsmålet. I besvarelsen henviste indenrigsministeren blandt andet til, at der i forarbejderne til den gældende grundlov og til de tidligere grundlove intet holdepunkt var for, at en fiktiv bopæl, dvs. et bopælskriterium, hvorved personer, der faktisk ikke opholder sig her i landet, betragtes som bosiddende her, kunne indfortolkes i grundloven, og at der i øvrigt ikke var juridisk grundlag for den antagelse, at anvendelse af en fiktiv bopæl på specielle lovgivningsområder som f.eks. retsplejelovens regler om danske diplomaters værneting i København skulle have nogen konsekvens for grundlovsfortolkningen (F. 138 – bilag 27).

Indenrigsministeren oplyste endvidere i besvarelsen, at ministeriet den 4. april 1970 fra Udenrigsministeriet havde modtaget et af Udenrigsministeriets tillidsmandskollegium udarbejdet notat om valgret for udenrigstjenestens udsendte medarbejdere, ligesom der i et brev fra Udenrigsministeriets tillidsmandskollegium blev anmodet om, at spørgsmålet måtte blive forelagt universiteternes statsretskyndige til udtalelse.

På foranledning af Folketingets udvalg angående forslag til lov om ændring af lov om valg til folketinget (Valgkredsinddelingen m.v.), som behandlede lovforslaget, blev de juridiske fakulteter ved Københavns og Aarhus Universiteter af Indenrigsministeriet anmodet om en udtalelse om, hvorvidt grundlovens § 29, stk. 1, måtte være til hinder for, at der ved lov gives udenrigstjenestens udsendte medarbejdere m.v. adgang til at stemme ved valg til Folketinget.

Det retsvidenskabelige institut ved Københavns Universitet fremsendte et responsum af 27. maj 1970 udarbejdet af professorerne dr. jur. Bent Christensen og dr. jur. Allan Philip, hvori Bent Christensen og Allan Philip udtalte, at det efter deres skøn ikke ville være i strid med grundlovens § 29 at indføre en lovregel, hvorefter udenrigstjenestens udsendte medarbejdere og deres familie tillagdes valgret. Allan Philip og Bent Christensen understregede, at udtalelsen alene tog sigte på udenrigstjenestens udsendte medarbejdere og deres familie, som har pligt til efter Udenrigsministeriets bestemmelse at lade sig forflytte fra Danmark til udlandet og tilbage igen (Folketingstidende 1969-70, tillæg B sp. 2543-2547).

Der henvises til gengivelsen af Bent Christensens og Allan Philips responsum i kapitel 3.4.1.

Det økonomiske og juridiske fakultet ved Aarhus Universitet meddelte i skrivelse af 29. maj 1970, at det ikke fandt en sag som den foreliggende egnet til besvarelse ved et responsum fra fakultetet.

På baggrund af udtalelsen og de i udvalget stedfundne forhandlinger stillede indenrigsministeren inden 3. behandlingen af lovforslaget et ændringsforslag, hvorefter der som en ny bestemmelse i folketingsvalglovens § 1, stk. 2, indsattes en bestemmelse om, at personer, der er ansat i den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget, og de med disse personer samlevende ægtefæller ansås for at have fast bopæl i riget. Ændringsforslaget blev tiltrådt af udvalget i dets tillægsbetænkning af 2. juni 1970 til lovforslaget (Folketingstidende 1969-70, tillæg B sp. 2539-2540).

Af bemærkningerne til forslaget fremgår, at forslaget ud over personer, der var udsendt til tjeneste ved en dansk diplomatisk eller konsularrepræsentation i udlandet, også omfattede personer, der af en statslig myndighed er beordret til tjeneste i udlandet ved en international organisation eller lignende (Folketingstidende 1969-70, tillæg B sp. 2541-2542).

Ændringsforslaget blev vedtaget uden afstemning og lovforslaget med det fremsatte ændringsforslag blev vedtaget enstemmigt som lov nr. 283 af 10. juni 1970 (Folketingstidende 1969-70 sp. 7238). Bestemmelsen om diplomaters valgret svarer til den gældende folketingsvalglovs § 2, stk. 1, og § 2, stk. 3, nr. 1, første led, jf. stk. 1.

5.1.3. Indførelsen i 1980 af bestemmelsen i den gældende folketingsvalglovs § 2, stk. 2 om valgret til nærmere anførte grupper af personer med dansk indfødsret med midlertidigt ophold i udlandet

5.1.3.1. Baggrunden for ændringen af folketingsvalgloven og Valglovsudvalgets betænkning

Efter 1970 kom der et stærkt stigende antal henvendelser fra enkeltpersoner og organisationer, der repræsenterede store dele af de meget forskellige kategorier af danskere med ophold i udlandet, som ønskede at få tillagt valgret til Folketinget under udlandsopholdet.

Den 6. december 1978 nedsatte Indenrigsministeriet et udvalg vedrørende en revision af lov om valg til Folketinget og lov om kommunale valg (Valglovsudvalget). Valglovsudvalget afgav i januar 1980 delbetænkning om en revision af folketingsvalgloven, betænkning 893/1980.

Udvalget fik overpræsident J.H. Zeuthen, Københavns Overpræsidium, der tidligere fra 1948 til 1977 var departementschef i Indenrigsministeriet, som formand. Som medlemmer af udvalget blev udpeget repræsentanter for Statsministeriet, Indenrigsministeriet, Kommuner-

nes Landsforening, Københavns Kommune og Kommunaldirektørforeningen samt professor, dr. jur. Bent Christensen, Københavns Universitet, som sagkyndig i statsforfatningsret.

Det fremgår af kommissoriet for Valglovsudvalget, at udvalget bl.a. skulle foretage en generel gennemgang af folketingsvalgloven med henblik på en ajourføring eller modernisering af de gældende regler.

Som led i udvalgsarbejdet behandlede Valglovsudvalget spørgsmålet om mulighederne for at tillægge danske statsborgere i udlandet valgret i videre udstrækning end hidtil.

Valglovsudvalget noterede sig, at en del danske statsborgere med midlertidigt ophold i udlandet allerede var omfattet af den gældende diplomatregel. Det gjaldt først og fremmest de statsansatte, der af Udenrigsministeriet og ressortministerierne var udsendt til de danske repræsentationer i udlandet. Dernæst statsansatte, der uden for repræsentationerne var udsendt for at gøre tjeneste ved en international organisation eller lignende. Også de af DANIDA udsendte kontraktsansatte bistandseksperter samt de u-landsværnepligtige ansås for omfattet af bestemmelsen.

Valglovsudvalget noterede sig endvidere, at der fra begyndelsen af 1970'erne havde været et stærkt stigende antal henvendelser fra enkeltpersoner og organisationer, der repræsenterede store dele af de meget forskellige kategorier af danskere med ophold i udlandet, som ønskede at få tillagt valgret til Folketinget under udlandsopholdet. Groft skitseret drejede det sig om personer ansat af den danske stat, men ikke var beordret til tjeneste i udlandet, personer ansat i private virksomheder med hjemsted i Danmark og af disse udsendt til tjeneste i udlandet, personer midlertidigt ansat i internationale organisationer, i fremmed offentlig tjeneste eller i fremmed privat virksomhed, personer, der opholdt sig i udlandet i uddannelsesøjemed og personer, der opholdt sig midlertidigt i udlandet af helbredsmæssige grunde, jf. betænkningens kapitel 2.2. side 11-12.

Udvalget fandt, at det ikke ville være i strid med bestemmelsen i grundlovens § 29, såfremt der ved afgrænsningen i folketingsvalgloven af den personkreds, der i valglovmæssig henseende kunne anses for at have fast bopæl her i riget, blev benyttet et bopælsbegreb, der med hensyn til tilknytningsforhold ikke i det væsentlige adskilte sig fra, hvad der i almindelighed var gældende inden for andre rets-områder.

Udvalget foretog på den baggrund en undersøgelse af de bopælsbestemmelser, der blev benyttet i lovgivningen i øvrigt. Undersøgelsen viste, at bopælsbegrebets indhold varierede i betydelig grad fra lovgivningsområde til lovgivningsområde. På baggrund af undersøgelsen overvejede Valglovsudvalget anvendelsen af bopælsbegrebet inden for henholdsvis pensionslovgivningen og skattelovgivningen, jf. betænkningens kapitel 2.3.2. side 13-14.

Udvalget henviste til, at der i pensionslovgivningen blev stillet krav om fast bopæl i riget som betingelse for retten til at oppebære visse ydelser (folke-, invalide- og enkepension). Sidestillet med bopæl her i landet var efter disse regler ophold i udlandet som udsendt repræsentant for en dansk offentlig myndighed, som ansat i et dansk firmas filial eller datterselskab eller i øvrigt som beskæftiget i dansk interesse eller med henblik på uddannelse. Udvalget fandt imidlertid, at et sådant afgrænsningskriterium, der byggede på, om vedkommende var beskæftiget i dansk interesse, var ret vagt og ville kunne skabe en vis retsusikkerhed, såfremt et sådant **interessekriterium** skulle lægges til grund ved afgrænsningen i folketingsvalgloven af danske statsborgere med ophold i udlandet, der anses for at have fast bopæl i riget. Udvalget henviste også til, at afgørelsen af, om optagelse på valglisten ville kunne finde sted, ville blive meget tids- og ressourcetrævendende. Udvalget fandt endvidere, at persongrupper ved anvendelse af et interessekriterium på tilfældig måde blev holdt udenfor adgangen til at blive optaget på valglisten uanset, at de i lige så høj grad som de grupper, der var medtaget, kunne siges at have en nær tilknytning til det danske samfund, jf. betænkningens kapitel 2.3.3. side 14-15.

Udvalget overvejede endvidere anvendelsen af et **skattepligtskriterium** således, at valget og fuld skattepligt var sammenfaldende. Fuldt skattepligtige var bl.a. ifølge kildeskattelovens § 1 1) personer, der havde bopæl (bevaret bolig) her i landet, 2) personer, der inden for de sidste 4 år havde haft bopæl her i landet, medmindre vedkommende godtgjorde at have været undergivet indkomstbeskatning til en fremmed stat eller Færøerne efter reglerne for derboende personer og 3) danske statsborgere, som af den danske stat var udsendt til tjeneste uden for riget uden at være omfattet af de to førstnævnte persongrupper. Udvalget fandt imidlertid ikke grundlag for at anbefale et sådant kriterium bl.a. under henvisning til, at det ville nødvendiggøre, at der blev etableret en meget omfattende og omkostningskrævende indsats for at konstatere, om en person opfyldte betingelserne for at være fuldt skattepligtig og dermed have valget. Udvalget henviste endvidere til, at indholdet af dobbeltbeskatningsoverenskomster kunne medføre, at beskatningen her i landet bortfaldt, og at ligningslovens lempelsesregler kunne medføre en begrænsning af skattepligtens omfang, jf. betænkningens kapitel 2.3.4. side 15-16.

Udvalget overvejede endvidere anvendelsen af et **åremålskriterium**, hvorefter danske statsborgere, der tog ophold i udlandet, opnåede ret til efter indgivet skriftlig begæring at blive optaget på valglisten i en periode på 4 år efter udrejsen. Udvalgets overvejelser herom blev af sekretariatet for Valglovsudvalget forelagt for Justitsministeriet, der på det foreliggende grundlag måtte stille sig tvivlende overfor, om den foreslåede ordning, hvorefter valget blev bevaret i 4 år alene som følge af, at den person, der udrejste, afgav en erklæring om, at valget ønskes bevaret, i tilstrækkelig grad afspejlede grundlovens bopælskrav og dermed kravet om, at valget blev forbeholdt personer, der på tidspunktet for udøvelsen af valget havde bevaret en nærmere tilknytning til det danske samfund.

Der henvises til gengivelsen af Justitsministeriets udtalelse i kapitel 3.4.2.

Udvalget fandt det derfor tvivlsomt, om denne løsning i tilstrækkelig grad afspejlede grundlovens bopælskrav, jf. betænkningens kapitel 2.3.5. side 16.

Udvalget foreslog herefter, at det i lighed med bestemmelsen i den dagældende folketingsvalglovs § 1, stk. 2, (diplomatreglen) blev fastsat, hvilke persongrupper der under midlertidigt ophold i udlandet måtte antages at have bevaret en sådan tilknytning til det danske samfund, at de i valgmæssig henseende måtte anses for at have fast bopæl i riget.

Udvalget fandt, at følgende persongrupper samt de med disse personer samlevende ægtefæller under midlertidigt udlandsophold måtte kunne omfattes af en sådan regel:

- personer, der er udsendt for at forrette tjeneste i udlandet som ansat af en dansk offentlig myndighed eller en herværende privat virksomhed eller forening
- personer, der opholder sig i udlandet som ansat i en international organisation, hvoraf Danmark er medlem
- personer, der er udsendt for at forrette tjeneste i udlandet af en dansk hjælpeorganisation
- personer, der opholder sig i udlandet i studieøjemed
- personer, der opholder sig i udlandet af helbredsmæssige grunde

Udvalget bemærkede, at de opregnede persongrupper stort set dækkede de kategorier af udlandsdanskere, som havde vist interesse i valgret til Folketinget, og for hvem det var karakteristisk, at de under udlandsopholdet typisk bevarede en nær tilknytning til det danske samfund.

Opmærksomheden skal dog her henledes på, at personer midlertidigt ansat i fremmed offentlig tjeneste eller i fremmed privat virksomhed, som også hørte blandt de personkategorier, som havde vist interesse for valgret til Folketinget, jf. ovenfor, ikke fra udvalgets side blev medtaget i den af udvalget foreslåede bestemmelse. Dette forhold gøres der ingen bemærkninger om i betænkningen.

Udvalget foreslog endvidere, at de ovennævnte grupper måtte suppleres med en yderligere bestemmelse om valgret til personer, som opholder sig midlertidigt i udlandet, og som i henseende til tilknytningen til riget ganske må sidestilles med de ovenfor nævnte personer. Udvalget henviste til, at det ikke kunne udelukkes, at der kunne forekomme persongrupper, som befandt sig i en situation under opholdet i udlandet, som var helt analog med de særligt nævnte grupper.

Udvalget understregede, at opregningen alene tog sigte på at opstille en formodningsregel om, at bopæl i grundlovens forstand i al fald måtte anses for at være bevaret for de nævnte persongrupper, og at opregningen således ikke var en udtømmende angivelse af, hvilke danske statsborgere med ophold i udlandet, der opfyldte grundlovens bopælskrav.

Udvalget fandt, at gennemførelsen af en sådan ordning ikke ville overskride de grænser for lovgivningsmagts kompetence, der følger af grundlovens § 29, og udvalget henviste herved til, at Justitsministeriet havde erklæret sig enig i ordningens forenelighed med grundlovens § 29, jf. betænkningens kapitel 2.3.6. side 16 - 19.

5.1.3.2. Lovforslaget om ændring af folketingsvalgloven og dets behandling i Folketinget

Den 21. februar 1980 fremsatte indenrigsministeren lovforslag nr. L 143 om ændring af lov om valg til folketinget, hvori Valglovsudvalgets forslag vedrørende udvidelse af kredsen af personer med dansk indfødsret som under midlertidigt ophold i udlandet med mindre sproglige ændringer var medtaget. Lovforslaget blev vedtaget som lov nr.

145 af 30. april 1980 (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, sp. 6134, 8119, 8347, tillæg A sp. 3553 og tillæg B sp. 647 og 687).

Ved bestemmelsen i den dagældende folketingsvalglov blev de personer, som er opregnet i den gældende folketingsvalgløvs § 2, stk. 2, og som midlertidigt har taget ophold i udlandet, samt de med disse personer samlevende ægtefæller, anset for at have fast bopæl i riget.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, tillæg A sp. 3579), at såvel diplomatreglen som bestemmelsen i § 2, stk. 2, tilsigter at tilvejebringe en afgrænsning af de i praksis hyppigst forekommende kategorier af personer med dansk indfødsret, som under ophold i udlandet har bevaret en så nær tilknytning til det danske samfund, at bopæl i grundlovens forstand kan anses at foreligge. Det fremgår også, at opregningen ikke udtømmende angiver, hvilke personer med dansk indfødsret med ophold i udlandet, der opfylder grundlovens bopælskrav. Det fremgår endvidere, at hensigten med bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 6, er at lade sådanne personer, der opholder sig i udlandet, og som ikke direkte kan henføres til en af de i nr. 1-5 nævnte grupper, men hvis forhold i henseende til tilknytning ganske må sidestilles hermed, være omfattet af ordningen. Som eksempel, hvor en anvendelse af bestemmelsen kan komme på tale, nævnes i bemærkningerne tilfælde, hvor en person er ansat i et udenlandsk datterselskab af en herværende virksomhed.

Under 1. behandlingen af lovforslaget den 11. marts 1980 blev det nævnt af den socialdemokratiske ordfører, at det længe havde været et irritationsmoment, at kun direkte statsudsendte medarbejdere havde valgret, mens andre danske i udlandet, f.eks. u-landsfrivillige ikke havde denne mulighed. Dette rettedes der op på i lovforslaget (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, sp. 6135).

Under 1. behandlingen af lovforslaget blev der af Venstresocialisternes ordfører rejst spørgsmål om, hvorvidt andre grupper end de af lovforslaget omfattede grupper af danske statsborgere med ophold i

udlandet kunne anses for at have fast bopæl i riget, idet arbejdsløse, der på eget initiativ måtte søge arbejde i udlandet uden at være ansat i en dansk virksomhed, ikke efter forslaget kunne anses for at have fast bopæl i riget under udlandsopholdet (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, sp. 6142-6143).

Indenrigsministeren tilkendegav hertil, at det var opfattelsen hos dem, der tog stilling til det centrale spørgsmål, om grundlovens regler er overholdt, at man ved den foreslåede bestemmelse i § 2 i lovforslaget var gået så langt, som det ville være rimeligt og forsvarligt at gå i forståelsen af begrebet fast bopæl i riget (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, sp. 6148-6149).

Som svar på et spørgsmål fra Folketingets Kommunaludvalg om, hvorvidt det skulle kunne dokumenteres, at opholdet i udlandet var begrundet i helbredsmæssige årsager og i bekræftende fald hvorledes, oplyste indenrigsministeren, at der ikke af kommunalbestyrelsen ville blive foretaget nogen efterprøvelse af indholdet af erklæringer om at høre til en af de opregnede personkategorier fra personer, der har haft fast ophold her i landet inden for de sidste 4 år, men at der ved begæringer, der forelægges Valgretsnettet, herunder navnlig fra personer, der har haft fast ophold i udlandet i mere end 4 år, ville være mulighed for en individuel prøvelse. Det ville dog næppe være sandsynligt, at nettet i almindelighed ville kræve dokumentation af den i spørgsmålet nævnte karakter (ministeriets besvarelse den 25. marts 1980 af spørgsmål nr. 4 ad L 143).

Som svar på et spørgsmål herom fra Folketingets Kommunaludvalg tilkendegav indenrigsministeren endvidere, at danske statsborgere, som er ansat som lærere ved de danske skoler i Sydslesvig, som drives af Dansk Skoleforening, efter Indenrigsministeriets opfattelse ville være omfattet af den foreslåede bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6 (ministeriets besvarelse den 25. marts 1980 af spørgsmål nr. 12 ad L 143).

Lovforslaget vedtoges af Folketinget den 24. april 1980 uden ændringer i den foreslåede affattelse af folketingsvalglovens § 2. Der knyttedes hverken i Kommunaludvalgets betænkning af 17. april 1980 eller i udvalgets tillægsbetænkning af 22. april 1980 bemærkninger til den foreslåede affattelse af folketingsvalglovens § 2.

5.1.4. Loven om valg til Folketinget fra 1987

Den 15. januar 1987 fremsatte indenrigsministeren lovforslag nr. L 170 om valg til Folketinget. Lovforslaget blev vedtaget som lov nr. 271 af 13. maj 1987 (Folketingstidende 1986-87, sp. 6697, 11201, 11491, tillæg A sp. 3237 og tillæg B sp. 1529).

Lovforslaget fremsattes på baggrund af betænkning nr. 1084/1986, der med titlen "Ny Folketingsvalglov" blev afgivet af Valglovsudvalget af 1983. Ved loven blev de siden 1980 gældende bestemmelser i folketingsvalglovens § 2 med enkelte ændringer af rent sproglig karakter videreført.

Under lovforslagets behandling rettede Den Danske EF-Forening i Bruxelles og Den Danske Forening i Luxembourg henvendelse til Folketingets Kommunaludvalg (L 170 – bilag 7). Foreningerne anførte en række synspunkter til støtte for, at danske statsborgere, der var ansat ved EF's institutioner, i henseende til valgret til Folketinget blev ligestillet med ansatte i udenrigstjenesten, der er beordret til tjeneste i udlandet.

Efter anmodning fra Folketingets Kommunaludvalg kommenterede indenrigsministeren den 24. marts 1987 henvendelserne og oplyste i den forbindelse bl.a., at tidligere henvendelser om danske EF-ansattes bevarelse af valgretten, uanset hvor længe de har opholdt sig i udlandet, hidtil havde måttet besvares med, at dette ville stride mod grundlovens § 29, stk. 1, idet denne bestemmelses krav om fast bopæl i riget som betingelse for valgret ellers ville blive illusorisk (L 170 – bilag 16). Som bilag til ministerens kommentarer var vedlagt Indenrigsministeriets notat af 12. februar 1986 vedrørende Valgrets-

nævnets praksis i sager vedrørende EF-ansatte, som havde opholdt sig i udlandet i mere end 12 år, udarbejdet til brug for statsministerens besvarelse af en henvendelse fra Den Danske Forening i Luxembourg. Af notatet fremgik bl.a., at folketingsvalgloven og dens forudsætninger set i sammenhæng med grundlovens § 29, stk. 1, efter Valgretsævnets opfattelse indebar, at de af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, omfattede personers ophold uden for riget ikke kunne være af ubegrænset varighed og samtidig anses som midlertidige, og at Valgretsævnet i sådanne sager i almindelighed anså ophold i udlandet på mere end 12 -13 år som ikke-midlertidige med den virkning, at de pågældende ikke kunne anses for omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2.

I et samråd med indenrigsministeren den 2. april 1987 om L 170 besvarede indenrigsministeren et af Folketingets Kommunaludvalg stillet samrådsspørgsmål, hvorefter udvalget ønskede en nærmere drøftelse af indenrigsministerens kommentar til henvendelsen fra Den Danske EF-Forening i Bruxelles og Den Danske Forening i Luxembourg (L 170 – bilag 17).

Indenrigsministeren henviste i sin besvarelse den 13. april 1987 af spørgsmål nr. 8 af 19. marts 1987 fra Folketingets Kommunaludvalg (L 170 – bilag 12) om, hvorvidt ministeren ville tage initiativ til, at ansatte i EF's institutioner administrativt eller gennem lovgivning ligestilles med ansatte i Udenrigsministeriet med hensyn til spørgsmålet om bevarelse af valgretten ved ophold i udlandet, til sine kommentarer til henvendelsen fra Den Danske EF-Forening i Bruxelles og Den danske Forening i Luxembourg og det som bilag hertil vedlagte notat af 12. februar 1986 om Valgretsævnets praksis i sager vedrørende EF-ansatte, som havde opholdt sig i udlandet i mere end 12 år (L 170 – bilag 21).

Indenrigsministeren besvarede den 29. april 1987 en henvendelse fra chefredaktør Allan Aistrup, "Nyt fra Danmark" vedrørende mulighederne for at give statstjenestemandspensionister, der bor i udlandet, men betaler skat til Danmark, ret til at stemme ved folketingsvalg.

Besvarelsen blev samme dato oversendt til Folketingets Kommunaludvalg til orientering for udvalget. I besvarelsen tilkendegav indenrigsministeren bl.a., at statstjenestemandspensionister, der af helbredsmæssige grunde midlertidigt tog ophold i udlandet, havde fast bopæl i riget efter den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, at udlandsophold, der havde været i mere end 12-13 år, efter den praksis, der var fastlagt af Valgretsnævnet, ikke kunne anses for midlertidigt, og at ministeren på baggrund af grundlovens bopælskrav og ud fra Valgretsnævnets praksis ikke mente, at der var mulighed for at tillægge udlandsdanskere valgret til Folketinget i videre omfang end efter de gældende regler i folketingsvalgloven.

Lovforslaget vedtoges af Folketinget den 8. maj 1987 uden ændringer i den foreslåede affattelse af folketingsvalglovens § 2. Der knyttedes ikke bemærkninger til den foreslåede affattelse af folketingsvalglovens § 2 eller til de under lovforslagets behandling fremkomne henvendelser vedrørende denne bestemmelse i Kommunaludvalgets betænkning af 30. april 1987.

5.1.5. Indførelsen i 1996 af den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, nr. 2, om valgret til ugifte samlevende.

Samlevende ægtefæller til de personer, der er omfattet af enten folketingsvalglovens § 2, stk. 1, eller § 2, stk. 2, har siden indførelsen af disse regler ved lovændringerne i 1970 henholdsvis 1980 været anset for at have fast bopæl i riget i valgretsmæssig henseende, jf. den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, nr. 1, første led.

Ved lov nr. 372 af 7. juni 1989 om **registreret partnerskab** (Folketingstidende 1988-89 sp. 4290, 10464, 10823, tillæg A sp. 2937 og tillæg B sp. 1875 og 1915) blev det fastsat, at bestemmelser i dansk lovgivning, som omhandler ægteskab og ægtefæller, skal anvendes tilsvarende på registreret partnerskab og registrerede partnere, jf. § 3, stk. 2, i lov om registreret partnerskab, med de i loven anførte undta-

gelses. Loven indebærer, at også samlevende registrerede partnere til de personer, der er omfattet af enten folketingsvalglovens § 2, stk. 1, eller § 2, stk. 2, anses for at have fast bopæl i riget i valgretsmæssig henseende, hvilket ved lov nr. 472 af 12. juni 1996 blev præciseret i selve folketingsvalgloven, jf. den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, nr. 1, andet led.

Spørgsmålet om at sidestille **ugifte samlevende** med ægtefæller i henseende til valgret under udlandsophold blev behandlet af det af indenrigsministeren nedsatte Valglovsudvalg af 1983, der afgav betænkning 1084/1986.

Udvalget tilkendegav herom, at en sidestilling af ugifte samlevende med ægtefæller i relation til grundlovens bopælsbegreb og dermed i henseende til valgret efter udvalgets opfattelse i hvert fald måtte forudsætte, at lovgivningsmagten mere generelt havde bestemt, at ugifte samlevende skulle sidestilles med ægtefæller. Da dette ikke var tilfældet, kunne udvalget ikke anbefale, at den personkreds, der har valgret efter folketingsvalglovens § 2, blev udvidet til også at omfatte ugifte samlevende, jf. kapitel 4.1.2., side 35 i betænkning 1084/1986.

Den 15. november 1995 fremsatte medlemmer af Fremskridtspartiet lovforslag nr. L 73 om ændring af lov om valg til Folketinget (Valgret til ugifte samboende under midlertidigt ophold i udlandet), hvorved det blev foreslået, at ugifte, der samlevede i ægteskabslignende forhold med personer omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1 og 2, blev sidestillet med ægtefæller og registrerede partnere i henseende til valgret under ophold i udlandet.

Foranlediget af lovforslagets fremsættelse anmodede Indenrigsministeriet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt lovforslaget rejste problemer eller gav anledning til særlige overvejelser i forhold til grundlovens § 29.

Justitsministeriet afgav den 8. december 1995 en udtalelse herom, som den 1. februar 1996 blev tilsendt Folketingets Kommunaludvalg.

I udtalelsen tilkendegav Justitsministeriet, at ministeriet fandt, at foreneligheden med grundlovens § 29 af den foreslåede (yderligere) udvidelse af den kreds af danskere, der på trods af udlandsophold anses for at have bopæl i riget, kunne give anledning til betydelig tvivl.

Under hensyn til, at den foreslåede udvidelse var begrænset til bipersoner (ugifte samboende i ægteskabslignende samlivsforhold), hvis bopælsmæssige tilknytning til Danmark under midlertidigt udlandsophold ganske måtte sidestilles med den tilknytning, som samlevende ægtefæller (og registrerede partnere) havde, tilkendegav Justitsministeriet, at ministeriet i lyset af den gældende – ganske vidtgående – bestemmelse i folketingsvalglovens § 2 fandt, at mest talte for, at en sådan mindre udvidelse ikke ville være i strid med bopælskravet i grundlovens § 29, stk. 1.

Der henvises til gengivelsen af Justitsministeriets udtalelse i kapitel 3.4.3.

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget i Folketingets Kommunaludvalg rejste udvalget en række spørgsmål om forslagets forenelighed med grundlovens § 29, stk. 1, som for størstedelens vedkommende blev besvaret ved en henvisning til Justitsministeriets udtalelse af 8. december 1995 (indenrigsministerens besvarelse den 30. april 1996 af spørgsmål nr. 2, 3 og 8).

Indenrigsministeren tilkendegav som svar på et spørgsmål fra udvalget herom, at en ordning, hvorefter alle, der havde dansk indfødsret, tillagdes valgret til Folketinget uafhængigt af, om de tillige havde fast bopæl i riget, kun kunne gennemføres ved en grundlovændring (indenrigsministerens besvarelse den 30. april 1996 af spørgsmål nr. 4 og 12).

Under lovforslagets behandling i Folketingets Kommunaludvalg fremsatte indenrigsministeren den 9. maj 1996 ændringsforslag til den i lovforslaget foreslåede affattelse af § 2 i folketingsvalgloven. Formålet

med ændringsforslaget var ifølge bemærkningerne til ændringsforslaget at præcisere, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at et samlivsforhold mellem to personer, der hverken har indgået ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden, skal kunne sidestilles med samliv mellem ægtefæller henholdsvis registrerede partnere i henseende til valgret under udlandsophold. Ved ændringsforslaget blev der ikke foreslået indholdsmæssige ændringer vedrørende den personkreds, der skulle være omfattet af lovforslaget.

Ved ændringsforslaget blev det præciseret i bestemmelsens ordlyd, at samlivet skulle bestå mellem to personer, der opfyldte betingelserne for at indgå ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden og havde etableret fælles bopæl inden udrejsen.

Som svar på et spørgsmål fra Folketingets Kommunaludvalg vedrørende de krav til samlivet, som ville skulle være opfyldt for at ugifte samlevende, der midlertidigt bor i udlandet, kunne få valgret, oplyste indenrigsministeren, at der for at anse et samliv for at være ægteskabslignende alene burde stilles krav om, at samlivet bestod mellem to personer, der opfyldte betingelserne for at indgå ægteskab, at kun én person ad gangen kunne opnå valgret i kraft af samhørighed med en bestemt anden person, og at parterne havde fælles bopæl. Ministeren tilkendegav endvidere, at det ikke syntes nødvendigt at stille krav til varigheden af samlivet, eftersom den omstændighed, at samleveren følger med hovedpersonen til udlandet, kan tages som udtryk for, at der er tale om nær samhørighed af ikke blot forbigående karakter. Ministeren tilkendegav endvidere, at samlivsforhold ud over parternes erklæring ville kunne dokumenteres ved, at parterne havde været tilmeldt samme adresse i folkeregistret inden udrejsen, og at de (nogenlunde) samtidigt anmeldte udrejse og i forbindelse hermed angav en fælles adresse i udlandet. (Indenrigsministerens besvarelse den 9. maj 1996 af spørgsmål nr. 10 og 11)

Under lovforslagets behandling i Folketingets Kommunaludvalg modtog udvalget henvendelser af 5. og 11. april 1996 fra fhv. udenrigsminister Ove Guldberg, hvori Ove Guldberg gjorde gældende, at ugifte

samboende efter hans opfattelse allerede var omfattet af reglerne om valgret under midlertidigt ophold i udlandet, idet Ove Guldberg herved henviste til den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6. Indenrigsministerens kommentarer til henvendelserne blev den 9. maj 1996 oversendt til Folketingets Kommunaludvalg. Ministeren tilkendegav i den forbindelse, at det ifølge folketingsvalglovens § 16, stk. 2, jf. § 17, stk. 4, er Valgrets-nævnet, der træffer endelig administrativ afgørelse om, hvilke personer der er omfattet af folketingsvalglovens § 2, herunder af sidestillingsbestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 6, og at en ugift samlever efter Valgrets-nævnets faste praksis ikke kunne anses for at være omfattet af § 2, hverken i medfør af ægtefællereglen eller i medfør af sidestillingsreglen i § 2, stk. 2, nr. 6.

I forbindelse med lovforslagets anden og tredje behandling i Folketinget den 28. maj henholdsvis den 31. maj 1996 blev det af indenrigsministeren fremsatte ændringsforslag om en ny affattelse af § 2 vedtaget uden afstemning, og lovforslaget blev vedtaget som lov nr. 472 af 12. juni 1996 (Folketingstidende 1995-96 s. 2544, 7115, 7396, tillæg A s. 2046 og tillæg B s. 865). Ved loven, hvorved § 2 fik sin nuværende affattelse, blev de ved lov om registreret partnerskab gennemførte ændringer i folketingsvalglovens § 2 udtrykt direkte i bestemmelsens ordlyd, og ugifte samlevende, der opfylder betingelserne for at indgå ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden, og som havde etableret fælles bopæl inden udrejsen, blev sidestillet med samlevende ægtefæller henholdsvis registrerede partnere i henseende til valgret uanset udlandsophold, jf. den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, nr. 2.

5.2. De gældende regler i folketingsvalgloven om betingelserne for valgret under udlandsophold og disses anvendelse i praksis

Den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2 har følgende ordlyd:

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

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

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

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

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

Efter den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 1, bevares valgretten uanset varigheden af udlandsopholdet, såfremt den pågældende kan henføres til den af bestemmelsen omfattede persongruppe.

Efter den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, er det en betingelse for valgret, dels at udlandsopholdet er midlertidigt, dels at udlandsopholdet har en nærmere angiven årsag, der bevirker, at den pågældende kan henføres til en af de persongrupper, der er

opregnet i nr. 1-6. De fem persongrupper, der er nævnt i nr. 1-5, er afgrænset efter formålet med udlandsopholdet, mens den sjette persongruppe er personer, der opholder sig midlertidigt i udlandet, og som i henseende til tilknytningen til riget ganske må sidestilles med de personer, der er nævnt i nr. 1-5.

Efter den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, opfylder under visse betingelser en ægtefælle, registrerede partner eller ugift samlever (en biperson) til en person, der er omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1 eller 2 (hovedpersonen), bopælskravet for valgret.

Valgretsnettet har i beretninger for 1981, 1982-1984, 1985-1992 og 1993-1999 redegjort for nævnets virksomhed.

I Valgretsnettet's beretning fra 1985-1992 er der redegjort nærmere for nævnets praksis vedrørende årsagsbetingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, og i nævnets beretninger for henholdsvis 1981 og 1985-92 er der redegjort nærmere for midlertidighedsbetingelsen.

Ved en meddelelse af 2. juli 2002 har Valgretsnettet bekendtgjort, at nævnet har besluttet at ændre praksis ved administrationen af reglerne om optagelse på folketingsvalglisten under midlertidigt ophold i udlandet. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ved brev af 2. juli 2002 tilsendt Folketingets Kommunaludvalg meddelelsen til orientering (Folketingsåret 2001-02, 2. samling, Kommunaludvalget, Alm. del – bilag 334).

5.2.1. Folketingsvalglovens § 2, stk. 1

Om personer, der er ansat i den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 1, er i Valgretsnettet's beretning for 1985-92 anført, at bestemmelsen alene tager sigte på sådanne udsendte medarbejdere, som efter statsmyndighedens bestemmelse er forpligtet til at lade sig forflytte fra Danmark til udlandet og tilbage igen. Det er endvidere anført, at det drejer sig om udsendte

til danske repræsentationer i udlandet samt udsendte til internationale organisationer som f.eks. NATO.

I Valglovsudvalgets betænkning nr. 893/1980 noterede udvalget sig, at en del danske statsborgere med midlertidigt ophold i udlandet allerede var omfattet af den gældende diplomatregel. Det gjaldt først og fremmest de statsansatte, der af Udenrigsministeriet og ressortministerierne var udsendt til de danske repræsentationer i udlandet. Dernæst statsansatte, der uden for repræsentationerne er udsendt for at gøre tjeneste ved en international organisation eller lignende. Også de af DANIDA udsendte kontraktansatte bistandseksperter samt de u-landsværnepligtige ansås for omfattet af bestemmelsen.

Gruppen af de af DANIDA udsendte kontraktansatte bistandseksperter anses dog ikke mere for omfattet af § 2, stk. 1, men derimod af § 2, stk. 2, nr. 1. For så vidt angår gruppen af u-landsværnepligtige foreligger der ikke nyere praksis fra Valgrets-nævnet vedrørende spørgsmålet om, hvilken bestemmelse de er omfattet af. Det skyldes, at loven om værnepligtens opfyldelse ved bistandsarbejde i udviklingslande, jf. lov nr. 272 af 4. juni 1970 som ændret ved § 40 i lov nr. 213 af 30. maj 1980 og § 16 i lov nr. 980 af 17. december 1997, kun finder beskedent anvendelse i praksis. Siden 1994, hvor der blev udsendt en u-landsværnepligtig, har loven ikke fundet anvendelse.

5.2.2. Betingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1, om, at vedkommende skal være udsendt for at gøre tjeneste i udlandet som ansat af en dansk offentlig myndighed eller en herværende privat virksomhed eller forening

Om personer, der er udsendt for at gøre tjeneste i udlandet som ansat af **en dansk offentlig myndighed**, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1, er i Valgrets-nævnets beretning for 1985-92 anført, at bestemmelsens målgruppe er offentligt ansatte, der er udsendt til tjeneste i udlandet uden at være pligtige til en sådan udsendelse, f.eks. ansatte ved danske institutter i udlandet eller udsendte korrespondenter for Danmarks Radio.

Det fremgår endvidere, at Valgretsnettet har anset danske lektorer, der er ansat ved universiteter i udlandet i medfør af den såkaldte lektorordning, der administreres af Undervisningsministeriet, for omfattet af bestemmelsen eventuelt sammenholdt med folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6. Tilsvarende gælder personer, der er udsendt på forskningsophold i udlandet, når opholdet finansieres af det offentlige.

Kommunalt ansatte, der udsendes til tjeneste i udlandet, er efter Valgretsnettet praksis også omfattet af bestemmelsen.

Sammenfattende er om Valgretsnettet praksis i beretningen for 1985-92 anført, at bestemmelsen ikke blot omfatter personer udsendt af en offentlig myndighed, der udøver egentlige myndighedsbeføjelser, men personer udsendt af enhver offentlig institution.

Om lokalt ansatte ved danske repræsentationer i udlandet er i beretningen anført, at de hverken er omfattet af § 2, stk. 1, eller stk. 2, nr. 1, da de ikke er (beordret) udsendt. Det fremgår dog, at de lokalt ansatte kan være omfattet af sidestillingsbestemmelsen i nr. 6, når særlige forhold taler derfor.

Om personer udsendt som ansat af **en herværende privat virksomhed**, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1, fremgår af beretningen for 1985-92, at kerneområdet for bestemmelsen er ansatte i en herværende dansk virksomhed, der udstationeres til virksomhedens filial eller datterselskab i udlandet, eller som udsendes i forbindelse med gennemførelse af projekter. Det er endvidere anført, at det kan diskuteres, om ansatte, der udsendes til udenlandske datterselskaber, eventuelt i forbindelse med, at vedkommende overgår til ansættelse på kontrakt direkte med det udenlandske datterselskab, er omfattet direkte af nr. 1 eller af sidestillingsbestemmelsen i nr. 6. I afgørelser om optagelse på valglisten henvises ikke til, hvilken af bestemmelserne i § 2 der danner grundlag for optagelsen.

Udsendte til joint venture-arrangementer, hvori danske virksomheder deltager, er efter Valgretsnevnets praksis også omfattet af bestemmelsen.

Efter Valgretsnevnets praksis omfatter bestemmelsen ikke blot danske virksomheder, men også herværende udenlandsk ejede virksomheder, herunder den lokale afdeling af en multinational virksomhed. Ansatte i en herværende afdeling af en multinational virksomhed, der udsendes eller forflyttes til en afdeling i et andet land eller til virksomhedens hovedsæde, omfattes således efter nævnets praksis også af bestemmelsen.

Derimod er personer, der er lokalt ansatte i en dansk virksomheds udenlandske afdeling m.v., eller i en udenlandsk afdeling af en multinational virksomhed, der har en afdeling i Danmark, ikke omfattet af bestemmelsen.

Det anføres i beretningen for 1985-92, at det undertiden kan give anledning til tvivl, om en person er udsendt eller lokalt ansat, og at der i tvivlstilfælde vil blive lagt vægt på, om den pågældende inden ansættelsen i udlandet var ansat i virksomhedens herværende afdeling, og om ansættelsen har fundet sted med den herværende afdeling medvirken, eller, hvis det drejer sig om en multinational virksomhed, som led i denne virksomheds personalepolitik.

Om personer, der opholder sig i et andet nordisk land som ansat i SAS, er i beretningen for 1985-92 anført, at disse anses for at være omfattet af bestemmelsen, uanset om der er tale om udsendelse eller lokal ansættelse. For ansættelse i SAS uden for Norden gælder den almindelige regel, hvorefter den pågældende skal være udsendt af SAS i Danmark – med de modifikationer, der i øvrigt gælder for multinationale virksomheder.

Bestemmelsen omfatter efter Valgretsnevnets praksis også den gruppe personer, der inden for søfarten, luftfarten og rejsebranchen i udlandet udfører en række forskellige opgaver, der typisk varetages

af danske statsborgere med midlertidigt ophold på stedet. Det forekommer endvidere, at søfolk tager midlertidigt ophold i udlandet, når de er forhyret med danske skibe, der regelmæssigt anløber faste havne i udlandet. Inden for luftfarten og inden for rejsebranchen i øvrigt er det ligeledes almindeligt, at der til udstationering er knyttet bolig i udlandet.

Endelig nævnes i beretningen, at korrespondenter og journalister, der er udsendt af danske dagblade og lignende, er omfattet af bestemmelsen, hvorimod freelance journalister ikke er omfattet. Dog vil de i nogle tilfælde kunne være omfattet af sidestillingsbestemmelsen i nr. 6.

Om personer udsendt som ansat i **en herværende forening**, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1, er i beretningen for 1985-92 som eksempler på persongrupper, der er omfattet af bestemmelsen, nævnt missionærer udsendt af Det danske Missionselskab, præster udsendt af Dansk Kirke i Udlandet eller af Den Danske Sømandskirke i Fremmede havne samt personer udsendt af KFUM/K.

Tilsvarende er personer udsendt til tjeneste i udlandet af andre danske foreninger, herunder brancheorganisationer og lignende, omfattet af bestemmelsen.

5.2.3. Betingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 2, om, at vedkommende skal opholde sig i udlandet som ansat i en international organisation, hvoraf Danmark er medlem

Om personer, der er ansat i en international organisation, hvoraf Danmark er medlem, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 2, skal der efter nævnets praksis være tale om en international organisation, hvoraf det "officielle" Danmark, dvs. den danske stat, er medlem.

Som eksempler på sådanne internationale organisationer, hvoraf Danmark er medlem, er i beretningen for 1985-92 nævnt EU (med underorganisationer, herunder Europaskolen), FN (med underorgani-

sationer som WHO, FAO, UNESCO, UNDP o.s.v.), NATO, Den Europæiske Patentorganisation, Europæisk Rumfartsagentur (ESA), Den Europæiske Kerneforskningsorganisation (CERN), Det Europæiske Sydobservatorium (ESO) og Internationalt Atomenergi Agentur (IAEA).

Som eksempler på internationale organisationer, som ikke er omfattet, er i beretningen for 1985-92 nævnt internationale organisationer, der ikke er sammenslutninger af stater - de såkaldte Non Governmental Organizations (NGO) – uanset om danske organisationer eller personer er medlemmer af sådanne organisationer. Personer, der opholder sig i udlandet som ansat i en sådan organisation, vil dog efter omstændighederne kunne være omfattet af sidestillingsbestemmelsen i nr. 6 eller eventuelt direkte af nr. 1.

5.2.4. Betingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 3, om, at vedkommende skal være udsendt for at gøre tjeneste i udlandet af en dansk hjælpeorganisation

Om personer, der er udsendt af en dansk hjælpeorganisation, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 3, er i beretningen for 1985-92 anført, at bestemmelsen efter nævnets praksis bl.a. omfatter personer udsendt af Dansk Røde Kors, Folkekirkens Nødhjælp, Mellempfolkeligt Samvirke og IBIS.

5.2.5. Betingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 4, om, at vedkommende skal opholde sig i udlandet i uddannelsesøjemed

Om personer, der opholder sig i udlandet i uddannelsesøjemed, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 4, er det i beretningen for 1985-92 anført, at begrebet "uddannelsesøjemed" eller "uddannelse" ikke er nøjere defineret, hverken i loven eller dens forarbejder. Efter Valgrets-nævnets praksis har begrebet uddannelse en fast kerne bestående af, hvad der kan karakteriseres som "formaliseret uddannelse". Det fremgår af beretningen for 1985-92, at begrebet imidlertid ikke er begrænset hertil, idet (lønnet) arbejde, hvad enten det finder sted før

påbegyndelsen af den formaliserede uddannelse, under uddannelsen eller efter afslutningen af denne, i nogle tilfælde må betragtes som uddannelse.

Efter Valgretsrådets praksis foreligger uddannelsesøjemed utvivlsomt, hvis ansøgeren er indskrevet ved en læreanstalt og følger en skolemæssig eller skemalagt undervisning med henblik på opnåelse af en grad som student, bachelor (BA), kandidat (master), eller licentiat (ph.d). Tilsvarende gælder de erhvervsfaglige uddannelser, så som svend, teknikumingeniør, merkonom, korrespondent m.v. Det er uden betydning, om uddannelsen er påbegyndt i Danmark, og om vedkommende vender tilbage for at afslutte uddannelsen her, eller om hele uddannelsesforløbet finder sted i udlandet.

Det fremgår endvidere af beretningen for 1985-92, at også kunstneriske uddannelser som skuespiller, musiker, dramaturg o.s.v. er omfattet, og at musikstuderende, der opholder sig i udlandet for at modtage ikke-formaliseret privat undervisning, er anset for omfattet af uddannelsesøjemed. Også mindre traditionelle uddannelser er anset for omfattet (kiropraktor, terapeut, skønhedsekspert, dykkerinstruktør o.s.v.).

Det afgørende er efter rådets praksis, om der med det danske samfunds baggrund er tale om en uddannelse med et nogenlunde fastlagt forløb og med noget, der ligner en "erhvervskompetence" som resultat.

Uddannelsen skal være hovedsagen, hvilket indebærer, at sprogundervisning for at kunne klare sig på landets sprog eller generelt at forbedre sine sprogkundskaber, ikke er tilstrækkeligt. Der henvises herved til, at au pair-ophold, udlandsophold med henblik på pointsamling til videre uddannelse i Danmark eller almindelig forbedring af sine faglige og sproglige kvalifikationer gennem arbejde i udlandet inden for sit fag ikke er tilstrækkeligt til, at der foreligger uddannelsesøjemed. Au pair-ophold og udlandsophold med at samle point til forbedring af deres muligheder for optagelse på en uddannelsesinstitution

eller for mere generelt at forbedre deres muligheder for at gennemføre en uddannelse vil dog, hvis udlandsopholdet forventes at blive på en periode af indtil 2 år, kunne være omfattet af nævnets nyeste praksis for anvendelse af sidestillingsbestemmelsen, jf. nedenfor.

Om tilfælde, hvor en bestemt slags erhverv eller arbejdserfaring er en betingelse for at blive optaget på en bestemt uddannelse eller indgår som et led i uddannelsen, er i beretningen for 1985-92 anført, at udlandsophold, hvor arbejde er hovedsagen, dog kan være at anse som uddannelsesøjemed. I beretning er som eksempler herpå nævnt erhvervsuddannelsernes praktik og arbejde som stagiaires eller traineer inden for fag, hvor det er almindeligt, f.eks. hotelfag.

Som eksempler på fag, hvor erhvervserfaring efter afsluttet formaliseret uddannelse har betydning, er i beretningen for 1985-92 nævnt lægeuddannelsen, hvor erhvervserfaring er en betingelse for at opnå tilladelse til selvstændigt virke og ved videreuddannelse til speciallæge. Endvidere er nævnt tandlægeuddannelsen, hvor opnåelse af jus practicandi ligeledes kræver erhvervserfaring.

Det er i beretningen anført, at afgrænsningen mellem uddannelse og arbejde navnlig inden for de seneste år har givet nævnet anledning til principielle overvejelser i relation til arbejde, der består i forskning.

Så længe opholdet i udlandet skyldes en formaliseret uddannelse til og med ph.d/licentiat, er i beretningen for 1985-92 anført, at afgrænsningen mellem uddannelse og forskning ikke giver anledning til problemer. Det er endvidere anført, at der derimod opstår afgrænsningsproblemer, når opholdet i udlandet ligger efter en formaliseret uddannelse, når det drejer sig om Post.Doc.-stillinger/uddannelser og lignende, idet forskning i denne sammenhæng som udgangspunkt må bedømmes som arbejde.

Nævnet har ved optagelse af forskere på folketingsvalglisten efter nr. 4 sammenholdt med nr. 6, fastlagt den retningslinje, at der skal være tale om en ikke-tenure position, d.v.s. at der ikke må være tale om en

fastansættelse på den pågældende institution, og uddannelsen/ansættelsen ved uddannelsesinstitutionen skal finde sted i umiddelbar tilknytning til det allerede afsluttede uddannelsesforløb. Forskere i tenure, hvad enten det er i udlandet eller herhjemme (f.eks. danske gæsteprofessorer ved et udenlandsk universitet, der har fået orlov fra en stilling ved et dansk universitet), vil således normalt ikke opfylde betingelserne for optagelse på folketingsvalglisten, hverken efter nr. 4 eller nr. 6.

Om højskoleophold i udlandet er i beretningen for 1985-92 anført, at disse betragtes som uddannelsesøjemed.

Om børn, hvis forældre er omfattet af § 2, fremgår af beretningen for 1985-92, at Valgretsnettet indtil 1. januar 1989 i adskillige tilfælde havde optaget unge, hvis forældre var omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1 eller 2, på valglisten uafhængigt af, om de unge selv opfyldte betingelserne i § 2, stk. 2. Fra 1. januar 1989 ændrede nettet denne praksis, således at de nævnte unge kun optages på valglisten, såfremt de selv er omfattet af en af persongrupperne i § 2, stk. 2. De unge, der bor hos forældre, og som netop har opnået valgretsalderen (18 år), vil typisk opfylde kravet om uddannelsesøjemed, idet de stadig går i skole eller har påbegyndt en uddannelse.

5.2.6. Betingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 5, om, at vedkommende skal opholde sig i udlandet af helbredsmæssige grunde

Det fremgår af beretningen for 1985-92, at nettet har fulgt den praksis at imødekomme ansøgninger fra personer, som har taget ophold uden for Danmark (under sydligere himmelstrøg) i en sen alder (dvs. fra et tidspunkt, hvor de pågældende må betragtes som pensionister), og som angiver helbredsmæssige forhold som årsag til udlandsopholdet, dog forudsat, at de pågældende ikke selv oplyser, at opholdet må forventes at blive permanent. Nettet henviser her til, at ministeren i forbindelse med Folketingets behandling af det tilgrundliggende lovforslag som svar på et udvalgsspørgsmål blandt andet oplyste, at

det dog næppe ville være sandsynligt, at nævnet i almindelighed ville kræve dokumentation for, at opholdet var helbredsmæssigt begrundet (ministerens besvarelse den 25. marts 1980 af spørgsmål nr. 4 fra Kommunaludvalget, se kapitel 5.1.3.)

Det fremgår endvidere af beretningen, at personer, der på grund af alvorlig sygdom eller høj alder tager til udlandet for at blive plejet af pårørende, ligeledes er blevet anset for omfattet af bestemmelsen.

5.2.7. Sidestillingsbestemmelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6

Det fremgår af nævnets beretning for 1985-92, at det i en del tilfælde kan diskuteres, om en persongruppe er omfattet direkte af den pågældende bestemmelse eller af sidestillingsbestemmelsen i nr. 6. Det gælder navnlig for nævnets praksis efter den del af nr. 1, der omhandler personer, der er udsendt for at gøre tjeneste i udlandet som ansat af en herværende privat virksomhed, samt efter nr. 4, der omhandler personer, der opholder sig i udlandet i uddannelsesøjemed.

Nævnet har således efter nr. 1, sammenholdt med nr. 6, optaget visse personer, der forud for en lokal ansættelse i en virksomhed i udlandet har været ansat i en dansk afdeling af virksomheden, og hvor denne afdeling har medvirket i forbindelse med lokalansættelsen. Nr. 1, sammenholdt med nr. 6, har desuden været anvendt i tilfælde, hvor opholdet i udlandet er et led i et multinationalt selskabs personalepolitik, og pågældende ansøger forinden har været ansat (haft en turnusperiode) i virksomhedens danske afdeling.

Nr. 1, sammenholdt med nr. 6, har også fundet anvendelse i tilfælde, hvor en herværende virksomhed medvirker ved rekrutteringen, men pågældende ansøger efterfølgende ansættes lokalt.

Som eksempel på personer, der er optaget efter nr. 4, sammenholdt med nr. 6, nævnes personer, der efter afslutning af formaliseret uddannelse som forsker (ph. d. og lignende) ansættes i en forskerstilling

ved en uddannelsesinstitution, når uddannelsen/ansættelsen finder sted i umiddelbar tilknytning til det allerede afsluttede uddannelsesforløb, og der ikke er tale om en fastansættelse på den pågældende institution. Det har i de pågældende tilfælde typisk været oplyst, at ansættelsen var tidsbegrænset til 2 år.

Blandt de rene tilfælde, hvor en persongruppe er anset for omfattet af nr. 6, kan i overensstemmelse med, hvad der er nævnt som svar på et udvalgsspørgsmål under Folketingets behandling af det tilgrundliggende lovforslag (ministerens besvarelse den 25. marts 1980 af spørgsmål nr. 12 fra Kommunaludvalget, se kapitel 5.1.3.) nævnes danske lærere ansat ved de danske skoler i Sydslesvig. Også udlandsophold begrundet i ansættelse ved Flensborg Avis har været anset for omfattet af nr. 6.

Som andre eksempler på anvendelse af bestemmelsen er i beretningen nævnt lokalt ansatte ved danske repræsentationer i udlandet.

Generelt om lokalt ansatte er det Valgretsnevnets opfattelse, at disse normalt ikke kan sidestilles med de udsendte, der er nævnt i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1. For de lokalt ansatte ved de danske repræsentationer i udlandet gør der sig imidlertid det særlige forhold gældende, at de pågældende, såfremt de havde været beordret udsendt, ville have været omfattet af de særlige diplomatregler i folketingsvalglovens § 2, stk. 1, dvs. have været anset for at have bevaret en ganske særlig nær tilknytning til riget. På denne baggrund har Valgretsnævnet fundet, at lokalt ansatte ved danske repræsentationer i udlandet kan være omfattet af § 2, stk. 2, nr. 6, når særlige forhold taler herfor.

Valgretsnevnets praksisændring, som blev bekendtgjort ved nævnets meddelelse af 2. juli 2002, og som blev iværksat med virkning for afgørelser, der træffes fra og med den 1. september 2002, indebærer bl.a. en udvidelse af den kreds af personer, der i medfør af sidestillingsreglen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6, kan optages på folketingsvalglisten under kortere udlandsophold. Det er en betingel-

se, at det drejer sig om personer, hvis udlandsophold forventes at blive på en periode af indtil 2 år, og som derefter forventes på ny at tage ophold og tilmelde sig et folkeregister i Danmark. Det er også en betingelse, at det drejer sig om personer, der falder ind under en eller flere af nedennævnte persongrupper, idet nævnet i meddelelsen har bemærket, at det navnlig vil dreje sig om unge personer, der opholder sig i udlandet

- som au pair,
- for at samle point til forbedring af deres muligheder for optagelse på en uddannelsesinstitution eller for mere generelt at forbedre deres muligheder for at gennemføre en uddannelse,
- for at arbejde i videreuddannelsesøjemed inden for deres fagområde i umiddelbar tilslutning til afslutning af den formaliserede uddannelse i Danmark,
- for at rejse med henblik på at opleve en større eller mindre del af verden eller på forlænget ferieophold, eller
- i forbindelse med orlov med tidsbegrænset offentlig ydelse.

Nævnet har i meddelelsen henvist til, at de opregnede persongrupper ikke er udtømmende, og at nævnet fortsat efter en konkret vurdering vil kunne optage personer med dansk indfødsret på folketingsvalglisten i medfør af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6. Som eksempel er i meddelelsen af 2. juli 2002 nævnt personer, der for en kortere periode arbejder i udlandet i dokumenteret videreuddannelsesøjemed.

5.2.8. Midlertidighedsbetingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2

5.2.8.1. Lovgrundlaget vedrørende midlertidighedsbetingelsen: Ændringen af folketingsvalgloven i 1980

Det er en fælles betingelse for de persongrupper, der er omfattet af de gældende regler i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, at vedkommende midlertidigt skal have taget ophold i udlandet, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2.

Midlertidighedsbetingelsen i den gældende folketingsvalglovs § 2, stk. 2, går til bage til lov nr. 145 af 30. april 1980 om ændring af folketingsvalgloven, hvor der i den dagældende folketingsvalglov blev indsat en bestemmelse om valgret til de i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nærmere anførte kategorier af personer. Lovforslagets bestemmelse herom, der svarer til den endeligt vedtagne lov, bygger på et forslag herom fra det af indenrigsministeren nedsatte valglovsudvalg, hvor betingelsen om, at vedkommende midlertidigt skal have taget ophold i udlandet, også optræder.

Hverken selve bestemmelsen om midlertidighedsbetingelsen i lov nr. 145 af 30. april 1980 om ændring af folketingsvalgloven, eller forarbejderne til denne bestemmelse indeholder nogen nærmere fastlæggelse af, hvilken periode der kunne anses for midlertidig i bestemmelsens forstand. I valglovsudvalgets betænkning og i lovforslagets bemærkninger nævntes, at folketingsvalglovens § 2 tilsigtede at tilvejebringe en afgrænsning af de i praksis hyppigst forekommende kategorier af danske statsborgere, som under ophold i udlandet måtte antages at have bevaret en så nær tilknytning til det danske samfund, at bopæl i grundlovens forstand kunne anses at foreligge, jf. betænkning nr. 893/1980, side 16-17, 96-97 og Folketingstidende 1979-80, 2. samling, tillæg A, sp. 3579.

Nogen vejledning for udstrækningen af midlertidighedsbetingelsen kan imidlertid hentes fra reglerne om optagelse på valglisten og afgørelsens gyldighedsperiode, der blev indsat ved samme ændringslov.

Personer, der indgav begæring om optagelse på valglisten, og som inden for de sidste 4 år havde haft ophold her i landet, skulle efter ændringsloven af 1980 optages på valglisten af vedkommende kommunalbestyrelse, såfremt begæringen om optagelse på valglisten ledsagedes af en egenhændigt underskrevet og dateret erklæring om, at vedkommende opfyldte betingelserne i § 2, stk. 2, medmindre de for kommunalbestyrelsen foreliggende oplysninger gav grund til at antage, at vedkommende ikke opfyldte betingelserne i § 2, stk. 2, jf. lovens § 8, stk. 2. I andre tilfælde skulle kommunalbestyrelsen forelægge begæringen om optagelse på valglisten for Valgretsnetet. Som begrundelse herfor henviste valglovsudvalget til, at de personer, som omfattedes af den beskrevne ordning for en udvidelse af valgretten for danske statsborgere i udlandet, i de første år efter udrejsen måtte antages at have bevaret en så nær tilknytning til det danske samfund, at dokumentationen for, at tilknytningen var til stede, måtte kunne baseres på en af den pågældende afgivet erklæring, jf. betænkning nr. 893/1980, side 18.

Ved lov nr. 145 af 30. april 1980 blev det samtidig bestemt, at afgørelser om optagelse på valglisten havde virkning i 2 år fra afgørelsens dato, jf. lovens § 8, stk. 4. Som begrundelse herfor henvistes i valglovsudvalgets betænkning og i lovforslagets bemærkninger til midlertidighedsbetingelsen efter lovens § 2, stk. 2. Ved at fastsætte virkningsperioden til 2 år ville der med rimeligt korte mellemrum være anledning til at konstatere, om vælgeren fortsat hørte til en af de i § 2, stk. 2, opregnede kategorier. Endvidere ville bestemmelsen medføre, at der med disse mellemrum gennemførtes en fornyet vurdering på grundlag af oplysningerne om opholdets varighed, som navnlig efter forløbet af de første 4 år ville få øget selvstændig betydning for bedømmelsen af, om bopælskravet var opfyldt, jf. betænkning nr. 893/1980, side 19 og side 100 og Folketingstidende 1979-80, 2. samling, tillæg A, sp. 3582.

Den hidtidige ordning efter 1980-loven har således stedse hvilet på et princip om, at optagelse på valglisten blev meddelt for 2 år ad gangen, og at vurderingen af midlertidighedsbetingelsen således vedrørte en periode på 2 år ad gangen. Folketingsvalgloven opstiller endvidere – som tilkendegivet af Valgretsnettet i nævnsberetningen 1985-92 - en formodningsregel om, at udlandsophold på under 4 år af de årsager, der er nævnt i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1-5, eller under omstændigheder, hvor der er tale om en tilknytning, der ganske må sidestilles hermed, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6, er midlertidigt som følge af folketingsvalglovens kompetenceregulering om, at vælgere, der har haft ophold i udlandet i højst 4 år, under visse betingelser kan optages på valglisten af vedkommende kommunalbestyrelse. Endvidere har lovgivningsmagten – som anført af Valgretsnettet – dermed tilkendegivet, at midlertidighed kan foreligge, selv om udlandsopholdet har været mere end 4 år, jf. Valgretsnetts beretning 1985-92, side 16 og side 26.

5.2.8.2. Lovgrundlaget vedrørende midlertidighedsbetingelsen: Folketingsvalgloven af 1987

Midlertidighedsbetingelsen videreførtes med enkelte ændringer af sproglig karakter ved lov nr. 271 af 13. maj 1987, uden at der i bemærkningerne til det tilgrundliggende lovforslag eller den tilgrundliggende betænkning var en nærmere fastlæggelse af midlertidighedsperioden, jf. betænkning nr. 1084/1986, side 138, og Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 3301-3302. Under behandlingen af lovforslaget henviste indenrigsministeren som svar på et spørgsmål om, hvorvidt ministeren ville tage initiativ til, at ansatte i EF's institutioner skulle ligestilles med ansatte i Udenrigsministeriet med hensyn til spørgsmålet om bevarelse af valgretten ved ophold i udlandet, til Indenrigsministeriets notat af 12. februar 1986 vedrørende nævnets praksis i sager vedrørende EF-ansatte, som havde opholdt sig i udlandet i mere end 12 år, og til, at tidligere henvendelser om danske EF-ansattes bevarelse af valgretten, uanset hvor længe de havde opholdt sig i udlandet, hidtil havde måttet besvares med, at dette ville stride mod grundlovens § 29, stk. 1, jf. også kapitel 5.1.4.

Bestemmelsen om kompetencefordelingen mellem kommunalbestyrelser og Valgretsnet blev i forenklet form videreført som en bestemmelse om, at vælgere, der havde haft ophold i udlandet i mere end 4 år, og som ikke var omfattet af § 2, stk. 1, kun kunne optages på valglisten, såfremt Valgretsnet i hvert enkelt tilfælde anså betingelserne i § 2, stk. 2, var opfyldt. Tilsvarende gjaldt, hvis der i øvrigt var tvivl om, hvorvidt en vælger var omfattet af § 2, jf. lovens § 16, stk. 2. Der var ikke i bemærkningerne til det tilgrundliggende lovforslag eller den tilgrundliggende betænkning særskilte bidrag til baggrunden for eller forståelsen af denne bestemmelse, jf. betænkning nr. 1084/1986, side 141-142 og Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 3306-3307.

Bestemmelsen om, at afgørelser om optagelse på valglisten havde virkning i 2 år fra afgørelsens dato, blev videreført uændret, jf. lovens § 16, stk. 3, uden at der i bemærkningerne til det tilgrundliggende lovforslag eller den tilgrundliggende betænkning var en særskilt begrundelse herfor, jf. betænkning nr. 1084/1986, side 141 og 142, og Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 3306.

5.2.8.3. Valgretsnetts hidtidige praksis for forståelsen af midlertidighedsbetingelsen

I Valgretsnetts beretning fra **1981** under pkt. 4.3. anførtes bl.a., at nettet med udgangspunkt i den vægt, folketingsvalgloven lagde på opholdets varighed, havde opstillet den retningslinje med hensyn til kravet om midlertidighed, at personer, der opholdt sig i udlandet af de årsager, der er nævnt i § 2, stk. 2, og hvis udlandsophold ikke oversteg 3 gange den 4-års periode, der var nævnt i den dagældende folketingsvalglovs § 8, stk. 2, kunne optages på folketingsvalglisten. Ansøgere, der på ansøgningstidspunktet havde opholdt sig i mere end 12 år i udlandet, ville derfor normalt ikke blive optaget på valglisten. Nettet fremhævede samtidig, at der var tale om en retningslinje for vurderingen af opholdets midlertidighed og ikke nogen ufravigelig regel. I tilfælde, hvor tilknytningen til Danmark efter en konkret vurdering af alle tilknytningsmomenter måtte anses for usædvanlig

stærk, kunne en ansøger optages på valglisten, selv om udlandsopholdet havde varet længere end 12 år. Et af de kriterier, som ville kunne tale for en sådan vurdering, ville være, at ægtefælle og eventuelle børn opholdt sig her i landet.

I Valgretsnevnets beretning fra **1982-84** under pkt. 2 og 3 anførtes bl.a., at nævnet i beretningsperioden havde indledt den praksis at meddele ansøgere, hvis ansøgning blev imødekommet, men som havde opholdt sig mere end 10 år uden for riget, at en eventuel fornyet ansøgning ved udløbet af den 2 års periode, som optagelsen gjaldt for, ikke kunne forventes imødekommet, medmindre der forelå særlige oplysninger om ansøgerens tilknytning til riget.

Valgretsnevnet havde endvidere den 12. juli 1984 udtalt sig over en skrivelse fra Den Danske EF-forening i Bruxelles til udenrigsministeren. I denne skrivelse havde foreningen henvist til, at valgretsnevnet i et antal tilfælde havde afslået ansøgninger om (forny)et optagelse på valglisten fra danske EF-tjenestemænd, der var udrejst af riget mere end 12-13 år tidligere. Foreningen udtrykte på den baggrund håb om, at regeringen ville tage initiativ til, at det – administrativt eller lovgivningsmæssigt – ville blive sikret, at alle danske tjenestemænd ved EF's institutioner bevarede valgretten til Folketinget.

Valgretsnevnet udtalte bl.a., at nævnet foretog en konkret vurdering af hver enkelt ansøgning. Efter folketingsvalgloven skulle nævnet i hvert enkelt tilfælde tage stilling til, dels om ansøgerens ophold i udlandet kunne betragtes som midlertidigt, dels om ansøgeren kunne henføres til en af de i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, opregnede personkategorier. Det ville efter nævnets opfattelse ikke være i overensstemmelse med den nævnte bestemmelse i folketingsvalgloven at optage alle ansøgere, der var omfattet af en af de angivne personkategorier – f.eks. alle ansatte ved en EF-institution - uden en selvstændig prøvelse af, om opholdet i udlandet kunne betragtes som midlertidigt. Nævnet henviste i den forbindelse til, at folketingsvalgloven og dens forudsætninger set i sammenhæng med bestemmelsen i grundlovens § 29, stk. 1, efter nævnets opfattelse indebar, at de af

folketingsvalglovens § 2, stk. 2, omfattede personers ophold uden for riget ikke kunne være af meget lang varighed og samtidig anses for midlertidige. Nævnet havde i overensstemmelse hermed - uanset om lovgivningen på andre områder måtte have fastlagt andre bopælskriterier – i almindelighed anset ophold i udlandet på mere end 12-13 år som ikke-midlertidige.

Tilsvarende blev anført i Indenrigsministeriets notat af 12. februar 1986 om nævnets praksis i sager vedrørende EF-ansatte, som havde opholdt sig i udlandet i mere end 12 år, der af indenrigsministeren blev oversendt til Folketingets Kommunaludvalg under udvalgets behandling af et lovforslag om en ny folketingsvalglov, jf. lov nr. 271 af 13. maj 1987. Der henvises til kapitel 5.1.4.

Af Valgrets nævnets beretning fra **1985-92** under pkt. 3.4., side 27, fremgår, at varigheden af udlandsopholdet og dermed midlertidighedsbetingelsen ifølge Valgrets nævnets seneste praksis skal regnes fra det tidspunkt, hvor ansøgeren sidst har været tilmeldt et dansk folkeregister, dvs. har haft fast bopæl i riget i sædvanlig forstand.

I Valgrets nævnets seneste beretning fra **1993-99** henvises på dette punkt til Valgrets nævnets beretning fra 1985-92. Nævnet har således i beretningsperioden opretholdt denne retningslinje.

5.2.8.4. Orienteringen af Folketinget om Valgrets nævnets hidtidige praksis

Folketinget er på flere måder blevet orienteret om Valgrets nævnets praksis vedrørende midlertidighedsbetingelsen efter folketingsvalglovens § 2.

I forbindelse med Folketingets behandling af indenrigsministerens lovforslag til en ny folketingsvalglov i 1987 blev Folketinget orienteret om Valgrets nævnets praksis bl.a. ved tilsendelsen af Indenrigsministeriets notat af 12. februar 1986, jf. ovenfor.

Orienteringen er endvidere bl.a. sket gennem offentliggørelsen af Valgretsnevns beretninger, der er blevet tilsendt Folketinget, og gennem Indenrigsministeriets besvarelse af folketingssspørgsmål.

Der ses ikke i forbindelse med folketingets godkendelse af de enkelte folketingsvalg, jf. grundlovens § 33, at være fremkommet udtalelser fra Udvalget til Prøvelse af Valgene, der specifikt har vedrørt nævns hidtidige retningslinje på 12 år. Det bemærkes herved, at problemstillingen ikke blev berørt i forbindelse med udvalgets behandling af en klage over administrationen af reglerne om udlandsdanskernes valgret, der blev indgivet i forbindelse med folketingsvalget den 21. september 1994, jf. betænkning og indstilling fra Udvalget til Prøvelse af Valgene den 4. oktober 1994.

5.2.8.5. Valgretsnevns nyeste praksis for forståelsen af midlertidighedsbetingelsen

Ved Valgretsnevns praksisændring, som blev bekendtgjort ved nævns meddelelse af 2. juli 2002, har nævnet besluttet at afkorte den øverste grænse for det åremål for ophold i udlandet, der i almindelighed kan anses for midlertidigt. Valgretsnevnet har således besluttet med virkning for ansøgninger, der indgives fra og med 1. januar 2003, at følge den retningslinje, at ansøgere, der på ansøgnings-tidspunktet har opholdt sig mere end 8 år (mod hidtil 12 år) i udlandet, normalt ikke vil blive optaget på folketingsvalglisten. Da en optagelse på folketingsvalglisten gælder i to år fra afgørelsesdatoen, vil dette kunne betyde, at personer med ophold i udlandet kan stemme til folketingsvalg indtil 10 år, efter at de er udrejst, mod hidtil indtil 14 år efter udrejsen.

Det fremgår af nævns meddelelse, at praksisændringen er et led i nævns ønske om, at udlandsopholdets midlertidighed fremover tillægges større selvstændig betydning end hidtil.

I Valgretsnevns meddelelse af 2. juli 2002 er om baggrunden for nævns praksisændring vedrørende udstrækningen af begrebet mid-

lertidighed anført, at der efter Valgretsnevns opfattelse til støtte herfor blandt andet taler, at en naturlig forståelse af begrebet "midlertidigt ophold" i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, i højere grad lægger op til en tidsmæssig vurdering end den nuværende praksis, og at en lavere øverste grænse for det åremål for ophold i udlandet, der i almindelighed kan anses for et midlertidigt udlandsophold, vil harmonere bedre med grundlovens krav om, at valgret til Folketinget forudsætter "fast bopæl i riget", jf. grundlovens § 29. Der henvises i nævns meddelelse af 2. juli 2002 i denne forbindelse til, at folketingsvalglovens regler om kompetencefordelingen mellem kommunalbestyrelserne og Valgretsnevnet formentlig må antages at forudsætte, at "midlertidighed" kan foreligge, selv om udlandsopholdet har varet mere end 6 år på tidspunktet for udøvelse af valgretten.

5.2.9. Valgret til ægtefæller, registrerede partnere og samleverer til personer, der er omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1 eller 2

Samlevende ægtefæller til de personer, der er omfattet af enten folketingsvalglovens § 2, stk. 1, eller § 2, stk. 2, har siden indførelsen af disse regler ved lovændringerne i 1970 henholdsvis 1980 været anset for at have fast bopæl i riget i valgretsmæssig henseende, jf. den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, nr. 1, første led.

Også **samlevende registrerede partnere** til de personer, der er omfattet af enten folketingsvalglovens § 2, stk. 1, eller § 2, stk. 2, anses for at have fast bopæl i riget i valgretsmæssig henseende, jf. § 3, stk. 2, i lov nr. 372 af 7. juni 1989 om registreret partnerskab, hvilket ved lov nr. 472 af 12. juni 1996 blev præciseret i selve folketingsvalgloven, jf. den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, nr. 1, andet led.

Af Valgretsnevns beretning for 1985-1992 fremgår, at nævnet til stadighed havde ment at måtte fortolke begrebet "ægtefæller" i overensstemmelse med almindelig sprogbrug som to personer, der har

indgået lovformeligt ægteskab (registreret partnerskab). Det var således ikke efter nævnets praksis tilstrækkeligt, at to personer var fast samlevende, hvis de ikke tillige var gift (havde indgået registreret partnerskab).

Ved lov nr. 472 af 12. juni 1996 om ændring af lov om valg til Folketinget, blev **ugifte samlevende**, der opfylder betingelserne for at indgå ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden, og som havde etableret fælles bopæl inden udrejsen, sidestillet med samlevende ægtefæller, herunder registrerede partnere, i henseende til valgret uanset udlandsophold.

Valgretsnevnet har ifølge nævnets beretning for 1985-92 anlagt den praksis, at det afgørende er, at hovedpersonen, dvs. den person, der direkte opfylder en af de i § 2, stk. 2, nævnte årsagsbetingelser, opfylder midlertidighedsbetingelsen. Hvis hovedpersonen har opholdt sig mindre end 12 år (nu 8 år) i udlandet, har også den samlevende ægtefælle – og dermed i dag også den registrerede partner eller ugifte samlever - valgret, uanset om denne måtte have opholdt sig mere end 12 år (nu 8 år) i udlandet. Hvis hovedpersonen har opholdt sig mere end 12 år (nu 8 år) i udlandet, har ægtefællen – og dermed i dag også den registrerede partner eller ugifte samlever - ikke valgret, uanset om denne måtte have opholdt sig mindre end 12 år (nu 8 år) i udlandet.

For ugifte samlevende vil der i praksis kun kunne forekomme en beskeden tidsforskel mellem varigheden af hovedpersonens og bipersonens udlandsophold som følge af kravet om, at fælles bopæl skal være etableret inden udrejsen.

Valgretsnevnet har endvidere ifølge nævnets beretning for 1985-92 siden 1992 anlagt den praksis, at danske ægtefæller– og dermed i dag også den registrerede partner eller ugifte samlever - til udlændinge, der opfylder årsagsbetingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 1 eller 2, anses for at have bevaret fast bopæl i riget og dermed valgret, uanset at hovedpersonen ikke opfylder alle de andre valgretsbetin-

gelses. Om baggrunden herfor henviste nævnet i beretningen for 1985-92 til, at folketingsvalglovens § 2, stk. 2, efter sin ordlyd alene tager stilling til spørgsmålet om opfyldelse uanset udlandsophold af bopælsbetingelsen.

Som tilkendegivet af indenrigsministeren som svar på et spørgsmål fra Folketingets Kommunaludvalg under behandlingen af det til grund for lov nr. 472 af 12. juni 1996 liggende lovforslag vil der for, at et samliv kan anses for at være et ægteskabslignende samliv omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 3, alene blive stillet krav om, at samlivet består mellem to personer, der opfylder betingelserne for at indgå ægteskab, at kun én person ad gangen kan opnå valgret i kraft af samhörighed med en bestemt anden person, og at parterne har fælles bopæl. Som tilkendegivet af ministeren syntes det ikke nødvendigt at stille krav til varigheden af samlivet, eftersom den omstændighed, at samleveren følger med hovedpersonen til udlandet, kan tages som udtryk for, at der er tale om nær samhörighed af ikke blot forbigående karakter. Ministeren tilkendegav endvidere, at samlivsforhold ud over parternes erklæring ville kunne dokumenteres ved, at parterne havde været tilmeldt samme adresse i folkeregistret inden udrejsen, og at de (nogenlunde) samtidigt anmeldte udrejse og i forbindelse hermed angav en fælles adresse i udlandet. (Indenrigsministerens besvarelse den 9. maj 1996 af spørgsmål nr. 10 og 11)

5.3. Udviklingen i folketingsvalglovens regler om udarbejdelse af valglister

I det følgende afsnit gennemgås udviklingen i folketingsvalglovens almindelige regler om udarbejdelse af valglister. Udviklingen i folketingsvalglovens særlige regler om optagelse på valglisten efter ansøgning under udlandsophold gennemgås i kapitel 5.5.

5.3.1. Optagelse på valglisten en betingelse for valgrettens udøvelse

I det følgende afsnit gennemgås forholdet mellem de tidligere og den nuværende grundlovs bopælsbetingelse for valgret og reglerne om optagelse på valglisten.

5.3.1.1. Grundlovene af 1849 og af 1866 med tilhørende lovgivning

Grundloven af 1849 og grundloven af 1866 indeholdt ingen udtrykkelig bestemmelse om, at lovgivningsmagten kunne fastsætte de nærmere regler for valgrettens udøvelse, herunder regler om valglisten.

At grundlovene af 1849 og 1866 ikke har indeholdt bestemmelser herom, men alene regler om betingelserne for valgret, har dog ikke været anset til hinder for, at lovgivningsmagten siden rigsdagsvalgloven af 1849 har fastsat regler herom. Både rigsdagsvalgloven af 1849 og rigsdagsvalgloven af 1866 har indeholdt bestemmelser om tidspunktet for valglisternes affattelse og adgangen til at gøre indsigelser herimod eller i øvrigt foretage ændringer heri, jf. nedenfor.

Den statsforfatningsretlige litteratur forud for grundloven af 1915 indeholder endvidere en gengivelse af rigsdagsvalglovens regler for valglisten, uden at grundlovs-mæssigheden heraf anfægtes, jf. Carl Georg Holck, *Den Danske Statsforfatningsret*, 1869, side 29-37 og Matzen, *Den Danske Statsforfatningsret*, 2. del, 4 udg., 1908, side 240-242. Som det anføres af Matzen i samme værk side 286, må grundlovens bestemmelse om bopæl som valgrets-betingelse forstås "med den Lempelse, som er nødvendig af Hensyn til Valglisternes betimelige og endelige Affattelse". Se kapitel 3.2.3.

Rigsdagsvalgloven af 1849 indeholdt ingen udtrykkelig bestemmelse om, at det var en betingelse for valgrettens udøvelse på valgdagen, at man var optaget på valglisten. Et sådant princip fulgte dog af rigsdagsvalglovens bestemmelse om, at alle i årets løb forefaldende valg

til Folketinget skulle foretages efter de udarbejdede valglisten, dog således at det påsås, at de på tillægslisten opførte mænd kun var stemmeberettigede, hvis de inden valgdagen opfyldte valgretsbetingelserne med hensyn til alder og bopæl, jf. lovens § 17. Tilsvarende gjaldt for rigsdagsvalgloven af 1866, jf. lovens § 21.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at grundlovene af 1849 og 1866 indeholdt udtrykkelige bestemmelser om, på hvilket tidspunkt og på hvilket sted i landet bopælsbetingelsen skulle anses for opfyldt (fast bopæl i et år i den valgkreds eller stad, hvori vælgeren opholdt sig på valgdagen). Som bopælsbetingelsen var affattet i grundlovene af 1849 og 1866, og som reglerne om valglisternes udøvelse var affattet i rigsdagsvalglovene, var enhver, der opfyldte grundlovens bopælsbegreb, i princippet også berettiget til at blive optaget på valglisten.

Lovgivningen vedrørende valg til rigsdagen har således siden rigsdagsvalgloven af 1849 indeholdt regler om, at der skulle føres valglisten over de valgberettigede i hver kommune, efter hvilke der skulle afholdes folketingsvalg. Valglovene har således indeholdt bestemmelser, der har indebåret, at det er en betingelse for valgrettens udøvelse, dvs. for retten til at afgive stemme til valget, at man er optaget på valglisten.

5.3.1.2. Grundlovene af 1915 og af 1953 med tilhørende lovgivning

I modsætning til de tidligere grundlove har det fra og med grundloven af 1915 været fastsat i grundloven, at valgloven indeholder bestemmelser om valgrettens udøvelse. I § 32, stk. 2, i grundlovens af 1915 er det således bl.a. fastsat, at valgloven bestemmer de nærmere regler for valgrettens udøvelse. I § 31, stk. 2, i grundloven af 1953 er det bl.a. fastsat, at de nærmere regler for valgrettens udøvelse gives ved valgloven.

I modsætning til de tidligere grundlove indeholdt grundloven af 1915 og senere grundlove ikke nogen udtrykkelig bestemmelse om, på

hvilket tidspunkt og på hvilket sted i landet bopælsbetingelsen skal anses for opfyldt (alene krav om fast bopæl i landet eller riget). Den personkreds, der på tidspunktet for valglisterne affattelse, således som dette var fastsat i lovgivningen, skulle optages på vedkommende kommunes valgliste, har derimod i valglovgivningen været personer med fast bopæl i kommunen.

Det kunne derfor forekomme, at en person, der havde fast bopæl i landet (riget) på valgdagen, ikke på tidspunktet for valglisterne affattelse havde fast bopæl i landet (riget) og dermed heller ikke i en kommune.

I rigsdagsvalgloven af 1915 blev der i overensstemmelse hermed indsat en udtrykkelig bestemmelse om, at ingen kan udøve valgret uden at være optaget på valglisten, jf. § 2, stk. 2, i lov nr. 142 af 10. maj 1915.

En tilsvarende bestemmelse er gentaget i senere valglove, jf. § 2, stk. 2, i lov nr. 139 af 11. april 1920, § 1, stk. 2, i lov nr. 279 af 9. juni 1948 og § 1, stk. 2, i lov nr. 171 af 31. marts 1953 om valg til Folketinget. Bestemmelsen blev ved lov nr. 283 af 10. juni 1970 flyttet til folketingsvalglovens § 1, stk. 3, som følge af diplomatreglens indsættelse og blev ved lov nr. 145 af 30. april 1980 flyttet til folketingsvalglovens § 3 som følge af indsættelsen af folketingsvalglovens § 2 om udlændingsdanskernes valgret, jf. herved § 3 i lov nr. 271 af 13. maj 1987.

Efter § 3 i den gældende folketingsvalglov kan ingen således udøve valgret uden at være optaget på valglisten. En person, som efter reglerne i folketingsvalglovens §§ 1 og 2 har valgret til Folketinget, kan således ikke udøve valgretten, medmindre vedkommende er optaget på valglisten.

5.3.1.3. Sammenfatning

Lovgivningen vedrørende valg til Folketinget har siden rigsdagsvalgloven af 1849 indeholdt regler om, at der skulle føres valglister over

de valgberettigede i hver kommune, efter hvilke der skulle afholdes folketingsvalg. Valglovene har således indeholdt bestemmelser, der har indebåret og indebærer, at det er en betingelse for valgrettens udøvelse, dvs. for retten til at afgive stemme til valget, at man er optaget på valglisten.

Lovgivningsmagten har som en selvstændig betingelse for at være stemmeberettiget krævet, at vælgeren opfylder de af lovgivningsmagten fastsatte betingelser for at blive optaget på valglisten. I rigsdagsvalgloven af 1915 § 2, stk. 2, og i senere valglove er dette direkte blevet udtrykt således, at optagelse på valglisten er en betingelse for at udøve valgretten. Denne sondring synes også at harmonere med sondringen mellem betingelserne for at have valgret i grundlovens § 29 og betingelserne for valgrettens udøvelse, jf. grundlovens § 31, stk. 2.

Man kan derfor sondre mellem det forhold, at en person opfylder de materielle betingelser for at have valgret, og det forhold, at vedkommende skal stå på valglisten for, at valgretten kan udøves, jf. nærmere herom Alf Ross og Ernst Andersen, Dansk Statsforfatningsret, bind II, 1948, side 23, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I, 1966, side 287 f., og forudsætningsvis Zahle, Dansk Forfatningsret 1, 3. udg. 2001, side 137. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 238-39 antager, at begge disse betingelser er af retlig karakter, og at der ikke er nogen væsensforskel mellem betingelserne for at have valgret og betingelserne for udøvelse af valgretten, idet begge slags betingelser skal være opfyldt for at have adgang til at stemme.

5.3.2. Generelt om udviklingen i reglerne om udarbejdelse af valglisten

Opgaven med at udarbejde valglisten har lige siden rigsdagsvalgloven af 1849 været henlagt til kommunalbestyrelserne.

Valglisten skulle i perioden fra 1849 til 1980 udarbejdes en gang årligt. I forbindelse med udarbejdelsen af valglisten blev der foretaget

en bedømmelse af, om bl.a. bopælsbetingelsen var opfyldt. Der skulle både tages stilling til, om hver enkelt af de vælgere, der var optaget på det foregående års valgliste, fortsat havde fast bopæl i kommunen, og om der i løbet af det foregående år var nye vælgere, der havde taget fast bopæl i kommunen. Om bopælsbetingelsen i det enkelte tilfælde var opfyldt uanset ophold uden for henholdsvis valgkredsen, landet eller riget, blev afgjort ved en konkret bedømmelse, der indebar en samlet vurdering af en række tilknytningsmomenter: om opholdet uden for henholdsvis valgkredsen, landet eller riget var varigt eller midlertidigt, hvad der var årsagen til opholdet uden for henholdsvis valgkredsen, landet eller riget, om boligen var bevaret her, om ægtefæller og børn opholdt sig her osv. Valglisterne blev fremlagt til almindeligt eftersyn med mulighed for at gøre indsigelse mod det på valglisterne anførte.

5.3.3. Rigsdagsvalglovene af 1849 og 1866

Regler om udarbejdelse af valgliste til rigsdagsvalg blev første gang fastsat ved §§ 8-17 i lov af 16. juni **1849** om valgene til Rigsdagen.

Efter § 8 i denne lov skulle vedkommende kommunalbestyrelse udarbejde valgliste over de i kommunen bosatte vælgere. For Københavns Kommune, der var opdelt i flere valgkredse, skulle der dog affattes valgliste for hver af valgkredsene, jf. lovens § 15. Valglisterne blev udarbejdet en gang årligt, jf. lovens § 10, og skulle gælde ved folketingsvalg, der afholdtes i perioden fra den 1. april til den 31. marts i det følgende år. Til grund for valglisternes udarbejdelse skulle lægges det foregående års valgliste med udeladelse af de vælgere, som i mellemtiden var døde, bortflyttede eller havde tabt deres valgret, og med tilføjelse af de vælgere, som i den mellemliggende periode havde opnået valgret. Endvidere skulle der føres en særskilt liste over de personer, som kunne ventes at opfylde alders- eller bopælsbetingelsen i løbet af det forestående år, for hvilket valglisterne skulle gælde, med udtrykkelig angivelse af den dag i året, hvor de enten fyldte 30 år eller ville have haft fast bopæl i et år i valgkredsen. De

personer, der var anført på den særskilte liste, havde herefter kun valget, såfremt de inden valgdagen opfyldte valgrets-betingelserne.

Valglisternes berigtigelse og fuldstændiggørelse skulle ske i de sidste 14 dage af februar måned, jf. lovens § 11. Fra den 1. marts til og med den 8. marts skulle valglisterne fremligge til almindeligt eftersyn for kommunens beboere. Fremlæggelsens tid og sted skulle bekendtgøres med mindst 8 dages varsel, jf. nærmere lovens § 12. Inden tre dage efter udløbet af fristen for valglisternes fremlæggelse kunne enhver, som fandt, at vedkommende uberettiget var udeladt af valglisterne eller at en anden uberettiget var optaget på valglisten, fremsætte begæring om optagelse henholdsvis påstand om en andens slettelse af valglisten, jf. lovens § 13. De fremkomne begæring henholdsvis påstande skulle behandles af vedkommende kommunalbestyrelse i et offentligt møde, som skulle afholdes i løbet af 14 dage regnet fra 3-dages fristens udløb, jf. lovens § 14. Til dette møde skulle de, som havde fremsat indsigelser, og de, mod hvem indsigelse var fremsat, tilsiges. Vedkommende kommunalbestyrelse (i Københavns Kommune et særligt udvalg) skulle på mødet træffe afgørelse vedrørende de fremkomne indsigelser, jf. nærmere lovens § 15.

Efter lovens § 16 kunne enhver, som ved kommunalbestyrelsens afgørelse var nægtet valget, indbringe dette spørgsmål for domstolene. Såfremt vedkommende opnåede dom for at være valgberettiget, skulle han optages på valglisten. I modsætning til adgangen til indbringelse for kommunalbestyrelsen omfattede adgangen til domstolsprøvelse kun den, hvem valget var nægtet, ikke den, som var utilfreds med, at en anden var optaget på valglisten.

Rigsdagsvalglovens regler om valglisternes udarbejdelse indeholdt ingen regler om, at personer, der var optaget på valglisten, kunne slettes af valglisten inden næste års udarbejdelse af valgliste, selv om de opgav bopælen i valgkredsen eller kommunen i løbet af denne periode. Det fulgte endvidere af disse regler, at der ikke i løbet af året kunne optages nye personer på valglisten inden næste års udarbejdelse af valgliste, selvom de tilflyttede kommunen i løbet af denne

periode. Sidstnævnte var en følge af grundlovens krav om fast bopæl for en periode af mindst et år i vedkommende kreds eller stad.

Det bopælskrav, som skulle påses overholdt ved valglisternes udarbejdelse, var valgretsbetingelsen i grundloven af 1849 og rigsdagsvalgloven af 1849 om, at den pågældende person i et år skulle have haft fast bopæl i den valgkreds, hvor han opholdt sig på det tidspunkt, valget foregik. Bopælskravet for optagelse på valglisten var også et krav om fast bopæl i vedkommende kommune, jf. bestemmelsen i § 8 i rigsdagsvalgloven af 1849 om, at kommunalbestyrelsen skulle udarbejde valglister over de i kommunen bosatte vælgere. Rigsdagsvalgloven indeholdt ingen nærmere bestemmelser om, hvordan begrebet "fast bopæl" skulle forstås. Rigsdagsvalgloven havde dog en bestemmelse om, at den, som havde fast bopæl på flere steder, selv kunne bestemme, på hvilket af disse han ville gøre sin valgret gældende, jf. lovens § 6, 2. pkt. Om bopælsbetingelsen i det enkelte tilfælde var opfyldt, blev afgjort ved en konkret bedømmelse, der indebar en samlet vurdering af en række tilknytningsmomenter: om opholdet i en anden kommune eller valgkreds eller eventuelt udlandet var varigt eller midlertidigt, hvad der var årsagen til opholdet uden for kommunen, om boligen var bevaret her, om ægtefæller og børn opholdt sig her o.s.v. Der henvises til kapitel 5.1.1.

Tilsvarende bestemmelser fandtes i rigsdagsvalgloven af **1866**, jf. lovens §§ 8-21.

5.3.4. Rigsdagsvalglovene af 1915 og 1920 og udviklingen derefter

I rigsdagsvalgloven af **1915** bibeholdtes ordningen med, at der ved kommunalbestyrelsens foranstaltning affattedes årlige valglister gældende fra 1. april for hver kommune eller, for så vidt kommunen var delt mellem flere kredse, for hver af disse dele. Valglisterne omfattede de valgberettigede, der havde fast bopæl i kommunen henholdsvis i vedkommende kreds inden for kommunen, jf. §§ 4 og 6 i lov nr. 142 af 10. maj 1915.

Det bopælskrav, som skulle påses overholdt ved valglisterne udarbejdelse, var nu alene et krav om, at det skulle påses, at den pågældende på dette tidspunkt havde fast bopæl i kommunen, idet en person, der opfyldte dette krav, tillige opfyldte kravet om fast bopæl i landet. Kravet om fast bopæl i et år i valgkredsen bortfaldt som valgretsbetingelse som følge af, at der i grundloven af 1915 alene stillede krav om fast bopæl i landet, jf. kapitel 5.1.1. Et krav om fast bopæl i kommunen eller, for så vidt kommunen var delt mellem flere kredse, i kredsen var dog fortsat en betingelse for at blive optaget på valgkredsens valgliste, jf. lovens § 4, stk. 1, og dermed en betingelse for valgrettens udøvelse.

De tidligere rigsdagsvalgloves bestemmelse om, at den, som havde fast bopæl på flere steder, selv kunne bestemme, på hvilket af disse han ville gøre sin valgret gældende, videreførtes i rigsdagsloven af 1915 med en udtrykkelig bestemmelse om, at den, som havde fast bopæl på flere steder, skulle optages på valglisten på hvert af disse. Vedkommende kunne herefter selv bestemme, på hvilket af disse vedkommende ville gøre sin valgret gældende, idet vedkommende ved samme valg kun kunne afgive stemme et sted, jf. lovens § 4, stk. 2. Rigsdagsvalgloven indeholdt herudover ingen nærmere bestemmelse om, hvad der skulle forstås ved "fast bopæl".

Valglisterne skulle som hidtil affattes på grundlag af det foregående års valglister med de fornødne udeladelser og tilføjelser, ligesom der som hidtil skulle føres en tillægsliste over de personer, som i løbet af året kunne ventes at opfylde valgretsbetingelsen, jf. nærmere lovens § 6.

Den hidtidige ordning med valglisterne offentlige fremlæggelse (§ 8 i rigsdagsvalgloven af 1915), adgang til indsigelse (§ 9) og påkendelse af kommunalbestyrelsen, i Københavns Kommune dog et særligt udvalg (§§ 10 og 14) samt med adgangen til domstolsprøvelse (§ 15) videreførtes.

Ved rigsdagsvalgloven af **1920** blev ordningen med årlige valglister gældende fra 1. april videreført (§ 6 i rigsdagsvalgloven af 1920). Tilsvarende gjaldt kravet om fast bopæl i kommunen som betingelse for at blive optaget på valglisten (§ 3, stk. 2). Tilsvarende blev bestemmelserne om optagelse på valglisterne af personer, som havde bopæl flere steder (§ 3, stk. 2), bestemmelserne om grundlaget for valglisternes udarbejdelse (§ 6), valglisternes offentlige fremlæggelse (§ 8), adgang til indsigelse (§ 9) og påkendelse af kommunalbestyrelsen, i Københavns Kommune dog et særligt udvalg (§§ 10 og 14) samt med adgangen til domstolsprøvelse (§ 15) videreført uændret.

Selv om der ved lov nr. 57 af 14. marts **1924** om folkeregistre indførtes en pligt for borgere til at lade sig folkeregistrere i den kommune, hvor de havde bopæl eller ophold, blev udarbejdelsen af valglisterne over de vælgere, der havde fast bopæl i kommunen, ikke i denne forbindelse formelt knyttet til folkeregistreringen. Dette skete først ved folketingsvalgloven af 1953, jf. nedenfor. I praksis lod et stadigt større antal kommuner valglisterne affatte på grundlag af folkeregistret. I sagen vedrørende prøvelsen af gesandt Erik Scavenius' valgbarhed som landstingsmedlem henviste Voer Sogneraad som begrundelse for, at Scavenius ikke var opført på valglisten, bl.a. til, at ingen af familien var optaget i folkeregistret, og at Scavenius's hustru og børn efter folketællingen var blevet afmeldt folkeregistret, jf. Rigsdagstidende 1925-26, tillæg B, sp. 59 - 60.

5.3.5. Ændringen i 1938 af rigsdagsvalgloven: Indførelse af tilflytterlister

Ved lov nr. 373 af 21. december 1938 om ændring af rigsdagsvalgloven indførtes adgang til efter anmodning at blive optaget på en særlig tilflytterliste.

Ved denne lov blev der i rigsdagsvalgloven indsat en ny § 6, stk. 2, hvorefter der for såvel hovedlisten som for tillægslisten skulle indrettes en særlig tilflytterliste for vælgere, som i årets løb tilflyttede kommunen fra en anden kommune, dvs. en liste, som løbende blev for-

andret i løbet af året i modsætning til den almindelige hovedliste og tillægsliste.

Ved loven blev der endvidere i rigsdagsvalgloven indsat en ny § 10 b til gennemførelse af den ny § 6, stk. 2, hvoraf det blandt andet fremgik, at optagelsen på tilflytterlisten var betinget af, at flytningen var anmeldt til kommunens folkeregister. Kommunalbestyrelsen i tilflytningskommunen skulle uden ophold sende meddelelse til kommunalbestyrelsen i fraflytningskommunen om optagelsen på tilflytterlisten, og vælgeren skulle herefter slettes af valglisten i fraflytningskommunen, jf. § 10 b, stk. 1, 3. – 5. pkt.

Grundlaget for ordningen var således anmeldelse til tilflytterkommunens folkeregister om tilflytning til kommunen, hvilket en tilflytter efter folkeregisterlovgivningen i øvrigt havde pligt til inden 5 dage efter tilflytningen, jf. § 4, stk. 1, 2. pkt., i lov nr. 57 af 14. marts 1924 om folkeregistre. Det er første gang, valglovgivningen knytter optagelse på valglisten direkte til tilmelding til folkeregistret. Førelsen af den almindelige hovedliste og tillægsliste var derimod fortsat ikke formelt knyttet til folkeregistreringen.

Ved bestemmelsen blev det endvidere fastsat, at optagelse på tilflytterlisten ikke kunne finde sted i tiden mellem et valgs udskrivelse og valgets afholdelse. Blev valget udskrevet med et længere varsel end 14 dage, kunne optagelse på tilflytterlisten dog finde sted indtil 14 dage før valgets afholdelse, jf. § 10 b, stk. 2, 1. og 2. pkt.

De nye bestemmelser om tilflytterlister fremgik ikke af det tilgrundliggende lovforslag af 22. november 1938 om udfærdigelse af valglisten til brug ved rigsdagsvalg i tiden fra 1. april 1939 til 31. marts 1940, jf. Folketingstidende 1938-39, tillæg A, sp. 2933 f, men blev indsat under udvalgsbehandlingen som et ændringsforslag med tilslutning fra indenrigsministeren, jf. udvalgets betænkning af 13. december 1938 gengivet i Rigsdagstidende 1938-39, tillæg B, sp. 49 – 62. Ændringsforslaget blev overtaget fra det af indenrigsministeren den 12. oktober 1938 fremsatte forslag til ny rigsdagsvalglov, der som følge af grund-

lovsforslagets forkastelse ved folkeafstemning den 25. maj 1939 ikke trådte i kraft. I bemærkningerne til dette lovforslag anførtes om baggrunden for indførelsen af tilflytterlister, at det efter de hidtil gældende regler ikke var muligt at overføre en person fra valglisterne i en kommune til valglisterne i en anden kommune. En vælger, der efter valglisternes endelige affattelse fraflyttede kommunen, var derfor nødsaget til at rejse tilbage til denne for at kunne afgive stemme ved et valg, der finder sted inden for det år, for hvilket de pågældende valglistes havde gyldighed. Denne mangel foresloges afhjulpet ved indførelsen af særlige tilflytterlister, jf. Rigsdagstidende 1938-39, tillæg A, sp. 2656.

5.3.6. Rigsdagsvalgloven af 1948

Fremgangsmåden ved udarbejdelse af valglisterne blev i det væsentligste videreført ved rigsdagsvalgloven af 1948, jf. lov nr. 279 af 9. juni 1948 om valg til Rigsdagen. Dette gjaldt også kravet om fast bopæl i kommunen, jf. lovens § 3, stk. 1.

Den hidtidige ordning, hvorefter den, som havde fast bopæl på flere steder, skulle optages på valglisten på hvert af disse, blev afløst af et princip om, at vedkommende kun kunne optages på valglisten et af stederne. Vedkommende havde dog fortsat en vis mulighed for at kunne vælge, hvilken valgliste vedkommende skulle optages på.

Ved § 3, stk. 2, i loven blev det således fastsat, at vælgere, som havde fast bopæl i to eller flere kommuner, skulle optages på valglisten i den af kommunerne, i hvilken han personligt opholdt sig den 1. januar i det pågældende år, idet den pågældende dog inden 10. februar skriftligt over for kommunalbestyrelsen i en af de andre kommuner, i hvilke den pågældende havde fast bopæl, kunne forlange sig optaget på valglisten der. Kommunalbestyrelsen i denne kommune skulle herefter optage den pågældende på valglisterne i denne kommune og give den kommune, hvor den pågældende opholdt sig den 1. januar, meddelelse herom. Vælgeren kunne herefter ikke optages på valglisterne i opholdskommunen pr. 1. januar.

Den hidtidige ordning med en årlig affattelse af en hovedliste (liste over de valgberettigede pr. 1. april) og en tillægsliste (liste over de personer, som i løbet af året kunne ventes at opfylde aldersbetingelsen) blev videreført, dog således at det blev præciseret, at tillægslisten nu kun vedrørte de personer, som i løbet af året kunne ventes at opfylde aldersbetingelsen, jf. lovens § 5, stk. 1.

Ved § 10 i rigsdagsvalgloven af 1948 blev optagelse på tilflytterlisten gjort automatisk.

Ved § 10 i loven blev det således bestemt, at en person, der er opført på valglisten, i tilfælde af, at vedkommende fraflyttede kommunen, skulle optages på tilflytterlisten i den kommune, hvortil han flytter, og slettes af valglisten i fraflytningskommunen.

Om baggrunden herfor anførtes i bemærkningerne til den foreslåede affattelse af § 10, at det efter den gældende ordning vedrørende vælgernes overførelse fra valglisten i en kommune til valglisten i en anden kommune på grund af flytning, påhvilede den pågældende vælger selv at begære sig optaget på den for tilflytningskommunen gældende tilflytterliste. Det anførtes endvidere, at det i de år, denne ordning havde virket, havde vist sig, at en del vælgere ikke i tide benyttede sig af adgangen til at blive overflyttet til valglisten i deres nye opholdskommune inden for den gældende frist på 14 dage inden valget, fordi de pågældende var gået ud fra, at overflytningen skete automatisk.

På denne baggrund blev ordningen ændret, således at overførelsen til tilflytterlisten i tilflytningskommunen fandt sted ved kommunernes egen foranstaltning, ved at fraflytningskommunen – samtidig med at den tilstillede tilflytningskommunen sædvanlig flyttemeddelelse – oplyste, hvorvidt den pågældende var optaget på valglisten i fraflytningskommunen. Optagelsen på tilflytningskommunens tilflytterliste var betinget af, at flytningen af den pågældende vælger var anmeldt til kommunens folkeregister – hvilket en fraflytter efter folkeregisterlovgivningen i øvrigt havde pligt til senest 5 dage efter fraflytningen

over for fraflytningskommunen og senest 5 dage efter ankomsten over for tilflytningskommunen, jf. § 4, stk. 1, i lov nr. 57 af 14. marts 1924 om folkeregistre. Kommunalbestyrelsen i tilflytningskommunen skulle herefter uopholdeligt sende meddelelse til den pågældende vælger og til kommunalbestyrelsen i fraflytningskommunen, af hvis valgliste vælgeren derefter skulle slettes. Den sidstnævnte ordning var ifølge bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse begrundet i hensynet til at forebygge misbrug (Rigsdagstidende 1947-48, tillæg A, sp. 3924).

Kommunalbestyrelsens beslutning om ikke at optage en vælger på tilflytterlisten kunne formentlig indbringes for domstolene, jf. det forhold, at den bestemmelse herom, der blev indført i folketingsvalgloven af 1953, ifølge bemærkningerne til det for 1953-loven tilgrundliggende lovforslag blev angivet som en redaktionel ændring (Folketingstidende 1952-53, tillæg A, sp. 4027).

Reglerne om tilflytterliste gjaldt kun ved vælgeres flytning imellem kommuner, hvor vælgeren i forvejen var optaget på en valgliste. Der savnedes hjemmel til at optage personer på en tilflytterliste, som indrejste her i landet fra et udlandsophold, og som ikke hidtil var optaget på nogen valgliste, jf. landsrettens bemærkning herom i Vestre Landsrets dom af 5. februar 1951 gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1951, s. 597. Se ovenfor kapitel 3.3.3.

5.3.7. Folketingsvalgloven af 1953 og udviklingen derefter

Ved folketingsvalgloven af 1953, jf. lov nr. 171 af 31. marts 1953 om valg til folketinget, blev fremgangsmåden ved udarbejdelse af valglisterne videreført. Dette gjaldt også kravet om fast bopæl i kommunen og reglerne om, på hvilken kommunes valgliste vælgere med fast bopæl i flere kommuner skulle optages, jf. lovens § 3. Der skete dog den ændring, at grundlaget for valglisternes affattelse nu var kommunens folkeregister og ikke det foregående års valgliste, jf. lovens § 5, stk. 1, 2. pkt. Denne ændring var resultatet af en udvikling, hvor et stadigt større antal kommuner i praksis havde ladet valglisterne affat-

te på grundlag af folkeregistret. I lovforslagets bemærkninger anførtes, at der ikke hermed var tilsigtet nogen realitetsændring (Folketingstidende 1952-53, tillæg A, sp. 4025).

Grundlaget for valglisterne har således siden 1953 været folkeregistrene. Det afgørende for, om en person kunne anses for at have fast bopæl i riget og dermed kunne optages på valglisten, har herefter været oplysningerne i folkeregistret om anmeldt udrejse suppleret med mere tilfældige meddelelser til folkeregistret fra skattevæsenet, sygesikringen m.v. om, at vedkommende var flyttet til udlandet.

Det har betydet, at reglerne i folkeregisterlovgivningen om, hvornår en person, der tager ophold i udlandet, skal registreres i folkeregistret som fraflyttet til udlandet henholdsvis kan forblive registreret på den hidtidige bopæl i kommunen, i praksis har haft afgørende betydning for, om vedkommende kunne optages på valglisten og dermed udøve valgret.

Folkeregisterlovgivningen, der stammer fra 1924, har gennem tiden indeholdt regler, hvorefter personer ved ophold i udlandet under visse betingelser kunne forblive registreret i folkeregistret på deres hidtidige bopæl her i landet. Disse regler har i praksis betydet, at sådanne personer tillige forblev optaget på valglisten, selvom de pågældende faktisk opholdt sig i udlandet. Der henvises til kapitel 5.4.

I folketingsvalgloven af 1953 blev der endvidere som en redaktionel ændring indført en bestemmelse om adgang til, at kommunalbestyrelsens beslutning om ikke at optage en vælger på tilflytterlisten kunne indbringes for domstolene, jf. lovens § 15, jf. § 10.

I folketingsvalgloven af 1953 blev der endvidere som noget nyt indført adgang til, at en kommunalbestyrelse i løbet af året på et møde, der skulle afholdes senest 3 dage før valgdagen, kunne berigtige valglisterne, hvis det viste sig, at en eller flere personer ved en fejl ikke var optaget på disse, jf. lovens § 9.

Den hidtidige ordning med de årlige valglisters offentlige fremlæggelse (§ 7 i folketingsvalgloven af 1953), adgang til indsigelse (§ 8) og påkendelse af kommunalbestyrelsen, i Københavns Kommune dog et særligt udvalg (§§ 9 og 14) samt med adgangen til domstolsprøvelse (§ 15) videreførtes i øvrigt.

Ved lov nr. 335 af 22. december 1953 om ændring af folketingsvalgloven blev valglisternes gyldighedsperiode ændret fra den 1. april til den 1. marts.

5.3.8. Ændringen i 1964 af folketingsvalgloven: Optagelse på valglisten ved tilflytning fra udlandet

Ved § 10 a i lov nr. 59 af 4. marts 1964 om ændring af folketingsvalgloven blev det blandt andet bestemt, at der på tilflytterlisten endvidere skulle optages personer, som tog fast bopæl i kommunen, men som på grund af ophold i udlandet ikke var opført på en valgliste (hovedliste eller tillægsliste) ved dennes udarbejdelse, eller var opført på valglisten i en anden kommune end tilflytningskommunen, men på grund af (senere) ophold som nævnt foran ikke kunne optages på tilflytterlisten efter bestemmelserne i lovens § 10.

Bestemmelsen indebar, at personer, der på grund af ophold i udlandet ikke var blevet opført på valglisten ved dennes udarbejdelse, skulle optages på tilflytterlisten i den kommune, hvor de tog bopæl efter ankomsten her til landet. Bestemmelsen indebar endvidere, at personer, der vel var optaget på valglisten her i landet i en anden kommune, men på grund af senere ophold i udlandet efter de gældende regler i § 10 ikke kunne optages på den nuværende bopælskommunes tilflytterliste, skulle optages på tilflytterlisten i den kommune, hvor de tog bopæl efter ankomsten her til landet.

Det blev ved § 10 a, stk. 2, bestemt, at de i den gældende lovs § 10, stk. 3, fastsatte frister for optagelse på tilflytterlisten skulle finde tilsvarende anvendelse.

Ved § 10 a, stk. 3 blev det bestemt, at de personer, som var opført på valglisten i en anden kommune, men som på grund af ophold i udlandet ikke kunne optages på tilflytterlisten efter den gældende lovs § 10 i forbindelse med optagelse på tilflytterlisten skulle slettes af valglisten i den kommune, hvor de tidligere havde haft bopæl.

Ved stk. 3 blev indenrigsministeren samtidig bemyndiget til at udfærdige nærmere regler om slettelse af valglisten for så vidt angår de flytninger, der var nævnt i § 10 a, stk. 3, samt om fremgangsmåden ved optagelse af de af bestemmelsen omhandlede personer på tilflytterlisten m.v.

I bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 10 a blev der om baggrunden for bestemmelsen henvist til, at valglisternes fornyelse og fuldstændiggørelse efter lovens § 6 skulle finde sted de sidste 14 dage af januar måned, og at der herefter i det store og hele ikke kunne ske ændringer i disse lister. Det blev anført, at dette havde til følge, at personer, der ikke havde bopæl i landet i denne periode, men i øvrigt opfyldte betingelserne for valgret, var udelukket fra at stemme ved valg, der afholdtes i løbet af det år, for hvilket valglisten havde gyldighed. Det blev endvidere anført, at denne begrænsning i adgangen til at udøve stemmeret navnlig virkede stødende i tilfælde, hvor en vælger havde været i Grønland, men også forekom mindre rimelig, hvor den pågældende efter et ophold i udlandet på ny havde taget fast bopæl her i landet (Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 284-285).

5.3.9. Ændringen i 1964 af folketingsvalgloven: Sletning af valglisten ved fraflytning til udlandet

Ved lov nr. 364 af 18. december 1964 blev § 10 a ændret blandt andet som følge af gennemførelsen af en ny § 10 b i folketingsvalgloven.

Ved § 10 b, stk. 1, blev det bestemt, at personer, der efter at være optaget på valglisten opgav deres faste bopæl i kommunen og flyttede til udlandet, af kommunalbestyrelsen skulle slettes af valglisten.

Om baggrunden for bestemmelsen er i bemærkningerne til denne anført, at der efter den dagældende folketingsvalglovs § 9 i årets løb ikke kunne foretages rettelser i de endeligt berigtigede valglisten uden ved dom – bortset fra ændringer i henhold til den dagældende lovs § 10. Det er endvidere anført, at dette har muliggjort, at personer, der er blevet optaget på valglisten ved dennes udarbejdelse, har kunnet afgive stemme i tilfælde, hvor de har opgivet deres faste bopæl her i riget og er flyttet til udlandet, og således ikke længere opfylder valgrets betingelserne. Det er herved anført, at bestemmelsen i forbindelse med bestemmelsen i § 10 a tilsigter at bringe adgangen til at udøve valgretten i overensstemmelse med det i grundlovens § 29 og folketingsvalglovens § 1 indeholdte krav om fast bopæl i riget som betingelse for at have valgret til folketinget (Folketingstidende 1964-65, tillæg A, sp. 394-395).

Bestemmelsen om, at en vælger ved opgivelsen af sin faste bopæl i kommunen skulle slettes af valglisten ved fraflytning til udlandet, svarede til reglerne i den dagældende folkeregistreringslovgivning om, at man ved opgivelse af sin faste bopæl i kommunen ikke længere kunne forblive registreret på sin hidtidige bopæl ved fraflytning til udlandet, jf. kapitel 5.4.

Ved lov nr. 364 af 18. december 1964 blev den dagældende lovs § 15 om domstolsprøvelse endvidere ændret, således at adgangen til domstolsprøvelse blev udvidet til også at omfatte afgørelser om sletning af valglisten i henhold til § 10 b.

Systemet med udarbejdelse af årlige valglisten, bestående af en hovedliste, hvorpå optoges alle, der ved periodens begyndelse opfyldte valgrets betingelserne og havde fast bopæl i kommunen, og en til-lægsliste, hvorpå optoges alle, der i løbet af en gyldighedsperiode ventedes at opfylde aldersbetingelsen, og som inden denne periodes

begyndelse opfyldte de øvrige valgretsbetingelser, samt ordningen med førelsen af en tilflytterliste for såvel hovedlisten som tillægslisten, hvorpå optoges vælgere, der i årets løb tilflyttede kommunen, blev i hovedsagen videreført frem til 1980. Tilsvarende gjaldt reglerne om slettelse af valglisten ved fraflytning til en anden kommune eller til udlandet samt proceduren i forbindelse med udarbejdelsen af valglisterne, herunder fremlæggelse af valglisterne til almindeligt eftersyn, fremsættelse af indsigelser og kommunalbestyrelsens stillingtagen hertil samt indbringelse af spørgsmål om optagelse på og slettelse af en valgliste for domstolene.

5.3.10. Ændringen i 1978 af folketingsvalgloven: ændring af gyldighedsperioden for de årlige valglistes

Ved lov nr. 83 af 8. marts **1978** om ændring af folketingsvalgloven blev gyldighedsperioden for de årlige valglistes ændret fra den 1. marts til den 1. november som følge af, at valgdagen for de kommunale valg var flyttet fra første halvdel af marts måned til sidste halvdel af november måned. I forbindelse hermed ophævedes reglerne om, på hvilken kommunes valglistes vælgere med fast bopæl i flere kommuner skulle optages. I bemærkningerne til forslaget om en ophævelse af reglerne herom anførtes, at bestemmelsen havde mistet sin betydning, da ingen vælger siden indførelsen af den centrale personregistrering havde været opført i folkeregistret i mere end én kommune, og da kommunens folkeregister lagdes til grund ved valglisternes udarbejdelse (FT 1977-78, tillæg A, sp. 2800).

5.3.11. Ændringen i 1980 af folketingsvalgloven: Afskaffelse af de årlige valglistes

Ved lov nr. 145 af 30. april 1980 om ændring af lov om valg til folketinget blev valglisteordningen ændret væsentligt. Den årlige udarbejdelse af valglistes blev afskaffet og erstattet af en ordning svarende til den gældende ordning, hvorefter kommunalbestyrelserne alene skal udarbejde valglisterne, når der er udskrevet folketingsvalg, jf. lovens § 12. Vælgerne skulle som hidtil optages på valglisten i den kommu-

ne, hvor vælgerne på tidspunktet for valglisternes affattelse havde fast bopæl, hvortil kom særlige bestemmelser vedrørende bl.a. statsansatte beordret til tjeneste uden for riget og deres ægtefæller, der siden 1970 havde fået tillagt valgret, jf. nærmere lovens §§ 5 - 7. Vælgere, der senest 18.-dagen før valget var flyttet til og havde anmeldt flytning til vedkommende tilflytterkommune, skulle optages på tilflytterkommunens valgliste, jf. lovens § 12, stk. 2. Dette gælder også ved tilflytning fra udlandet. Udarbejdelsen af valglisterne skete efter denne ordning maskinelt på grundlag af udtræk af Det Centrale Personregister (CPR), som var ajourført med de flytninger og andre bevægelser, der havde fundet sted til og med 18.-dagen før valgdagen, jf. lovens § 13, stk. 1.

Med henblik på at sikre vælgerne muligheden for at få rettet eventuelle fejl i valglisterne før valget skulle kommunalbestyrelsen, så snart valglisterne var udfærdiget, udsende valgkort til de vælgere, der var opført på valglisterne, jf. lovens § 14. Kommunalbestyrelsen skulle endvidere senest 10 dage før valget ved bekendtgørelse i de stedlige dagblade m.v. opfordre vælgere, der mente sig berettiget til at afgive stemme i kommunen, men ikke havde modtaget valgkort, eller som mente, at valgkortets indhold var fejlagtigt, til at gøre indsigelse til kommunalbestyrelsen, som samtidig blev forpligtet til uden ugrundet ophold at behandle sådanne indsigelser og om nødvendigt foretage rettelser i valglisten og udsende nye valgkort, jf. lovens §§ 15 og 16.

Ændringerne i valglisteordningen var i overensstemmelse med et forslag herom fra Valglovsudvalget, som afgav betænkning nr. 893/1980. Valglovsudvalgets forslag byggede på en redegørelse, som et af Valglovsudvalget nedsat underudvalg afgav i marts 1979.

I sin vurdering af den dagældende valglisteordning lagde Valglovsudvalget til grund, at den tekniske udvikling havde bevirket, at en del af forudsætningerne for den hidtidigt gældende ordning ikke længere var opfyldt, idet der i en række, navnlig i større, kommuner, ikke – som forudsat i lovgivningen - skete en løbende, manuel ajourføring af valglisterne på grundlag af de modtagne meddelelser om flytning,

men i stedet blev anvendt tilflytterlister og slettelister, som blev udfærdiget maskinelt af de regionale edb-centraler, når valg var udskrevet. Hertil kom, at CPR siden 1978 ajourføres dagligt mod tidligere én gang ugentligt, hvilket i forbindelse med de positive erfaringer med CPR-systemets pålidelighed havde gjort det muligt at opstille en model for udarbejdelse af valglister, som ville kunne gennemføres også i tilfælde, hvor valg blev udskrevet med mindre end 3 ugers varsel. Valglovsudvalget henviste endvidere til, at den dagældende ordning med offentlig fremlæggelse af valglisterne og den hertil knyttede klageadgang ikke i praksis blev benyttet af vælgerne, ligesom den almindelige adgang til at indgive klage over valget til Folketinget fandtes at give vælgerne tilstrækkelig klagemulighed. Udvalget fandt på den baggrund, at valglisternes indhold fremover burde baseres på oplysningerne i CPR, ligesom valglisternes udarbejdelse burde finde sted med anvendelse af den datateknik, der er opbygget i tilknytning til CPR, jf. betænkning nr. 893/1980, kapitel 3.2., 3.3. og 3.4.

5.3.12. Folketingsvalgloven af 1987 og udviklingen derefter

Ved folketingsvalgloven af **1987**, jf. lov nr. 271 af 13. maj 1987, blev den valglisteordning, som blev fastsat ved lov nr. 145 af 30. april 1980, i hovedsagen videreført som den gældende ordning med visse præciseringer. I overensstemmelse med gældende praksis blev det præciseret, at valgkort kun skulle udsendes til de vælgere, der – foruden at være optaget på valglisten – er tilmeldt folkeregistret, jf. lovens § 20, 1. pkt. Det betyder bl.a., at vælgere, der opholder sig i udlandet, og efter de gældende regler i folketingsvalglovens § 2 har valgret, ikke får valgkort. Forpligtelsen til i pressen at bekendtgøre muligheden for at gøre indsigelse over de udsendte valgkort blev overført til indenrigsministeren, jf. lovens § 21. Endelig blev det i overensstemmelse med den gældende (ulovbestemte) retstilstand præciseret, at kommunalbestyrelsen til og med valgdagen skal berigtige valglisten bl.a. med henblik på slettelse af valglisten af vælgere, der fraflytter til udlandet efter valglisternes udarbejdelse, jf. lovens § 22, stk. 2.

Den valglisteordning, som blev fastsat ved lov nr. 145 af 30. april 1980 og præciseret på en række punkter ved folketingsvalgloven af 1987, er videreført som den gældende ordning, idet skæringsdatoen for optagelse på valglisten ved lov nr. 215 af 28. marts **2001** om ændring af folketingsvalgloven dog blev afkortet til 15.-dagen før valgdagen. Vælgere, som senest 15.-dagen før valgdagen er flyttet til kommunen, og som senest denne dag har anmeldt flytningen til kommunens folkeregister, optages således på valglisten.

5.4. Udviklingen i reglerne om registrering i folkeregistret af fraflytning/udrejse ved ophold i udlandet

5.4.1. Betydningen af folkeregistreringen for optagelse på valglisten

Siden oprettelsen af folkeregistre og indførelsen af pligten til folkeregistrering i 1924, hvorefter borgerne skal folkeregistreres i den kommune, hvori de har bopæl eller ophold, har spørgsmålet om, hvorvidt en vælger efter reglerne i denne lovgivning ved ophold i en anden kommune eller i udlandet skal registreres i folkeregistret som fraflyttet til den pågældende anden kommune henholdsvis til udlandet eller kan forblive registreret på den hidtidige bopæl eller det hidtidige opholdssted i kommunen, haft betydning for, om vedkommende kunne optages på valglisten i den pågældende kommune og dermed udøve valgret. Ved folketingsvalgloven af 1953, jf. lov nr. 171 af 31. marts 1953, blev grundlaget for valglisternes affattelse knyttet til kommunens folkeregister og ikke det foregående års valglisten. Denne ændring var resultatet af en udvikling, hvor et stadigt større antal kommuner i praksis havde ladet valglisterne affatte på grundlag af folkeregistret.

Reglerne i folkeregisterlovgivningen om, hvornår en person ved ophold i en anden kommune eller i udlandet skal registreres i folkeregistret som fraflyttet til den pågældende anden kommune henholdsvis til udlandet henholdsvis kan forblive registreret på den hidtidige bopæl eller det hidtidige opholdssted i kommunen, har således gennem

tiden haft betydning for, om vedkommende blev optaget på valglisten i kommunen og dermed kunne udøve valgret.

Det er karakteristisk, at folkeregisterlovgivningen gennem tiden har indeholdt regler, hvorefter en person blandt andet ved ophold i udlandet under visse betingelser i en periode kan forblive registreret i folkeregistret på den hidtidige bopæl her i landet.

5.4.2. Folkeregisterloven af 1924 med tilhørende retsfor skrifter

Ved folkeregisterloven af 1924, jf. lov nr. 57 af 14. marts 1924 om folkeregistre, blev der på baggrund af anbefalingerne i folkeregisterkommissionen af 1920 oprettet folkeregistre i samtlige kommuner i landet, jf. folkeregisterlovens § 1. Folkeregistrene skulle oprettes ved kommunalbestyrelsernes foranstaltning, jf. folkeregisterlovens § 1, og var således pligtige at oprette for den enkelte kommune.

Folkeregistrene blev oprettet med det formål at give offentlige myndigheder oplysninger om borgernes opholdssted, hvilket blev anset nødvendigt af hensyn til bl.a. kommunernes skatteinddrivelse, politiets eftersøgning af forsvundne personer, udarbejdelse af befolkningsstatistik m.v. Også hensynet til kommunernes udarbejdelse af valglisten nævnes i folkeregisterkommissionens betænkning som en af årsagerne til oprettelsen af folkeregistre, jf. kommissionens betænkning side 7. For at sikre, at registrene kunne tjene som hjælpemiddel ved udarbejdelse af valglisten, skattelister m.m. blev der derfor i loven indsat en bestemmelse om, at der efter forhandling mellem indenrigsministeren og vedkommende minister kunne pålægges andre myndigheder at meddele folkeregistrene alle oplysninger, der måtte være af betydning for registrenes virksomhed, jf. lovens § 3, stk. 4, og kommissionens betænkning side 14 og 20.

Folkeregistrene skulle ifølge loven oprettes i løbet af året 1924 på en af indenrigsministeren fastsat dag, hvilket skete den 5. november 1924, jf. indenrigsministerens cirkulære nr. 122 af 23. august 1924 om oprettelse af folkeregistre. Enhver, som den pågældende dag var

bosat eller midlertidigt opholdt sig inden for kommunen, var derfor forpligtet til for sig selv og medlemmerne af sin husstand at meddele oplysning om bl.a. bopæl, jf. folkeregisterlovens § 1.

For at folkeregistrene skulle kunne opfylde sine opgaver, måtte de enkelte borgere have en forpligtelse til at anmelde flytninger til registrene, jf. folkeregisterkommissionens betænkning side 11.

Ved folkeregisterlovens § 4 blev det derfor fastsat, at enhver, som midlertidig eller for længere tid flyttede fra en kommune, var forpligtet til ved flytningen eller senest 5 dage derefter for sig selv og medlemmerne af sin husstand, der flyttede sammen med den pågældende, at melde fraflytning til folkeregistret i den kommune, den pågældende forlader. Senest 5 dage efter ankomsten til den kommune, hvortil den pågældende havde meldt flytning, påhvilede det den pågældende for sig selv og medlemmerne af sin husstand, der var flyttet sammen med den pågældende, at melde tilflytning til folkeregistret i tilflytningskommunen. I forbindelse med flytning mellem to kommuner havde borgeren således anmeldelsespligt både over for fraflytnings- og tilflytningskommunen.

I folkeregisterbekendtgørelsen blev det præciseret, at anmeldelsespligten ved fraflytning påhvilede den, der opgav sin bopæl eller sit ophold i kommunen, ligesom anmeldelsespligten ved tilflytning påhvilede den, der tog bopæl eller ophold i kommunen, jf. § 1 henholdsvis § 2 i bekendtgørelse nr. 263 af 25. oktober 1924 om folkeregistre. Endvidere skulle den, der bevarede sin bopæl i en kommune, men tog midlertidigt ophold i en anden kommune af mindst 3 måneders varighed, inden 5 dage efter ankomsten anmelde dette til folkeregistret i den midlertidige opholdskommune, jf. samme bekendtgørelses § 3. Et sådant midlertidigt ophold skulle derimod hverken af borgeren eller den midlertidige opholdskommune anmeldes til bopælskommunen.

Folkeregisterkommissionen var opmærksom på, at bopælsbegrebet kunne give anledning til afgrænsningsproblemer, men man fandt det

umuligt at fastsætte nærmere regler herom. Tvivlstilfælde måtte henvises til domstolenes skøn. Kommissionen mente i det hele taget ikke at kunne fastsætte faste grænser mellem begreberne bopæl og ophold, jf. kommissionens betænkning side 29.

Reglerne om anmeldelsespligt til fraflytningskommunen ved fraflytning gjaldt også ved fraflytning til udlandet. I folkeregistercirkulæret af 1924 var der særskilte regler om, på hvilket grundlag folkeregistret i denne situation skulle udfyldes, hvor man ikke havde nogen flytte-meddelelse, der skulle oversendes til en anden kommune, jf. indenrigsministerens cirkulære nr. 122 af 24. oktober 1924 side 3, 4. afsnit. Reglerne om anmeldelsespligt ved midlertidigt ophold i en anden kommune til den midlertidige opholdskommune gjaldt selvsagt ikke ved midlertidigt ophold i udlandet.

5.4.3. Retsforskrifter fra 1956 om folkeregistrering

I den nye folkeregisterbekendtgørelse fra 1956 (bekendtgørelse nr. 165 af 9. juni 1956 om folkeregistre) med tilhørende folkeregisterinstruks (cirkulære nr. 98 af 9. juni 1956 om instruks for førelse af folkeregistre) og folkeregistercirkulære (cirkulære nr. 99 af 9. juni 1956 om nye regler for førelse af folkeregistre), der blev udstedt på baggrund af anbefalingerne i folkeregisterbetænkningen fra 1954, blev reglerne om indenlandske flytninger i det væsentlige bibeholdt, jf. §§ 1 – 3 i folkeregisterbekendtgørelsen fra 1956. Midlertidigt ophold på over 3 måneders varighed i en anden kommune skulle som hidtil af den pågældende borger anmeldes til folkeregistret i den midlertidige opholdskommune, jf. § 6, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 165 af 9. juni 1956. Som noget nyt skulle den kommune, borgeren midlertidigt opholdt sig i, indberette det midlertidige ophold til bopælskommunen, jf. § 30, stk. 4, i cirkulære nr. 98 af 9. juni 1956 om instruks for førelse af folkeregistre.

Der blev derimod foretaget en nøjagtigere regulering af ophold i udlandet. Ved § 4 i bekendtgørelse nr. 165 af 9. juni 1956 om folkeregistre, der blev udstedt i medfør af lov nr. 57 af 14. marts 1924 om fol-

keregistre, blev det udtrykkeligt fastslået, at den, der opgav sin bopæl eller sit ophold her i landet og rejste til udlandet, skulle anmelde dette til folkeregistret i den kommune, vedkommende forlod. Det blev i den forbindelse præciseret, at anmeldelsespligten påhvilede borgeren forinden afrejsen (og ikke blot 5 dage efter som ved indenlandske flytninger). Den, der bevarede sin bopæl her i landet, men midlertidigt tog ophold i udlandet, skulle ikke anmelde dette.

I folkeregistercirkulæret af 1956 blev det præciseret, at den, der bevarede sin bopæl her i landet, men midlertidigt tog ophold i udlandet, ikke havde pligt til at anmelde dette uanset udlandsopholdets varighed. Såfremt folkeregistret blev bekendt med, at en person, der bevarede sin bopæl her i landet, tog midlertidigt ophold i udlandet for et tidsrum af mindst 3 måneder, skulle der foretages en blyantspåtegning herom på hoved- og navneregisterkortet, jf. § 23, stk. 3, i folkeregisterinstruksen af 1956. Ifølge folkeregistercirkulæret af 1956 var pligten til at foretage blyantspåtegning navnlig begrundet i ligningsarbejdet, jf. i det hele cirkulærets bemærkninger vedrørende tredje afsnit på side 2.

Folkeregisterlovgivningens regler, hvorefter der alene var pligt til at anmelde fraflytning ved opgivelse af bopæl eller ophold her i landet, indebar således, at en person under ophold i udlandet fortsat kunne være registreret i folkeregistret under sin hidtidige bopæl her i landet, såfremt udlandsopholdet var midlertidigt, og såfremt den pågældende havde bevaret sin bopæl her i landet. Dette gjaldt uanset udlandsopholdets varighed.

5.4.4. Ændringen i 1963 af folkeregisterloven

Ved lov nr. 77 af 13. marts 1963 om ændring af lov om folkeregistre blev indenrigsministeren bemyndiget til at lade en række nærmere anførte regler i folkeregisterloven finde anvendelse også for så vidt angår personer, der flyttede fra Danmark til udlandet eller omvendt, dog med sådanne afvigelser som de særlige forhold tilsiger, jf. lovens § 14, stk. 1. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen (Folke-

tingstidende 1962-63, tillæg A, sp. 305-306), at baggrunden for ændringen var, at de nordiske landes regeringer var positivt indstillede over for gennemførelsen af ordning, hvorefter de nordiske lande i folkeregisttermæssig henseende blev betragtet som et fællesområde, således at folkeregisterlovgivningens bestemmelser om flytning – med de afvigelser, der fulgte af forholdets natur – kom til anvendelse også med hensyn til flytninger fra Danmark til et af de øvrige nordiske lande eller omvendt. Bestemmelsen blev videreført som § 12 i folke-registerloven af 1968, jf. herom nedenfor. Det fremgår af bemærkningerne hertil (Folketingstidende 1967-68, 2. samling, tillæg A, sp. 448), at bestemmelsen svarede til den hidtidige bestemmelse, og at det forventedes, at der snarest ville blive indført en ordning med udveksling af flyttepapirer for personer, som flyttede mellem de nordiske lande. En aftale om internordiske flyttebeviser blev indgået den 5. december 1968 med ikrafttræden den 1. oktober 1969. Aftalen er i dag erstattet af den nordiske overenskomst om folkeregistrering af 8. maj 1989, som blev godkendt af Danmark den 15. september 1989.

Aftalen om de internordiske flyttebeviser blev gennemført på baggrund af en fællesnordisk ekspertudredning fra 1961 – Internordiske flytteattester, Nordisk udredningsserie 1961:4 – hvor det blandt andet blev konstateret, at kun Norge og Sverige på daværende tidspunkt havde positive bestemmelser om bopælsbegrebet i forbindelse med folkeregistrering, mens de øvrige tre lande, herunder Danmark, indskrænkede sig til at angive de tilfælde, hvor flytteanmeldelse ikke skulle finde sted, og ellers overlod til retsanvendelsen at fastlægge bopælsbegrebet. Udvalget ønskede ikke i selve aftalen at indføre en definition af bopælsbegrebet, men nøjedes med at konstatere, at bopælsbegrebet i de nordiske lande var tilstrækkeligt ensartet til at få samordnet reglerne for registrering af internordiske flytninger, jf. side 40-41 i udredningen.

5.4.5. Folkeregisterloven af 1968

Ved den nye folkeregisterlov fra 1968, jf. lov nr. 239 af 10. juni 1968 om folkeregistrering, blev det på baggrund af anbefalingerne i be-

tænkning nr. 329/1963 om folkeregistrenes medvirken ved indførelse af elektronisk databehandling i den offentlige forvaltning m.v. fastsat, at indenrigsministeren oprettede et centralt personregister (CPR), jf. lovens § 2, samtidig med, at der fortsat ved kommunalbestyrelsernes foranstaltning førtes folkeregistre i de enkelte kommuner, jf. lovens § 1.

Det Centrale Personregister blev oprettet på elektronisk grundlag. De kommunale folkeregistre blev ved folkeregisterlovens § 2, stk. 2, pålagt pligt til at medvirke til oprettelsen og vedligeholdelsen af CPR. Andre offentlige myndigheder blev ved folkeregisterlovens § 4 pålagt pligt til at indberette oplysninger til både folkeregistrene og CPR. Samtidig med oprettelsen af CPR blev der indført personnumre.

Reglerne om indenlandske flytninger og flytninger til og fra udlandet blev i det væsentlige bibeholdt, uden at der blev foretaget nogen definition af bopælsbegrebet.

Ved § 5, stk. 1, i lov nr. 239 af 10. juni 1968 om folkeregistrering var det i overensstemmelse med hidtidige regler bestemt, at enhver, der flyttede, inden 5 dage efter flytningen skulle foretage anmeldelse herom til folkeregistret, samt at anmeldelsen tillige skulle omfatte de medlemmer af husstanden, der flyttede med. Efter § 5, stk. 2, i lov nr. 239 af 10. juni 1968 om folkeregistrering kunne indenrigsministeren fastsætte nærmere regler, hvorefter personer, der uden at flytte tog ophold for længere tid i en anden kommune end bopælskommunen, havde pligt til at anmelde dette ophold til folkeregistret.

Ved §§ 1 og 2 i bekendtgørelse nr. 353 af 9. oktober 1968 om folkeregistre var det i overensstemmelse med hidtidige regler præciseret, at enhver, som opgav sin bopæl eller sit ophold i en kommune og flyttede til en anden kommune, senest 5 dage efter flytningen skulle foretage anmeldelse herom til folkeregistret i fraflytningskommunen og senest 5 dage efter ankomsten til tilflytningskommunen skulle anmelde flytningen til tilflytningskommunens folkeregister. De nævnte anmeldelser skulle tillige omfatte de medlemmer af husstanden, der

flyttede med. Ved § 6 i folkeregisterbekendtgørelsen var det i overensstemmelse med hidtidige regler bestemt, at den, som bevarede sin bopæl i en kommune, men tog midlertidigt ophold af mindst 3 måneders varighed i en anden kommune, inden 5 dage efter ankomsten skulle anmelde dette til folkeregistret i den midlertidige opholdskommune.

Ved § 4 i bekendtgørelse nr. 353 af 9. oktober 1968 om folkeregistre var det i overensstemmelse med hidtidige regler fastsat, at enhver, der opgav sin bopæl eller sit ophold her i landet og rejste til udlandet, forinden afrejsen skulle anmelde dette til folkeregistret i den kommune, hvor den pågældende stod registreret. Det blev endvidere ved bestemmelsen fastsat, at anmeldelsen tillige skulle omfatte de medlemmer af husstanden, der rejste med. Der var fortsat ingen regler om, at midlertidigt ophold i udlandet i tilfælde, hvor bopælen her i landet var bevaret, skulle anmeldes til folkeregistret.

5.4.6. Retsforskrifter af 1973 om folkeregistrering

Ved en ny folkeregisterbekendtgørelse af 1973, jf. bekendtgørelse nr. 5 af 5. januar 1973, ophævedes pligten til at anmelde fraflytning til fraflytningskommunen i tilfælde af flytning til en anden kommune. Fremover skulle den, som opgav sin bopæl eller sit ophold i en kommune og flyttede til en anden kommune, kun anmelde flytning til tilflytterkommunen, jf. bekendtgørelsens § 1. Samtidig ophævedes pligten til at anmelde midlertidigt ophold i en anden kommune end den kommune, hvor vedkommende havde bevaret sin bopæl.

Pligten til forinden afrejsen at anmelde fraflytning til udlandet i tilfælde af opgivelse af bopæl her i landet, jf. § 4, stk. 1, i folkeregisterbekendtgørelsen af 1968, blev videreført i § 3, stk. 1, i folkeregisterbekendtgørelsen af 1973. Den hidtidige bestemmelse om pligt til anmeldelse af fraflytning til udlandet i tilfælde af opgivelse af ophold her i landet blev samtidig erstattet af en bestemmelse om, at anmeldelsespligten også gjaldt den, der uden at have egentlig bopæl i en kommune var tilmeldt folkeregistret med ophold i kommunen. Der var

fortsat ingen regler om, at midlertidigt ophold i udlandet i tilfælde, hvor bopælen her i landet var bevaret, skulle anmeldes til folkeregistret.

Ved folkeregisterinstruksen fra 1973, jf. cirkulære nr. 3 af 5. januar 1973, blev det i § 31, stk. 5, fastsat, at hvis en person, som bevarede bopæl her i landet, midlertidigt tog ophold i udlandet, og folkeregistret blev bekendt hermed, skulle der foretages et blyantsnotat herom på hoved- og navneregisterkortet. Den hidtidige bestemmelse i folkeregisterinstruksen fra 1956, jf. § 23 i cirkulære nr. 98 af 9. juni 1956, om, at det kun var midlertidige ophold i udlandet af mindst 3 måneders varighed, der kunne gøres blyantspåtegning om i folkeregistret, er ikke medtaget. Det var således fortsat muligt at forblive registreret under den hidtidige bopæl under midlertidige ophold i udlandet.

5.4.7. Bopælsvejledningen af 1976

I 1976 udsendte Indenrigsministeriet en supplerende vejledning om ministeriets praksis i spørgsmål om registrering af bopæl (adresse) i folkeregistrene og CPR. Baggrunden for udsendelse af vejledningen var, foruden at sikre en ensartet praksis i landets folkeregistre, at give de myndigheder, der modtog data fra CPR, kendskab til, hvilke regler der lå til grund for bopælsregistreringen i folkeregistrene og dermed for bopælsregistreringen i CPR. Vedkommende myndighed fik derved mulighed for at vurdere, hvorvidt den bopælsoplysning, der leveredes fra CPR, umiddelbart kunne danne grundlag for sagsbehandlingen inden for den pågældende myndigheds embedsområde i sager, hvor en persons bopæl havde betydning. Vejledningens regler blev ikke fundet egnede som bekendtgørelsesstof, da der oftest måtte foretages en konkret vurdering, jf. ministeriets cirkulære nr. 63 af 12. august 1976 om vejledende regler om registrering af bopæl (adresse) i folkeregistrene og det centrale personregister (CPR).

Det anføres i vejledningen, at der ved en persons bopæl i almindelighed skulle forstås det sted (bolig), hvor den pågældende regelmæssigt tog sin døgnhvile (nattesøvn eller tilsvarende hvile), når den pågældende ikke var midlertidigt fraværende på grund af ferie, forret-

ningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor den pågældende opbevarede sit bohave. Opholdsstedet anvendtes som registreringssted i situationer, hvor den pågældende ifølge de gældende regler skulle tilmeldes et folkeregister her i landet, men hvor der ikke her i landet var erhvervet en egentlig bopæl. Dette kunne være tilfældet, når den pågældende havde en egentlig bopæl i udlandet, eller når det normale opholdssted ikke var en egentlig bolig, f.eks. steder, som ikke var godkendt til helårsbeboelse, jf. vejledningens kapitel II.

Vejledningen indeholdt endvidere et afsnit om flytning til udlandet, jf. kapitel XI.

Det fremgår heraf, at personer, der opgav deres bopæl eller ophold her i landet og flyttede til udlandet, skulle registreres som udvandrede, jf. vejledningens kapitel XI, 1. afsnit.

Det fremgår endvidere, at såfremt bolig eller husrum her i landet blev bevaret, kunne den pågældende dog forblive registreret på den hidtidige bopæl, såfremt opholdet i udlandet kun var af midlertidig karakter, og der var hensigt om tilbagevenden her til landet, jf. vejledningens kapitel XI, 2. afsnit. Som eksempel er der på dette sted i vejledningen henvist til det i kapitel IV, pkt. 1, anførte om, at personer, som f.eks. på grund af deres ansættelse i udlandet regelmæssigt tog deres døgnhvile på et andet sted end familiens opholdssted, blev anset for bosat hos familien, selv om vedkommende ikke besøgte familien over en længere periode, såfremt samlivet mellem de eventuelle ægtefæller ikke kunne anses for afbrudt, og den pågældende havde til hensigt at vende tilbage til familien, når arbejdsforholdet ophørte.

Det er endvidere i vejledningens kapitel IV, pkt. 2, anført, at enlige personer, som på grund af deres arbejdsforhold opholdt sig i udlandet og dermed regelmæssigt tog deres døgnhvile et andet sted end deres hidtidige bopæl, kunne forblive registreret under den hidtidige bopæl, såfremt de pågældende bevarede deres hidtidige bolig her i landet samt havde til hensigt at vende tilbage dertil, når arbejdsopholdet ophørte, jf. kapitel IV, pkt. 2.

Det fremgår endelig, at såfremt det midlertidige ophold i udlandet var af længere varighed, måtte folkeregistret med mindst 1 års mellemrum optage sagen til behandling med henblik på en undersøgelse af, hvorvidt betingelserne for en registrering her i landet fortsat var til stede, jf. vejledningens kapitel XI, 3. afsnit.

Bopælsvejledningen fra 1976 indebar således, at der, såfremt bopælen her i landet blev bevaret, fortsat var mulighed for at forblive bopælsregistreret i Danmark under midlertidigt ophold i udlandet.

5.4.8. Retsforskrifter i 1978, 1979 og 1983 om folkeregistrering

Pligten til forinden afrejsen at anmelde fraflytning til udlandet for den, der rejser til udlandet og opgiver sin bopæl i en kommune, og for den, der rejser til udlandet og uden at have egentlig bopæl er tilmeldt folkeregistret i kommunen, jf. § 3, stk. 1, i folkeregisterbekendtgørelsen af 1973, blev videreført i folkeregisterbekendtgørelsen af **1978**, jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 509 af 15. september 1978, folkeregisterbekendtgørelsen fra **1979**, jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 296 af 22. juni 1979, og siden hen i folkeregistreringsbekendtgørelsen af **1983**, jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 153 af 15. april 1983.

Ved folkeregisterinstruks nr. 167 af 15. september 1978 blev det i § 14 fastsat, at hvis en person, som bevarede bopæl her i landet, midlertidigt tog ophold i udlandet, og folkeregistret blev bekendt hermed, kunne adressen indrapporteres som supplerende adresse til CPR. Bestemmelsen er en videreførelse af den tilsvarende bestemmelse herom i folkeregisterinstruksen fra 1973. Det var således fortsat muligt at forblive registreret under den hidtidige bopæl under midlertidige ophold i udlandet, jf. de nærmere regler herom i bopælsvejledningen fra 1976.

Dette var således retstilstanden ved indførelsen af reglerne i 1980 i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, om valgret til personer med dansk indfødsret med midlertidigt ophold i udlandet.

Ved § 17 i folkeregisterinstruks nr. 71 af 7. juni **1983** blev § 14 i 1978-instruksen videreført uændret.

5.4.9. Bopælsvejledning af 1983

I juli 1983 udsendte Indenrigsministeriet en ny bopælsvejledning for folkeregistrene. I kommentarerne hertil i cirkulære nr. 113 af 16. august 1983 om ny bopælsvejledning for folkeregistrene oplyste ministeriet, at den nye vejledning ikke indeholdt principielle ændringer i forhold til bopælsvejledningen fra 1976. Der havde alene fundet en præcisering og uddybning sted på forskellige punkter, der havde givet anledning til tvivl. Det bemærkes, at de fastsatte retningslinjer er udstedt efter ændringen af folketingsvalgloven ved lov nr. 145 af 30. april 1980, hvorved den gældende bestemmelse i § 2, stk. 2, blev indsat i loven.

Det fremgår af vejledningens afsnit om flytning til udlandet, at personer, der flyttede til udlandet, normalt registreredes som udvandrede. Dette gjaldt, uanset om de pågældende registreredes som indvandrede i et andet land. Dette gjaldt også personer, der udsendtes af den danske stat, fx til tjeneste i NATO, jf. vejledningens kapitel IX, pkt. 1.

Det fremgår endvidere, at hvis den pågældende flyttede til udlandet på grund af arbejds-/studieforhold, og den pågældendes ægtefælle/samlever og eventuelle børn forblev boende her i landet i den fælles bolig, ville den pågældende dog forblive registreret under den hidtidige bopæl, såfremt den pågældende besøgte familien, når lejlighed bød sig, jf. vejledningens kapitel IX, pkt. 2, jf. kapitel IV, pkt. 1.

Det fremgår for så vidt angår enlige personer, samt i tilfælde, hvor hele familien samlet flyttede til udlandet, at de pågældende ligeledes fortsat kunne stå registreret under deres hidtidige bopæl, såfremt den hidtidige bolig (eller husrum) her i landet bibeholdtes til fuld rådighed under udlandsopholdet, opholdet i udlandet kun var af midlertidig karakter (højst 2 år), og der var hensigt om tilbagevenden her til landet.

Det fremgår endvidere, at en bolig ikke ansås for stående til rådighed, såfremt den var udlejet, og at rådighed over sommerhus her i landet ikke kunne give grundlag for fortsat registrering, jf. vejledningens kapitel IX, pkt. 3.

Bopælsvejledningen fra 1983 indebar således, at der, såfremt bopælen her i landet blev bevaret, fortsat var mulighed for at forblive bopælsregistreret i Danmark under midlertidigt ophold i udlandet. I forhold til den hidtidige bopælsvejledning fra 1976 skete der en vis opstramning, idet den i bopælsvejledningen angivne øvre grænse for udlandsopholdets varighed på 2 år ikke var gengivet i den tidligere bopælsvejledning fra 1976. Endvidere blev også flytning til udlandet på grund af studieophold og situationer, hvor hele familien samlet flyttede til udlandet, nævnt som eksempler på situationer, hvor der, såfremt bopælen her i landet blev bevaret, fortsat var mulighed for bopælsregistrering i Danmark, dog højst i 2 år.

5.4.10. Retsforskrifter i 1985 og 1986 om folkeregistrering

Pligten til forinden afrejsen at anmelde fraflytning til udlandet for den, der rejser til udlandet og opgiver sin bopæl i en kommune, og for den, der rejser til udlandet og uden at have egentlig bopæl er tilmeldt folkeregistret i kommunen, jf. den oprindelige bestemmelse i § 3, stk. 1, i folkeregisterbekendtgørelsen af 1973, blev videreført i folkeregistreringsbekendtgørelsen af **1985**, jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 320 af 12. juni 1985.

Ved cirkulære nr. 51 af 15. maj **1986** om folkeregistrering, der afløste det tidligere cirkulære om en folkeregisterinstruks, blev det i § 19 fastsat, at hvis en person, som bevarede bopælen her i landet, midlertidigt tog ophold i udlandet, kunne adressen indrapporteres som supplerende adresse til CPR. Det tidligere udtrykkelige krav om, at folkeregistret skulle have været bekendt hermed, var ikke medtaget. Det var således fortsat muligt at forblive registreret under den hidtidige bopæl under midlertidige ophold i udlandet, jf. de nærmere regler herom i bopælsvejledningen fra 1983.

5.4.11. Bopælsvejledning af 1988

I april 1988 udsendte Indenrigsministeriet en ny bopælsvejledning for folkeregistrene. I kommentarerne hertil i cirkulære af 27. maj 1988 om ny bopælsvejledning for folkeregistrene oplyste ministeriet, at den reviderede vejledning primært var ajourført i overensstemmelse med de i mellemtiden fastsatte bestemmelser og tilpasset den løbende udvikling i registreringspraksis.

Princippet om, at personer, der flyttede til udlandet, normalt registreredes som udvandrede, videreførtes under vejledningens afsnit om flytning til udlandet, jf. vejledningens kapitel X, pkt. 1, der svarer til 1983-vejledningens kapitel IX, pkt. 1.

Endvidere nævnes, at en person, der flyttede til udlandet eller havde sit hovedophold i udlandet, f.eks. på grund af arbejds-/studieforhold, fortsat kunne stå registreret med bopæl her i landet, såfremt den hidtidige bolig her i landet bibeholdtes til fuld rådighed under udlandsopholdet, opholdet i udlandet kun var midlertidigt (højst 6 måneder), og der var hensigt til tilbagevenden til landet. Det fremgår af vejledningen, at der ved hovedophold skulle forstås det sted, hvor den pågældende tog sin døgnhvile de fleste af ugens dage. Bestemmelserne fra vejledningen fra 1983 om, at en bolig ikke ansås for stående til rådighed, såfremt den var udlejet, og at rådighed over sommerhus her i landet ikke kunne give grundlag for fortsat registrering, videreførtes, jf. vejledningens kapitel X, pkt. 2.

I forhold til vejledningen fra 1983 var der sket den realitetsændring, at tidsrummet, i hvilket en person kan opholde sig i udlandet og fortsat være registreret med bopæl her i landet, blev begrænset fra den 24 måneders periode, der var blevet indført fra og med vejledningen fra 1983, til nu 6 måneder. Endvidere skelnedes der ikke længere mellem den situation, hvor en person flyttede til udlandet, men hvor den pågældendes ægtefælle/samlever og eventuelle børn forblev boende her i landet, og den situation, hvor en enlig eller hele familien samlet flyttede til udlandet. Der gives ikke i cirkulæret eller vejledning nogen

forklaring på disse realitetsændringer. Af ministeriets sag om tilblivelsen af vejledningen fremgår blandt andet, at Direktoratet for Udlændinge havde gjort opmærksom på, at det vanskeliggjorde samlivskontrollen i familiesammenførings-sager, at det var muligt at opholde sig længe i udlandet uden at skulle registreres udrejst, ligesom Sundhedsministeriet havde påpeget, at de hidtidige regler havde medført diskrimination af enlige på sygehus- og sundhedsområdet.

5.4.12. Retsforskrifter af 1988 og 1989 om folkeregistrering

Pligten til forinden afrejsen at anmelde fraflytning til udlandet for den, der rejser til udlandet og opgiver sin bopæl i en kommune, og for den, der rejser til udlandet og uden at have egentlig bopæl er tilmeldt folkeregistret i kommunen, jf. den oprindelige bestemmelse i § 3, stk. 1, i folkeregisterbekendtgørelsen af 1973, blev videreført i folkeregistreringsbekendtgørelsen af **1988**, jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 803 af 15. december 1988, og i folkeregistreringsbekendtgørelsen af **1989**, jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 762 af 8. december 1989.

5.4.13. Retsforskrifter af 1990 om folkeregistrering

Bestemmelsen i folkeregistreringsbekendtgørelsen af 1989, der indebar, at den, der rejste til udlandet og opgav sin bopæl m.v. i en kommune, skulle anmelde fraflytning til udlandet, blev i folkeregistreringsbekendtgørelsen af 1990 afløst af en bestemmelse om, at anmeldelse af flytning til udlandet skulle ske til folkeregistret i fraflytningskommunen, jf. § 4, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 818 af 6. december 1990 om folkeregistrering. Pligten til at anmelde fraflytning til udlandet indtrådte efter bestemmelsen ved selve flytningen til udlandet. Pligten til at anmelde fraflytning til udlandet var således ikke længere betinget af, at den fraflyttede havde opgivet sin bopæl i en kommune. Bestemmelsen blev endvidere forstået således, at der fortsat var anmeldelsespligt forinden fraflytning, jf. nu den udtrykkelige bestemmelse herom i den gældende bestemmelse i § 24, stk. 1, 2. pkt., i lov nr. 426 af 31. maj 2000 om Det Centrale Personregister, der ifølge bemærk-

ningerne er en uændret videreførelse af de hidtidige regler (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 49).

Samtidig blev 6-månedersreglen fra bopælsvejledningen af 1988 optaget i bekendtgørelsen, idet det i bekendtgørelsens § 4, stk. 2, blev fastsat, at såfremt et udlandsophold varede mindre end 6 måneder, og den hidtidige bolig opretholdtes til fuld rådighed i hele perioden, havde den pågældende efter anmodning ret til at forblive registreret der. Vedkommende kunne i et sådant tilfælde kræve, at udlandsadressen registreres som supplerende adresse.

5.4.14. Retsforskrifter af 1991 og 1993 om folkeregistrering

Bestemmelsen, der indebar, at der skulle ske flytteanmeldelse ved flytning til udlandet, jf. § 4, stk. 1, i folkeregistreringsbekendtgørelsen af 1990, videreførtes i folkeregistreringsbekendtgørelsen af **1991**, jf. § 4, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 818 af 12. december 1991, og i folkeregistreringsbekendtgørelsen af **1993**, jf. § 4, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 141 af 24. marts 1993.

Tilsvarende gjaldt bestemmelsen om, at den pågældende, såfremt et udlandsophold varede mindre end 6 måneder, og den hidtidige bolig opretholdtes til fuld rådighed i hele perioden, efter anmodning havde ret til at forblive registreret der, jf. § 4, stk. 2, i folkeregistreringsbekendtgørelsen fra 1990. Denne bestemmelse videreførtes som § 4, stk. 2, i folkeregistreringsbekendtgørelsen af 1991 og som § 4, stk. 2, 2. pkt., i folkeregistreringsbekendtgørelsen af 1993.

Ved § 4, stk. 2, 1. pkt., i folkeregistreringsbekendtgørelsen af 1993 blev det endvidere præciseret, at ophold i udlandet på 6 måneder eller mere altid skulle anmeldes som en flytning til udlandet.

5.4.15. Vejledning af 1993 om folkeregistrering

I vejledning nr. 47 af 24. marts 1993 om folkeregistrering blev der i kapitel 3 fastsat nærmere retningslinjer for registrering af flytning til

udlandet. Det fremhæves i vejledningen i overensstemmelse med folkeregistreringsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 1. pkt., at ethvert ophold i udlandet af en varighed på 6 måneder eller derover altid skal medføre registrering af udrejse. Det nævnes i den forbindelse, at hvis et ophold i udlandet viste sig at blive af længere varighed end de indtil 6 måneder, der var en forudsætning for, at en person ikke blev registreret som udrejst, skulle den pågældende efterfølgende registreres som udrejst på det faktiske udrejsetidspunkt.

Det nævnes endvidere i vejledningen i overensstemmelse med folkeregistreringsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 2. pkt., at den pågældende efter anmodning, hvis opholdet i udlandet varede mindre end 6 måneder, og den hidtidige bolig opretholdtes til fuld rådighed, fortsat kunne være registreret i CPR som boende på sin hidtidige adresse. Det nævnes i vejledningen som en udbygning af afsnittet herom i bopælsvejledningen af 1988, at rådighed over sommerhus, erhvervslejemål, hotelværelse, kolonihavehus, campingvogn, båd, ubebygget grund og lignende ikke kunne danne grundlag for en fortsat registrering i folkeregistret under midlertidigt ophold i udlandet på under 6 måneder.

Det fremgår endvidere som noget nyt i forhold til tidligere vejledninger, at spørgsmålet om, hvorvidt en person, som var i udlandet mindre end 6 måneder, men som ikke opretholdt sin hidtidige bolig, kunne siges at være flyttet til udlandet, jf. den almindelige regel i folkeregistreringsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, måtte afgøres ved en konkret vurdering, hvor der bl.a. kunne lægges vægt på, om vedkommende havde taget sine ejendele med udenlands, om den pågældende havde fået arbejde m.m. uden for landets grænser og lignende. Det fremgår også, at det var uden betydning for registreringen i folkeregistret af den pågældende som flyttet til udlandet, at den pågældende var udsendt af den danske stat, f.eks. til tjeneste i NATO, eller af anden grund i indflytningslandet blev betragtet som eksteritorial.

5.4.16. Retsforskrifter af 1995 og 1998 om folkeregistrering

De hidtidige bestemmelser, der indebar, at der skulle ske flytteanmeldelse ved flytning til udlandet, at ophold i udlandet på 6 måneder eller mere altid skulle anmeldes som en flytning til udlandet, og at den pågældende, såfremt et udlandsophold varede mindre end 6 måneder, og den hidtidige bolig opretholdtes til fuld rådighed i hele perioden, efter anmodning havde ret til at forblive registreret der, blev videreført uændret i folkeregistreringsbekendtgørelsen af 1995, jf. § 4, stk. 1, 1. pkt., og stk. 3, 1. og 3. pkt., i bekendtgørelse nr. 652 af 27. juli **1995**.

Bestemmelserne om bopælsregistrering og flytning til udlandet blev udbygget på en række punkter i bekendtgørelsen fra 1995. Det blev i overensstemmelse med det, der var anført herom i vejledningen om folkeregistrering fra 1993, præciseret i bekendtgørelsen, at datoen for udrejsen skulle registreres som fraflytningsdato ved ophold i udlandet på over 6 måneder, jf. § 4, stk. 1, 2. pkt. Endvidere blev der som § 4, stk. 3, i samme bekendtgørelse optaget en regel om, at korte besøg her i landet ikke skulle betragtes som en afbrydelse af udlandsopholdet, så længe vedkommende fortsat havde sit hovedopholdssted i udlandet. Hovedopholdsstedet var det sted, hvor der blev overnattet de fleste dage. Desuden blev det i overensstemmelse med de hidtidige vejledninger fastsat i bekendtgørelsen, at der ved bopæl skulle forstås det sted (bolig), hvor man regelmæssigt sov, når man ikke var midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor man havde sine ejendele, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 3, ligesom der blev givet nærmere regler om registreringen af personer uden egentlig bolig, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 5.

I kapitel 3 i Indenrigsministeriets vejledning nr. 128 af 27. juli 1995 om folkeregistrering blev vejledning nr. 47 af 24. marts 1993 uddybet. Det fremgår bl.a., at det forhold, at ophold i udlandet på over 6 måneder altid skulle registreres som udrejse, jf. folkeregistreringsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 1. pkt., var en konstatering af, at den pågældende i en længere periode ikke opholdt sig her i landet, hvilket blev ligestillet med en flytning. Det var således uden betydning, hvilket formål

den pågældende havde med udlandsopholdet, ligesom det var uden betydning, om der opretholdtes en bolig her i landet og/eller anskaffedes en bolig i udlandet. Det fremgår endvidere, at korte besøg her i landet ikke blev betragtet som en afbrydelse af udlandsopholdet. Hvis derimod den pågældende med jævne mellemrum kom til Danmark, måtte det vurderes, om den pågældende havde sit hovedopholdssted i Danmark eller udlandet. Hovedopholdsstedet var det sted, hvor den pågældende overnattede flest gange.

For så vidt angår retten til efter anmodning at blive registreret under den hidtidige bopæl ved udlandsophold på 6 måneder eller derunder i tilfælde, hvor den hidtidige bolig blev opretholdt til fuld rådighed i hele perioden, jf. folkeregistreringsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 2. pkt., fremgår bl.a., at boligens opretholdelse viste, at den pågældende havde til hensigt at vende tilbage til landet, således at der kun var tale om et midlertidigt fravær.

Om udlandsophold på 6 måneder eller derunder uden opretholdelse af den hidtidige bolig til fuld rådighed skulle registreres som udrejse, måtte ifølge vejledningen afgøres efter et konkret skøn i overensstemmelse med almindelig opfattelse af, hvornår en person kunne anses for flyttet. Som eksempler på momenter, der kunne lægges vægt på er nævnt: hvor befinder den pågældendes møbler og øvrige ejendele sig; hvor befinder ægtefælle eller mindreårige børn sig; er der tale om et ferieophold eller arbejdes der i udlandet; og står der en bolig parat til den pågældende ved opholdets afslutning.

De nævnte bestemmelser og retningslinjer vedrørende registrering af udlandsophold på over henholdsvis under 6 måneder blev videreført ved bekendtgørelse nr. 588 af 10. august **1998** om folkeregistrering, samt vejledning nr. 141 af 10. august 1998 om folkeregistrering.

5.4.17. Loven af 2000 om Det Centrale Personregister

I 2000 vedtog Folketinget den nugældende lov om Det Centrale Personregister, jf. lov nr. 426 af 31. maj 2000. I loven, der afløste den

tidligere lov om folkeregistrering, blev der optaget adskillige bestemmelser fra den hidtidige folkeregistreringsbekendtgørelse. Dette gælder også reglerne om fraflytning til udlandet.

Ved § 6 i denne lov skete der en definition af bopælsbegrebet i overensstemmelse med hidtidige vejledninger fra 1976 og de hidtidige folkeregistreringsbekendtgørelser fra 1995 og 1998. Ved bopæl forstås herefter det sted (bolig), hvor en person regelmæssigt sover, når denne ikke er midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor denne har sine ejendele, jf. lovens § 6, stk. 1. I bemærkningerne til bestemmelsen nævnes, at der ved afgørelsen af, om et fravær fra bopælen var midlertidigt, eller om man var flyttet, må ske en vurdering af, om der er hensigt til tilbagevenden til bopælen. Herudover er længden af fraværet af betydning. I øvrigt kan der ikke gives nogen fast tidsgrænse for, hvor langt fraværet fra bopælen kan være, når den pågældende opholder sig her i landet. For udlandsophold gælder særlige regler i lovens kapitel 5 om tilflytning fra udlandet og lovens kapitel 6 om fraflytning til udlandet (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 43)

Endvidere blev der i loven givet nærmere regler for registrering af personer med fast opholdssted, men uden bopæl i kommunen, jf. lovens § 6, stk. 2, ligesom der blev givet nærmere regler for, i hvilken kommune personer uden bopæl og uden fast opholdssted skulle registreres, jf. lovens § 6, stk. 4 og 5. Bestemmelserne svarer i det væsentlige til de hidtidige regler i folkeregistreringsbekendtgørelsen, jf. nærmere bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 43).

I lovens kapitel 6 om fraflytning til udlandet fastslås i § 24, stk. 1, at enhver, som fraflytter til udlandet, skal registreres i CPR som udrejst. Vedkommende skal anmelde fraflytningen til bopælskommunen inden udrejsen. Ophold i udlandet over 6 måneder skal altid anmeldes som en fraflytning til udlandet. Hvis opholdet i udlandet varer 6 måneder eller derunder og den hidtidige bolig opretholdes til fuld rådighed, har vedkommende efter anmodning ret til at forblive registreret med bo-

pæl dér. Opretholdes den hidtidige bolig ikke til fuld rådighed under et ophold i udlandet på 6 måneder eller derunder, skal kommunalbestyrelsen foretage en konkret vurdering af, om der er tale om en fraflytning til udlandet eller ej. Det anføres i bemærkningerne, at disse bestemmelser i sit indhold svarer til de hidtidige regler i folkeregistreringsbekendtgørelsen og folkeregistreringsvejledningen (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 49).

Endvidere er det i overensstemmelse med de hidtidige regler i folkeregistreringsbekendtgørelsen udtrykkeligt nævnt i lovens § 24, stk. 2, at korte besøg her i landet ikke skal betragtes som en afbrydelse af opholdet i udlandet, så længe vedkommende i det anførte tidsrum sover flest gange i udlandet. Det anføres i bemærkningerne, at kortere ferieophold i Danmark ellers kunne anføres som begrundelse for et krav om fortsat registrering her i landet (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 49).

Ved lovens § 24, stk. 5, blev det som noget nyt fastsat, at personer, der er ansat i den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget, aldrig skulle registreres som udrejst, selv om de som følge af fraflytning til udlandet eller ophold i udlandet over 6 måneder ellers skulle registreres som udrejst efter lovens § 24, stk. 1. Tilsvarende gælder efter stk. 6 en person, der på fælles bopæl samlever med en person omfattet af stk. 5, såfremt de pågældende to samlevende havde indgået ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden eller opfyldte betingelserne for at indgå ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden og for så vidt angår ugifte samlevende havde etableret fælles bopæl inden udrejsen. Tilsvarende gjaldt børn under 18 år, såfremt de havde bopæl hos forældrene.

Som begrundelse for bestemmelserne er i bemærkningerne henvist til, at bestemmelserne er indsat efter ønske fra Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet bl.a. under henvisning til, at de pågældende er afskåret fra at erhverve egentlig bopæl i opholdslandet eksempelvis på grund af de særlige internationale regler for deres status dér. Bestemmelserne modsvarer i øvrigt lovens § 18, hvorefter udenlandske

diplomater og militærpersoner og disse husstand under opholdet her i riget ikke registreres i CPR (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 50).

5.4.18. Vejledning af 2002 om folkeregistrering

I vejledning nr. 51 af 13. juni 2002 om folkeregistrering er der sket en uddybning af det i vejledning nr. 128 af 27. juli 1995 og det i vejledning nr. 47 af 24. marts 1993 om ophold i udlandet anførte. Det er således i henseende til bestemmelsen om retten til efter anmodning at forblive registreret her i landet ved ophold i udlandet på 6 måneder eller derunder i tilfælde, hvor den hidtidige bolig opretholdtes til fuld rådighed, jf. lovens § 24, stk. 1, 4. pkt., anført, at det afgørende er, om den pågældende lovligt (hele året) kan bo og overnatte på adressen, hvilket f.eks. er tilfældet, hvis den pågældende har fået dispensation efter planlovgivningen til at bebo et sommerhus hele året. En registrering på et fast opholdssted og ikke en bolig vil ikke kunne opretholdes.

I henseende til bestemmelsen om, at korte ophold her i landet ikke afbryder opholdet i udlandet, så længe vedkommende sover flest gange i udlandet, jf. lovens § 24, stk. 2, er det anført, at der efter bestemmelsen skal foretages en konkret vurdering af, hvorvidt eventuelle ophold her i landet er af en sådan varighed, at udlandsopholdet afbrydes. Det kan ikke kræves, at opholdet her i landet er over 3 måneder. Man skal i stedet vurdere det forudgående udlandsophold i forhold til opholdets længde og formål her i landet.

I henseende til bestemmelsen om statsansatte beordret til tjeneste i udlandet og deres familiemedlemmer, jf. lovens § 24, stk. 5 og 6, er det anført, at bestemmelsen bl.a. vil omfatte personer, som forsvaret eller Beredskabsstyrelsen har sendt til udlandet med henblik på deltagelse i konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver, samt udenrigstjenestens og forsvarets personale, når disse gør tjeneste i udlandet. Disse forbliver registreret på deres hidtidige bopæl eller, såfremt denne opgives, i

deres hidtidige bopælskommune uden at blive registreret på en bestemt bopæl eller et bestemt fast opholdssted. I tilfælde af, at en person omfattet af lovens § 24, stk. 5 og 6, beordres til tjeneste i et andet nordisk land, har den internordiske folkeregistreringsaftale forrang.

5.4.19. Ændringen i 2003 af loven om Det Centrale Personregister

Ved lov nr. 379 af 28. maj 2003 om ændring af lov om Det Centrale Personregister blev det bl.a. i lovens § 24, stk. 7, fastsat, at personer, der af arbejdsmæssige og lignende grunde i en periode på over 6 måneder overnatter størstedelen af tiden i udlandet, men som i denne periode tilbringer hovedparten af weekender, fridage, ferier og lignende på boligen her i landet, har ret til at forblive registreret på bopælen her i landet. I bemærkningerne til bestemmelsen er det anført, at bestemmelsen omfatter alle personer med et arbejds- og opholdsmønster, som det i loven beskrevne, f.eks. langturschauffører, fiskere, handelsrejsende og lignende (Folketingstidende 2002-03, A s. 2754 ff., bemærkningerne til § 24, stk. 7, jf. lovforslagets § 1, stk. 3). Endvidere blev det i § 24, stk. 8, fastsat, at søfarende, der opretholder boligen her i landet, hvor hovedparten af fridage, ferier og lignende tilbringes, har ret til at forblive registreret på bopælen her i landet. Det blev endvidere ved § 24, stk. 9, fastsat, at en tilsvarende ret til at forblive registreret på bopælen har en person, som samlever på fælles bopæl med en person omfattet af § 24, stk. 7 eller 8, såfremt disse grundet hovedpersonens arbejde og lignende har samme opholdsmønster som denne, og såfremt de pågældende to samlevende havde indgået ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden eller opfyldte betingelserne for at indgå ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden og for så vidt angår ugifte samlevende havde etableret fælles bopæl inden starten på dette opholdsmønster. Tilsvarende gælder børn under 18 år, såfremt de har bopæl hos forældrene.

5.5. Udviklingen i reglerne om optagelse på valglisten efter ansøgning under udlandsophold

De vælgere, som efter § 2 i den gældende folketingslov (lovbekendtgørelse nr. 261 af 18. april 2001) er tillagt valgret til Folketinget under udlandsophold, jf. kapitel 5.2., skal som enhver anden vælger optages på folketingsvalglisten for at udøve sin valgret, jf. § 3 i den gældende folketingsvalglov. Optagelse på folketingsvalglisten sker for denne persongruppe efter ansøgning i det omfang, de efter folkeregistreringslovgivningen er registreret som udrejst i folkeregistret, jf. kapitel 5.4. I det følgende redegøres for udviklingen i de særlige regler, der gælder for sådanne vælgers optagelse på folketingsvalglisten.

5.5.1. Udviklingen i reglerne om optagelse på valglisten efter ansøgning fra personer omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1, og stk. 3, jf. stk. 1

5.5.1.1. Ændringen i 1970 af folketingsvalgloven med tilhørende retsfor skrifter

Ved **lov nr. 283 af 10. juni 1970** om ændring af folketingsvalgloven blev det bestemt, at personer, der er ansat i den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget, samt de med disse personer samlevende ægtefæller anses for at have fast bopæl i riget, jf. den dagældende folketingsvalgløvs § 1, stk. 2.

Ved samme ændringslov blev det bestemt, at de nævnte vælgere skulle optages på valglisten i Københavns Kommune, idet de nærmere regler om disse personers optagelse på valglisten skulle fastsættes af indenrigsministeren, jf. den dagældende folketingsvalgløvs § 3, stk. 3.

Om baggrunden for forslaget om optagelse af de pågældende vælgere på valglisten i Københavns Kommune henvistes i bemærkningerne til forslaget til den særlige værnetingsbestemmelse i den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 237 om danske diplomaters værne-

ting i København (Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2542). Endvidere fremgår det af bemærkningerne, at optagelsen på valglisten ville blive betinget af, at vælgeren fremsatte begæring herom.

Ved **bekendtgørelse nr. 398 af 2. september 1970** om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der er beordret til tjeneste uden for riget, blev der fastsat nærmere regler om disse personers optagelse på valglisten.

Ved bekendtgørelsens § 1, stk. 1, blev det præciseret, at vælgere, der var ansat i den danske stat og beordret til tjeneste udenfor riget, kun skulle optages på valglisten i Københavns Kommune, såfremt de ikke havde bevaret fast bopæl andetsteds i riget.

Med betingelsen om, at de pågældende ikke måtte have bevaret fast bopæl andetsteds i riget, sigtedes formentlig til den situation, hvor de pågældende i forbindelse med udlandsopholdet ikke havde opgivet deres faste bopæl i kommunen og derfor ikke skulle frameldes folkeregistret, hvorfor de pågældende automatisk blev optaget på valglisten i den hidtidige bopælskommune efter folketingsvalglovens almindelige regler om optagelse på valglisten.

Efter bekendtgørelsens § 2, stk. 1, var optagelse på valglisten betinget af, at vælgeren fremsatte skriftlig begæring herom. Begæringen skulle indsendes til Københavns Kommune gennem den styrelse, som havde beordret vælgeren til tjeneste uden for riget, og skulle indeholde oplysninger om den pågældendes personnummer, fulde navn, stillingsbetegnelse, flyttedato, sidste bopæl i Danmark, adresse i udlandet og for så vidt angår samlevende ægtefæller til de pågældende diplomater m.v. en erklæring om, at den pågældende var samlevende ægtefælle til en vælger, der var beordret til tjeneste uden for riget.

Efter bekendtgørelsens § 2, stk. 2, skulle begæringen af vedkommende styrelse forsynes med attestations om, at vælgeren var beordret til tjeneste uden for riget eller var en med en sådan vælger sam-

levende ægtefælle, samt at den pågældende i øvrigt opfyldte betingelserne for valgret til Folketinget.

Efter de nærmere regler i bekendtgørelsens § 3 skulle den pågældende efter kommunens modtagelse af den skriftlige begæring om optagelse på valglisten optages på valglisten i Københavns 3. kreds (Rådhuskredsen).

Det påhvilede efter bekendtgørelsens § 5 en vælger, der var optaget på valglisten efter disse regler, gennem vedkommende styrelse at underrette Københavns Kommune, såfremt den beordrede tjeneste i udlandet og dermed grundlaget for vedkommendes optagelse på valglisten ophørte. Tilsvarende gjaldt, såfremt grundlaget for ægtefællens optagelse på valglisten ikke længere var til stede som følge af faktisk samlivsophævelse, separation, skilsmisse, omstødelse eller vedkommende ægtefælles død.

Underretningspligten skulle således ses i sammenhæng med, at en vælger, der var beordret til tjeneste i udlandet, og dennes samlevende ægtefælle forblev optaget på valglisten indtil tjenestens ophør.

Der blev ikke i loven eller bekendtgørelsen fastsat særlige kompetenceregler for, hvilken myndighed der skulle træffe bestemmelse om optagelse på valglisten af vælgere omfattet af diplomatreglen i den dagældende folketingsvalglovs § 1, stk. 2. Kompetencen var henlagt til Københavns Kommune, der havde ansvaret for valglisternes førelse i denne kommune.

5.5.1.2. Ændringen i 1980 af folketingsvalgloven med tilhørende retsfor skrifter

Ved **lov nr. 145 af 30. april 1980** om ændring af folketingsvalgloven blev bestemmelsen om, at personer, der var ansat i den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget, samt de med disse personer samlevende ægtefæller, skulle optages på valglisten i Københavns Kommune, uændret videreført tillige med bemyndigelsen til at fast-

sætte de nærmere regler om disse personers optagelse på valglisten, jf. den dagældende folketingsvalglovs § 7.

Det ved samme lov oprettede og af indenrigsministeren uafhængige Valgretsnevsn fik samtidig kompetence til – ud over i sager vedrørende optagelse af vælgere omfattet af den dagældende folketingsvalglovs § 2, stk. 2 - at træffe afgørelse for så vidt angår bopælskravets opfyldelse i klagesager vedrørende optagelse på valglisten af statsansatte beordret til tjeneste i udlandet og disses samlevende ægtefæller samt i andre sager om optagelse på valglisten af personer, der har ophold i udlandet, jf. den dagældende folketingsvalglovs § 10, stk. 1. Nævnets afgørelse kunne ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. den dagældende folketingsvalglovs § 10, stk. 2.

Bestemmelsen blev forstået således, at Københavns Kommune som hidtil fortsatte med at træffe beslutning om optagelse af sådanne vælgere på valglisten, men at Valgretsnevsn skulle træffe afgørelse i alle tvivlsspørgsmål om, hvorvidt vælgeren var omfattet af den dagældende folketingsvalglovs § 2, stk. 1, jf. Brockmeyer m.fl., den kommenterede folketingsvalglov, 1983, side 88. Valgretsnevsn havde i den tid, nævnet havde fungeret siden 1980, og frem til den følgende lovændring i 1987 ikke haft sager om optagelse på valglisten efter den dagældende folketingsvalglovs § 2, stk. 1, jf. betænkning nr. 1084/1986, side 142.

Ved **bekendtgørelse nr. 422 af 24. september 1980** om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der er beordret til tjeneste uden for riget, videreførtes i det væsentlige de i bekendtgørelse nr. 398 af 2. september 1970 fastsatte nærmere regler om disses optagelse på valglisten. Ansøgning skulle endvidere som hidtil indsendes gennem vedkommende statslige styrelse, der skulle attestere, at vælgeren var beordret til tjeneste uden for riget eller var en med en sådan vælger samlevende ægtefælle, samt at den pågældende i øvrigt opfyldte betingelserne for valgret til Folketinget, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 2, og videresende den til vedkommende folkeregister.

5.5.1.3. Folketingsvalgloven af 1987 med tilhørende retsfor skrifter

Ved lov nr. 271 af 13. maj 1987 om ændring af folketingsvalgloven blev det bestemt, at personer omfattet af folketingsvalglovens § 2 – og dermed også vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1 – efter anmodning skulle optages på folketingsvalglisten i den kommune, hvor de sidst havde været tilmeldt folkeregistret, jf. den dagældende folketingsvalglovs § 16, stk. 1, 1. pkt. Som anført i bemærkningerne indebar bestemmelsen den realitetsændring, at vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1, ikke længere skulle optages på valglisten i Københavns Kommune, jf. Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 3306. Ændringen var begrundet i, at det havde givet anledning til en række administrative problemer, at der for ansatte i udenrigstjenesten m.fl., der var beordret til tjeneste i udlandet, og for andre udlandsdanskere, der ansås for at have bevaret fast bopæl i riget, gjaldt forskellige regler for, på hvilken kommunes valgliste de skulle optages. Fremover skulle for begge grupper gælde det regelsæt, der gjaldt for andre udlandsdanskere end dem, der var beordret til tjeneste i udlandet, jf. betænkning nr. 1084/1986, side 15-16.

Med bestemmelsen blev det nu i loven tydeliggjort, at optagelse af vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1, på valglisten ikke skete automatisk, men alene skete efter anmodning fra vælgeren. Dette var i overensstemmelse med den hidtidige retstilstand, jf. det i bemærkningerne til lov nr. 283 af 10. juni 1970 forudsatte.

Endvidere blev det nu også for vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1, bestemt, at anmodning om optagelse på valglisten skulle indgives på en formular, der var godkendt af indenrigsministeren, jf. den dagældende folketingsvalglovs § 16, stk. 1, 2. pkt. Et sådant krav havde ikke hidtil været foreskrevet i loven, men i praksis anvendtes imidlertid en blanketformular, som Udenrigsministeriet havde udarbejdet i samarbejde med Indenrigsministeriet. Denne blanketformular blev nu foreslået gjort obligatorisk, jf. betænkning nr. 1084/1986, side 141-142.

Dernæst blev det i loven bestemt, at hvis der i øvrigt var tvivl om, hvorvidt en vælger var omfattet af folketingsvalglovens § 2, kunne vælgeren kun optages på valglisten, såfremt Valgrets-nævnet i hvert enkelt tilfælde anså betingelserne i folketingsvalglovens § 2 for at være opfyldt, jf. den dagældende folketingsvalglovs § 16, stk. 2, 2. pkt. Det anføres i bemærkningerne til bestemmelsen, at Valgrets-nævnets opgaver i alt væsentligt vedrører sager om optagelse på valglisten af vælgere omfattet af § 2, stk. 2, og at der i relation til § 2, stk. 1, stort set kun kan komme til at foreligge en sag for Valgrets-nævnet, såfremt der måtte være tvivl om, hvorvidt en af de i § 2, stk. 1, nævnte ægtefæller samlever med en vælger omfattet af § 2, stk. 1, jf. Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 3306-3307. Bestemmelsen indebærer således, at kommunalbestyrelsen træffer afgørelse i tilfælde, hvor den pågældende vælger er omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1, medmindre der (undtagelsesvis) er tvivl om, at betingelserne er opfyldt.

Desuden blev det i loven nu udtrykkeligt angivet, at vælgere, der var omfattet af folketingsvalglovens § 2, skulle optages på valglisten, hvis der var truffet afgørelse herom senest ved udløbet af fristen for tilflytteres optagelse på valglisten (18.-dagen før valgdagen), jf. lovens § 18, stk. 5 og bemærkningerne til denne bestemmelse Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 3307.

Endvidere fik indenrigsministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om optagelse på valglisten af vælgere omfattet af § 2, jf. folketingsvalglovens § 16, stk. 4. Herved videreførtes den hidtidige bemyndigelse hertil vedrørende vælgere omfattet af § 2, stk. 1.

Ved **bekendtgørelse nr. 332 af 23. juni 1988** om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgret uanset ophold i udlandet, blev de ved bekendtgørelse nr. 422 af 24. september 1980 fastsatte regler om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der var beordret til tjeneste uden for riget, i det væsentlige videreført. Ansøgning skulle som hidtil indsendes gennem vedkommende statslige styrelse, der skulle attestere, at vælgeren var beordret til tjeneste uden for riget

eller var en med en sådan vælger samlevende ægtefælle, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 3, og videresende den til vedkommende folkerregister.

Som en konsekvens af den ved lovændringen gennemførte ændring, hvorefter disse personer fremover skulle optages på valglisten i den kommune, hvor de sidst havde været tilmeldt folkerregistret, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 1, skulle ansøgning om optagelse på valglisten fremover indgives til den kommune, hvor vælgeren sidst havde været tilmeldt folkerregistret, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 1.

Som en konsekvens af lovændringen blev det fastsat, at vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1, skulle indgive ansøgning på et særligt ansøgningsskema (et blåt skema), jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1. Ansøgningsskemaet skulle i modsætning til det ansøgningsskema, vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, skulle benytte, skaffes hos vedkommende styrelse og indeholdt en særlig rubrik for den foreskrevne attestations fra vedkommende styrelse.

Endvidere blev der – i overensstemmelse med, hvad der var anført i betænkning nr. 1084/1986 side 141, og i overensstemmelse med hidtidige retstilstand – optaget en bestemmelse om, at afgørelse om optagelse på valglisten af vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1, gjaldt, indtil den beordrede tjeneste ophørte, eller for så vidt angår ægtefæller indtil faktisk samlivsophævelse, separation, skilsmisse eller omstødelse, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 2.

5.5.1.4. Retsforskrifter af 1998

Ved bekendtgørelse nr. 813 af 19. november 1998 om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valget uanset ophold i udlandet, blev de ved bekendtgørelse nr. 332 af 23. juni 1988 fastsatte regler om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der var beordret til tjeneste uden for riget, i det væsentlige videreført. Bestemmelserne blev dog justeret som følge af, at ugifte samlevende i mellem-

den var blevet sidestillet med ægtefæller og registrerede partnere i relation til valget under udlandsopholdet, og at reglerne om ægtefællers, registrerede partners og ugifte samlevendes opfyldelse af bopælsbetingelsen under udlandsophold i forbindelse hermed blev anført i et nyt § 2, stk. 3, jf. lov nr. 472 af 12. juni 1996.

5.5.1.5. Loven af 2000 om Det Centrale Personregister

Ved lov nr. 426 af 31. maj 2000 om Det Centrale Personregister blev det fastsat i lovens § 24, stk. 5 og 6, at statsansatte, der er beordret til tjeneste uden for riget, samt disse personers samlevende ægtefæller, registrerede partnere eller samlevere aldrig skulle registreres som udrejst uanset varigheden af opholdet i udlandet, og uanset om de havde bevaret bolig i Danmark eller ej. For så vidt angår samlevere er det dog en betingelse, at de to samlevere opfyldte betingelserne for at indgå ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden og havde etableret fælles bopæl inden udrejsen. De personer, der er omfattet af CPR-lovens § 24, stk. 5 og 6, svarer således til de persongrupper, der er omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1, og § 2, stk. 3, jf. stk. 1.

En vælger, der tilhører de nævnte persongrupper, og som efter den 1. juli 2000, hvor CPR-loven trådte i kraft, har taget ophold i udlandet i forbindelse med den beordrede tjeneste, vil derfor fortsat være registreret som bosiddende i Danmark og vil derfor opfylde betingelserne for at blive optaget automatisk på folketingsvalglisten uden anmodning fra vælgeren.

Der vil dog fortsat være tilfælde, hvor vælgere, som ikke er omfattet af CPR-lovens § 24, stk. 5 og 6, og derfor skal registreres som udrejst, alligevel vil være omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1, og stk. 3, jf. stk. 1, og derfor vil kunne indgive anmodning om optagelse på folketingsvalglisten efter den 1. juli 2001. Som eksempel kan nævnes ægtefællen til en statsansat, hvor ægteskabet indgås under den beordrede tjeneste i udlandet, og ægtefællen ved ægteskabets indgåelse var registreret som udrejst i folkeregistret.

5.5.1.6. Ændringen i 2001 af folketingsvalgloven med tilhørende retsforskrifter

Ved **lov nr. 215 af 28. marts 2001** om ændring af folketingsvalgloven blev det som en konsekvens af reglerne i CPR-lovens § 24, stk. 5 og 6, præciseret, at reglerne om optagelse på valglisten efter anmodning af vælgere, der var omfattet af folketingsvalglovens § 2, kun omfattede de vælgere, som i forbindelse med udlandsopholdet var registreret som udrejst i CPR, jf. folketingsvalglovens § 16, stk. 1, 1. pkt., og lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1. (Folketingstidende 2000-01, tillæg A, s. 2758).

På den baggrund blev reglerne om optagelse på valgliste efter anmodning af vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1, og stk. 3, jf. stk. 1, forenklet, således at disse vælgere blev omfattet af de samme regler som vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, og stk. 3, jf. stk. 2. Dette indebar, at Valgretsnævnet også for disse vælgere skulle træffe afgørelse om optagelse på valglisten, såfremt vælgeren havde haft ophold i udlandet i mere end 4 år, eller der i øvrigt var tvivl om, hvorvidt en vælger var omfattet af folketingsvalglovens § 2, jf. folketingsvalglovens § 16, stk. 2. Dette indebar endvidere, at afgørelser om optagelse på valglisten kun gjaldt 2 år ad gangen, men med adgang til fornyet optagelse efter anmodning, såfremt betingelserne for valgret uanset udlandsophold fortsat var til stede, jf. folketingsvalglovens § 16, stk. 3.

Endelig blev det bestemt, at afgørelse om optagelse på folketingsvalg som en konsekvens af afkortningen af den seneste frist for tilflytteres optagelse på valglisten skulle være truffet senest 15.-dagen mod tidligere 18.-dagen før valgdagen, jf. folketingsvalglovens § 18, stk. 5.

Ved den gældende **bekendtgørelse nr. 306 af 3. maj 2001** er reglerne om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgret uanset ophold i udlandet, som en konsekvens af lovændringen ændret, således at vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1, og stk. 3, jf. stk. 1, skal optages på valglisten efter de samme regler som

vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, og stk. 3, jf. stk. 2. Dette indebærer bl.a., at der ikke længere stilles krav om, at vedkommende styrelse har attesteret, at vedkommende henholdsvis vedkommendes ægtefælle, registrerede partner eller samlever er ansat i den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget. Endvidere skal vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2 fremover indgive ansøgning om optagelse på valglisten på et nyt ansøgningsskema, Indenrigsministeriet har ladet fremstille, som kan anvendes af alle ansøgere, der søger om optagelse efter folketingsvalglovens § 2, jf. bekendtgørelsens § 3. Endvidere er forpligtelsen for personer beordret til tjeneste i udlandet af den danske stat og disses ægtefæller m.v. til at underrette Indenrigsministeriet om bortfald af betingelserne for valget ophævet som følge af, at afgørelsen om valget får samme gyldighedsperiode som andre vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2 (2 år fra afgørelsens dato).

5.5.2. Udviklingen i reglerne om optagelse på valglisten efter ansøgning fra personer omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, og stk. 3, jf. stk. 2

5.5.2.1. Ændringen i 1980 af folketingsvalgloven med tilhørende retsfor skrifter

Ved lov nr. 145 af 30. april 1980 om ændring af folketingsvalgloven blev det bestemt, at de personer, som er opregnet i den gældende folketingsvalglovs § 2, stk. 2, og som midlertidigt har taget ophold i udlandet, samt de med disse personer samlevende ægtefæller anses for at have fast bopæl i riget.

Til grund for den ved lov nr. 145 af 30. april 1980 gennemførte ordning vedrørende behandlingen af ansøgninger om optagelse på folketingsvalglisten efter § 2, stk. 2, lå bl.a. forslag fra **Valglovsudvalget**, som i januar 1980 afgav delbetænkning om en revision af folketingsvalgloven, betænkning nr. 893/1980, jf. herom kapitel 5.1.3.

Udvalget fandt i overensstemmelse med den ordning, der gjaldt for statsansatte, der var beordret til tjeneste i udlandet, og ved Europa-Parlamentsvalg for personer med dansk indfødsret, der var bosat i et af de øvrige medlemslande, at optagelse på valglisten burde gøres betinget af, at vælgeren indgav skriftlig begæring herom til den kommune, hvori vælgeren sidst havde været tilmeldt folkeregistret. Udvalget fandt, at denne fremgangsmåde var nødvendiggjort af administrative grunde, og at en begæring kunne tages som udtryk for, at vedkommende person med dansk indfødsret havde bevaret en vis tilknytning til det danske samfund, jf. betænkningens kapitel 2.3.6. side 17- 19.

Udvalget tilkendegav, at når en vælger havde indgivet begæring om optagelse på valglisten, måtte det principielt bero på en individuel vurdering, om betingelserne herfor var opfyldt. Udvalget bemærkede endvidere, at vurderingen kunne resultere i optagelse, enten fordi den pågældende hørte til en af de anførte kategorier, og opholdet i udlandet var midlertidigt, eller fordi den pågældende af andre grunde antoges at have en så nær tilknytning til det danske samfund, at fast bopæl her i riget forelå.

Udvalget tilkendegav endvidere, at de personer, der omfattedes af den beskrevne ordning for en udvidelse af valgretten for danske statsborgere i udlandet, og som indgav begæring om optagelse på valglisten, i de første år efter udrejsen måtte antages at have bevaret en så nær tilknytning til det danske samfund, at dokumentationen for, at tilknytningen var til stede, måtte kunne baseres på en af den pågældende afgivet erklæring. Udvalget foreslog derfor, at danske statsborgere, som inden for de sidste 4 år havde haft ophold her i landet, kunne optages på valglisten, såfremt begæringen om optagelse blev ledsaget af en egenhændigt underskrevet og dateret erklæring om, at vedkommende hørte til en af de anførte kategorier, og at opholdet i udlandet var midlertidigt. Forelå en skriftlig begæring, ledsaget af en sådan erklæring, foreslog udvalget, at kommunalbestyrelsen, som i øvrigt havde ansvaret for valglisternes udarbejdelse, ville kunne beslutte, at vedkommende blev optaget på valglisten. Udvalget

fandt, at man herved opnåede en meget betydelig administrativ og valgteknisk forenkling.

Udvalget foreslog endvidere, at i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen efter de foreliggende oplysninger var i tvivl om, hvorvidt en begæring om optagelse på folketingsvalglisten kunne imødekommes, samt i alle andre tilfælde end de i det ovenfor anførte afsnit beskrevne, hvor der var indgivet begæring om optagelse på folketingsvalglisten af en person med dansk indfødsret, der havde ophold i udlandet, skulle kommunalbestyrelsen videresende begæringen til en central myndighed til afgørelse. Udvalget bemærkede herved, at såfremt en udvidelse af valgretten for danske statsborgere i udlandet blev gennemført i overensstemmelse med den beskrevne ordning, ville såvel afgørelsernes antal som deres karakter begrunde, at der blev taget særlige retssikkerhedshensyn, som efter udvalgets opfattelse bedst ville kunne tilgodeses gennem en nævnsbehandling, hvor såvel dommererfaring som valgteknisk og statsretlig ekspertise var repræsenteret.

Med hensyn til, hvor lang en periode en vælger efter disse regler ville kunne forblive optaget på valglisten, fandt udvalget, at det ville være rimeligt at fastsætte en optagelsesperiode på 2 år, således at en vælger for at få sin optagelse på valglisten fornyet måtte indgive en ny begæring om optagelse. Udvalget fandt, at vælgeren herved blev tilskyndet til at tage stilling til, hvorvidt vedkommende fortsat mente at opfylde betingelserne for at kunne blive optaget på valglisten. Udvalget fandt endvidere, at forslaget ville medføre, at der med disse mellemrum blev gennemført en fornyet vurdering på grundlag af oplysningerne om opholdets varighed, som navnlig efter forløbet af de første 4 år efter udrejsen fra Danmark ville få øget selvstændig betydning for bedømmelsen af, om bopælskravet var opfyldt.

Udvalget fandt, at en ordning som den beskrevne i rimeligt omfang tilgodeså såvel teknisk-administrative hensyn som hensynet til, at personer med dansk indfødsret i udlandet kunne konstatere, om de opfyldte betingelserne for at kunne deltage i danske valg.

Ved **lov nr. 145 af 30. april 1980** om ændring af folketingsvalgloven blev Valglovsudvalgets forslag om behandlingen af ansøgninger om optagelse på valglisten i alt væsentligt gennemført.

Ved ændringsloven blev det bestemt, at de pågældende skulle optages på valglisten i den kommune, hvori de sidst havde været tilmeldt folkeregistret. Det blev endvidere bestemt, at begæring om optagelse skulle indgives til kommunalbestyrelsen i den kommune, hvori de pågældende sidst havde været tilmeldt folkeregistret på en af indenrigsministeren foreskrevet formular, jf. i det hele lovens § 8, stk. 1.

Af bemærkningerne til bestemmelsen (FT 1979-80, 2. samling, tillæg A, sp. 3582) fremgik bl.a., at det fandtes mest hensigtsmæssigt, at vælgere, der var omfattet af § 2, stk. 2, blev optaget på valglisten i den kommune, hvori de sidst havde været tilmeldt folkeregistret, og at disse vælgere i alle tilfælde indgav begæring om optagelse på valglisten til denne kommune. Der henvises herved til, at dette bl.a. hang sammen med ønsket om at undgå, at samtlige disse vælgere udøvede deres valgret i samme opstillingskreds, samt at oplysningerne om, hvornår de pågældende vælgere sidst havde boet her i landet, skulle tilvejebringes fra den sidste bopælskommune.

Ved ændringsloven blev det endvidere bestemt, at indenrigsministeren nedsatte et nævn, bestående af en formand og 2 andre medlemmer. Formanden skulle ifølge bestemmelsen være dommer og det ene af de andre medlemmer skulle være kyndig i statsforfatningsret, jf. lovens § 9. Det blev i lovens § 10, stk. 2, fastsat, at nævnets afgørelser ikke kunne indbringes for anden administrativ myndighed.

Den endelige administrative behandling af sager om optagelse på folketingsvalglisten af personer med dansk indfødsret med ophold i udlandet blev således i overensstemmelse med Valglovsudvalgets forslag underlagt et uafhængigt nævn – Valgretsnet. Det er om baggrunden herfor i bemærkningerne til lovforslaget anført, at Indenrigsministeriet i overensstemmelse med Valglovsudvalget havde fundet, at antallet af sager om optagelse på valglisten af danske stats-

borgere med ophold i udlandet samt karakteren af disse sager bevirkede, at den endelige administrative behandling burde underlægges et uafhængigt nævn, som kunne sikre en ensartet praksis, og hvis virksomhed kunne tilrettelægges under hensyntagen til særlige retssikkerhedshensyn, og i hvilket den nødvendige sagkundskab kunne blive repræsenteret. Endvidere anførtes, at nævnets afgørelser ville kunne indbringes for domstolene efter de almindelige regler (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, tillæg A, sp. 3582-3583).

Med hensyn til kompetencefordelingen mellem kommunalbestyrelserne og Valgrets nævnet blev det endvidere i ændringsloven fastsat, at personer, der indgav begæring om optagelse på valglisten efter § 8, stk. 1, og som inden for de sidste 4 år havde haft ophold her i landet, skulle optages på valglisten, såfremt begæringen om optagelse på valglisten blev ledsaget af en egenhændigt underskrevet og dateret erklæring om, at vedkommende opfyldte betingelserne i lovens § 2, stk. 2, jf. lovens § 8, stk. 2, 1. pkt. Det blev endvidere fastsat, at såfremt de for kommunalbestyrelsen foreliggende oplysninger gav grund til at antage, at vedkommende ikke opfyldte betingelserne i § 2, stk. 2, skulle kommunalbestyrelsen forelægge begæringen om optagelse på valglisten for Valgrets nævnet til afgørelse, jf. lovens § 8, stk. 2, 2. og 3. pkt. Desuden blev det fastsat, at indenrigsministeren kunne fastsætte, at kommunalbestyrelsen også i andre tilfælde skulle forelægge begæringen for nævnet til afgørelse, jf. § 8, stk. 2, 4. pkt. Det blev endelig bestemt, at kommunalbestyrelsen i andre tilfælde end de i stk. 2 nævnte, dvs. hvis personen inden for de sidste 4 år ikke havde haft ophold her i landet, eller hvis personen ikke ledsagede begæringen af den ovennævnte erklæring, skulle forelægge en begæring om optagelse på valglisten for Valgrets nævnet til afgørelse, jf. lovens § 8, stk. 3.

Af bemærkningerne til § 8, stk. 2, fremgik, at bestemmelsen udtømmende opregnede de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen selvstændigt kunne træffe afgørelse om optagelse på valglisten. Det fremgik endvidere af bemærkningerne, at det var forudsat, at kommunalbestyrelsen foretog en undersøgelse i kommunens folkeregister af, om

vedkommende ansøger havde haft bopæl i kommunen inden for de sidste 4 år. Derimod skulle kommunalbestyrelsen ikke foretage en selvstændig efterprøvelse af indholdet af ansøgerens erklæring om at opfylde betingelserne i § 2, stk. 2, idet denne erklæring, der afgaves under strafansvar, uden videre kunne lægges til grund, medmindre de for kommunalbestyrelsen foreliggende oplysninger gav anledning til at antage, at betingelserne ikke var opfyldt (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, tillæg A, sp. 3581).

Bestemmelsen opstillede således en formodning for – når udlandsopholdet var under 4 år fra frameldelsen til folkeregistret - at den, der begærede optagelse på valglisten og erklærede at opfylde betingelserne i lovens § 2, stk. 2, også havde tilstrækkelig tilknytning til, at vedkommende kunne anses for at have fast bopæl i riget, jf. Valgretsnevnets beretning fra 1981. Var udlandsopholdet 4 år eller mere, eller forelå der tvivl om, hvorvidt en vælger var omfattet af lovens § 2, stk. 2, skulle afgørelsen heraf henskydes til Valgretsrådet med henblik på en konkret bedømmelse af tilknytningsmomenterne.

I bemærkningerne til bestemmelsen blev der henvist til, at dette særligt ville kunne komme på tale for så vidt angår anvendelsesområdet for § 2, stk. 2, nr. 6. Det blev endvidere tilkendegivet, at det var Indenrigsministeriets opfattelse, at det ville være hensigtsmæssigt at pålægge kommunalbestyrelserne at forelægge alle sager om anvendelse af § 2, stk. 2, nr. 6, samt andre sager, hvori der opstod fortolkningstvivel, for nævnet til afgørelse med henblik på fastlæggelsen af en entydig praksis. Endelig blev det tilkendegivet, at Indenrigsministeriet på grundlag af en sådan praksis på et senere tidspunkt nærmere kunne fastlægge, for hvilke kategorier af danske statsborgere med ophold i udlandet kommunalbestyrelserne selvstændigt kunne træffe afgørelse om optagelse på valglisten i henhold til lovens § 2, stk. 2, nr. 6, m.v. Om bestemmelsen i stk. 3 var det i bemærkningerne anført, at bestemmelsen indebar, at kommunalbestyrelsen var afskåret fra at meddele afslag på en begæring om optagelse på valglisten (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, tillæg A, sp. 3581-3582).

I forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. L 143 om ændring af lov om valg til Folketinget stillede Folketingets Kommunaludvalg bl.a. spørgsmål om, hvorvidt det skulle kunne dokumenteres, at opholdet i udlandet er begrundet i helbredsmæssige årsager og i bekræftende fald hvorledes (spørgsmål 4 ad L 143 – Kommunaludvalgets bilag 1). Spørgsmålet er hverken optrykt som bilag til Kommunaludvalgets betænkning eller tillægsbetænkning over lovforslaget.

Af indenrigsministerens besvarelse af spørgsmålet fremgik bl.a. følgende:

”Der vil ikke af kommunalbestyrelsen blive foretaget nogen efterprøvelse af indholdet af erklæringer om at høre til en af de opregnede personkategorier fra personer, der har haft fast ophold her i landet inden for de sidste 4 år. Disse erklæringer vil således uden videre blive lagt til grund af kommunalbestyrelsen. Personer, der opgiver, at de opholder sig i udlandet af helbredsmæssige grunde, vil således ikke blive afkrævet dokumentation herfor. Dette skyldes dels, at et krav om sådan dokumentation ville nødvendiggøre en uforholdsmæssig administration dels, at et sådant krav er blevet anset for unødvendigt, bl.a. fordi erklæringerne afgives under ansvar efter straffelovens § 162, hvor strafferammen er bøde, hæfte eller fængsel indtil 4 måneder.

Ved begæringer, der forelægges det i § 9 omhandlede nævn, herunder navnlig fra personer, der har haft fast ophold i udlandet i mere end 4 år, vil der være mulighed for en individuel prøvelse. Det er imidlertid ikke muligt på forhånd at fastlægge, efter hvilke retningslinier nævnets virksomhed vil blive tilrettelagt. Det har således været hensigten med oprettelsen af nævnet, at fastlæggelsen af det konkrete indhold af grundlovens valgretsbetingelse om fast bopæl i riget for de af nyordningen omfattede personer, i tilfælde hvor der kunne være anledning til tvivl, skulle overlades et uafhængigt organ, hvor den fornødne sagkundskab vil være repræsenteret. Det vil dog næppe være sandsynligt, at nævnet i almindelighed vil kræve dokumentation af den i spørgsmålet nævnte karakter. Nævnets virksomhed må snarere antages at komme til at bestå i at tage stilling til, hvilke tilknytningsmomenter der skal lægges vægt på som betingelse for, at personer, der har haft fast ophold i udlandet mere end 4 år, m.v., bevarer retten til at blive optaget på valglisten.” (L 143 – bilag 4; spørgsmålet er ikke optrykt i betænkningen)

Med hensyn til gyldighedsperioden for en afgørelse om optagelse på valglisten blev det i ændringsloven bestemt, at afgørelser om optagelse på valglisten havde virkning i 2 år fra afgørelsens dato, jf. lovens § 8, stk. 4. I bemærkningerne til bestemmelsen anføres, at det herved sikredes, at der med rimeligt korte mellemrum ville være anledning til at konstatere, om vælgeren fortsat hørte til en af de i § 2, stk. 2, opregnede kategorier. Endvidere ville bestemmelsen medføre, at der med disse mellemrum gennemførtes en fornyet vurdering på grundlag af oplysningerne om opholdets varighed, som navnlig efter forløbet af de første 4 år ville få øget selvstændig betydning for bedømmelsen af, om bopælskravet var opfyldt (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, tillæg A, sp. 3582).

I ændringsloven blev det endvidere bestemt, at såfremt der indgaves en begæring om fornyet optagelse på valglisten inden udløbet af den 2-årige virkningsperiode, blev perioden forlænget, indtil der var truffet afgørelse, jf. lovens § 8, stk. 5. I bemærkningerne anførtes, at bestemmelsen tilsigtede at sikre vælgerens fortsatte optagelse på valglisten, når blot vedkommende havde indgivet begæring herom inden virkningsperiodens udløb (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, tillæg A, sp. 3582).

I ændringsloven blev det endvidere bestemt, at kommunalbestyrelsen, når den havde truffet afgørelse om, at optagelse på valglisten skulle finde sted, skulle drage omsorg for, at der meddeltes underretning til den person, der havde indgivet begæring om optagelse på valglisten, jf. lovens § 8, stk. 6.

Ved ændringsloven blev indenrigsministeren bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om begæringens indgivelse og behandling samt om optagelse på valglisten, jf. lovens § 8, stk. 7.

Ved Indenrigsministeriets **cirkulære af 26. september 1980** om udlandsdanskernes optagelse på folketingsvalglisten blev der redegjort nærmere for den fremgangsmåde, kommunalbestyrelserne skulle

følge ved optagelse på valglisten af personer omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2.

I cirkulæret var det bl.a. anført, at kommunen skulle udlevere ansøgningsskemaer til vælgere, der anmeldte flytning til udlandet, samt efter begæring. Endvidere var det anført, at vælgeren også kunne få udleveret ansøgningsskemaet på danske repræsentationer i udlandet.

I cirkulæret var endvidere anført, at kommunalbestyrelsen ved eftersyn i folkeregistret skulle undersøge, om

- 1) ansøgeren opfyldte de almindelige valgretsbetingelser ud over bopælskravet (om ansøgeren var fyldt 18 år, havde dansk indfødsret og ikke var umyndiggjort), og
- 2) om ansøgningsskemaet var korrekt udfyldt og underskrevet, herunder om der var anført korrekt personnummer, udrejsedato og sidste adresse i Danmark.

Ansøgningen skulle endvidere eftersendes til rette kommune, hvis ansøgningen var indgivet til en anden kommune end den, hvor ansøgeren sidst har været tilmeldt folkeregistret.

Var ansøgeren med rette ikke frameldt folkeregistret, skulle ansøgeren underrettes om, at optagelse på valglisten ville ske automatisk.

Ansøgningen skulle endvidere sendes til Valgretsnevnet til afgørelse, hvis:

- 1) ansøgeren ikke inden for de sidste 4 år havde været tilmeldt folkeregistret
- 2) årsagen til ansøgerens ophold i udlandet ikke kunne markeres ved afkrydsning i ansøgningsskemaet, idet årsagen måske faldt ind under § 2, stk. 2, nr. 6

- 3) kommunalbestyrelsen havde grund til at antage, at ansøgeren ikke opfyldte betingelserne i § 2, stk. 2.

I sager, hvor kommunalbestyrelsen i øvrigt traf afgørelse, skulle kommunalbestyrelsen underrette ansøgeren om afgørelsen og i den forbindelse oplyse ansøgeren om afgørelsens virkning og gyldighedsperiode. Afgørelsen skulle endvidere indberettes til CPR med henblik på udfærdigelse af valglisten.

Særligt om ansøgningsskemaet bemærkes, at det oprindeligt var indrettet således, at personer, der havde opholdt sig mindre end 4 år i udlandet, alene skulle afkrydse den relevante rubrik for årsagen til udlandsopholdet, men ikke give nærmere oplysninger om, hvorfor den pågældende anså årsagen for opfyldt. Eksempelvis skulle der ved afkrydsningen af årsagen "Ansæt i international organisation, hvoraf Danmark er medlem" ikke gives oplysning om navnet på organisationen. Denne udformning af afkrydsningsskemaet ansås som en konsekvens af lovens § 8, stk. 1, hvorefter en begæring om optagelse på valglisten fra personer, som inden for de sidste 4 år havde haft ophold her i landet, skulle imødekommes, såfremt begæringen om optagelse på valglisten blev ledsaget af en egenhændigt underskrevet og dateret erklæring om, at vedkommende opfyldte betingelserne i lovens § 2, stk. 2.

Det viste sig dog hurtigt i praksis, at en afkrydsning af den relevante rubrik i ansøgningsskemaet ikke var et tilstrækkeligt grundlag for behandlingen af ansøgningen, og at Valgretsnettet derfor måtte indhente supplerende oplysninger om den afkrydsede årsag fra ansøgeren.

Ansøgningsskemaet blev derfor i 1986 ændret, således at der skulle gives supplerende oplysninger om den afkrydsede årsag.

5.5.2.2. Folketingsvalgloven af 1987 med tilhørende retsfor skrifter

Ved **lov nr. 271 af 13. maj 1987** om valg til Folketinget blev en række af de detaljerede bestemmelser i ændringsloven af 1980 om behandlingen af ansøgninger om optagelse på valglisten efter folketingsvalglovens § 2 videreført. Det drejede sig om bestemmelserne om

- at optagelse på valglisten skete i den kommune, hvor vælgeren sidst havde været tilmeldt folkeregisteret, jf. § 16, stk. 1, 1. pkt. svarende til den tidligere folketingsvalglovs § 8, stk. 1, 1. pkt.
- at optagelse på valglisten skete efter skriftlig begæring, jf. samme bestemmelser
- at anmodning skulle indgives på en af indenrigsministeren godkendt formular, jf. § 16, stk. 1, 2. pkt., svarende til den tidligere folketingsvalglovs § 8, stk. 1, 2. pkt.
- at afgørelser om optagelse på valglisten gjaldt i 2 år regnet fra afgørelsens dato, jf. § 16, stk. 3, 1. pkt., svarende til den tidligere folketingsvalglovs § 8, stk. 4
- at gyldighedsperioden blev forlænget ved anmodning om fornyet optagelse inden udløbet af 2 år fra afgørelsens dato, jf. § 16, stk. 3, 2. pkt., svarende til den tidligere folketingsvalglovs § 8, stk. 5
- bemyndigelsen til at fastsætte nærmere regler om optagelsen på valglisten, jf. § 16, stk. 4, svarende til den tidligere folketingsvalglovs § 8, stk. 7.

I lov nr. 271 af 13. maj 1987 blev det præciseret, at vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, kun kunne optages på valglisten, såfremt Valgrets-nævnet i hvert enkelt tilfælde anså betingelserne i § 2, stk. 2, for opfyldt, jf. § 16, stk. 2, hvis

- vælgeren havde haft ophold i udlandet i mere end 4 år, eller
- der i øvrigt var tvivl om, hvorvidt en vælger var omfattet af § 2.

Bestemmelsen om, at sager, hvor vælgeren havde haft ophold i udlandet i højst 4 år, skulle forelægges Valgretsnettet til afgørelse, hvis der i øvrigt var tvivl om, hvorvidt en vælger var omfattet af § 2, afløste de hidtidige bestemmelser i folketingsvalglovens § 8, stk. 2 og 3, om, at sager, hvor vælgeren havde haft ophold i udlandet i højst 4 år, skulle forelægges Valgretsnettet til afgørelse, hvis

- begæringen ikke var ledsaget af en egenhændigt underskrevet og dateret erklæring om, at vedkommende opfyldte betingelserne i § 2, stk. 2, eller
- de for kommunalbestyrelsen foreliggende oplysninger gav grund til at antage, at vedkommende ikke opfyldte betingelserne i § 2, stk. 2, eller
- indenrigsministeren havde fastsat, at kommunalbestyrelsen også i andre tilfælde skulle forelægge begæringen for Valgretsnettet.

Endvidere udgik bestemmelsen om kommunalbestyrelsens underretningspligt, jf. den tidligere folketingsvalglovs § 8, stk. 6.

I bemærkningerne til bestemmelsen anføres herom, at det foresloges, at de detaljerede regler om behandlingen af sager om optagelse på valglisten af vælgere omfattet af § 2 for fremtiden fastsattes af indenrigsministeren i administrative forskrifter, jf. betænkning nr. 1084/1986, side 141-142, og Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 3306.

Det har på baggrund af de anførte kompetenceregler været antaget i praksis, at bestemmelsen opstillede en formodning for – når udlandsopholdet var under 4 år fra frameldelsen til folkeregistret - at den, der begærede optagelse på valglisten og erklærede at opfylde betingel-

serne i lovens § 2, stk. 2, og havde givet de til brug for optagelsen på valglisten fornødne oplysninger, også havde tilstrækkelig tilknytning til, at vedkommende kunne anses for at have fast bopæl i riget, og at sager, hvor folkeregistret ikke var i tvivl om, at årsagsbetingelsen ikke var opfyldt, også skulle forelægges for Valgretsnevnet, der alene var kompetent til at meddele et eventuelt afslag, jf. Valgretsnettets beretning fra 1985-92.

Til gengæld blev det i loven nu udtrykkeligt angivet, at vælgere, der er omfattet af folketingsvalglovens § 2, skulle optages på valglisten, hvis der var truffet afgørelse herom senest på dagen før udløbet af fristen for tilflytteres optagelse på valglisten (18.-dagen før valgdagen), jf. lovens § 18, stk. 5 og bemærkningerne til denne bestemmelse, jf. Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 3307.

Ved **bekendtgørelse nr. 332 af 23. juni 1988** om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgret uanset ophold i udlandet, og ved **cirkulære af 23. juni 1988** om behandling m.v. af ansøgninger om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgret uanset ophold i udlandet, blev der fastsat mere detaljerede regler for behandlingen af ansøgninger om optagelse på valglisten af vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2.

Det var således fastsat, at ansøgningen skulle være egenhændigt dateret og underskrevet af vælgeren samt indeholde oplysning om vælgerens fulde navn, personnummer, udrejsedato, seneste adresse i Danmark, adresse i udlandet og årsagen til udlandsopholdet, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Det var endvidere i forhold til cirkulæret af 26. september 1980 præciseret, at kommunalbestyrelsen skulle meddele afslag på ansøgningen, hvis kommunalbestyrelsens undersøgelse havde ført til, at ansøgeren ikke opfyldte de almindelige valgrets-betingelser ud over bopælskravet, jf. cirkulærets § 2, stk. 2. Kommunalbestyrelsen skulle endvidere tilbagesende ansøgningen, hvis ansøgningen ikke var underskrevet af ansøgeren personligt eller det foreskrevne ansøgnings-

skema ikke var benyttet, jf. cirkulærets § 2, stk. 3. Førte kommunalbestyrelsens undersøgelse til en konstatering af fejl i ansøgningens oplysninger om vælgerens fulde navn, personnummer, udrejsedato og seneste adresse i Danmark, skulle fejlen rettes af kommunalbestyrelsen, medmindre fejlen var af en sådan karakter, at den kunne give anledning til tvivl om ansøgerens identitet, i hvilket tilfælde den skulle tilbagesendes, jf. cirkulærets § 2, stk. 4. Havde kommunalbestyrelsen rettet fejlen, var dette ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen traf afgørelse om optagelse på valglisten, hvis ansøgeren i øvrigt opfyldte betingelserne herfor, jf. cirkulærets § 5, stk. 2.

Det var endvidere præciseret, at kommunalbestyrelsen – ud over de tre tilfælde, der var nævnt i det hidtidige cirkulære (ansøgeren har ikke inden for de sidste 4 år været tilmeldt folkeregistret, årsagen til udlandsopholdet ikke var eller kunne markeres ved afkrydsning i ansøgningsskemaet, kommunalbestyrelsen havde grund til at antage, at ansøgeren ikke var omfattet af lovens § 2) - skulle forelægge ansøgningen for Valgretsnettet til afgørelse, hvis rubrikken for supplerende oplysninger var mangelfuldt oplyst, jf. cirkulærets § 5.

Det var endvidere i forhold til det hidtidige cirkulære præciseret, at såvel kommunalbestyrelsen som Valgretsnettet i tilfælde af, at de traf afgørelse om optagelse på valglisten, skulle give ansøgeren underretning om afgørelsens virkning og gyldighedsperiode, herunder om adgangen til at søge om fornyet optagelse på valglisten, jf. cirkulærets §§ 7 og 8. Den hidtidige bestemmelse om kommunalbestyrelsens indberetning til CPR er videreført, jf. cirkulærets § 9.

5.5.2.3. Retsforskrifter i 1998

Ved **bekendtgørelse nr. 813 af 19. november 1998** om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgt uanset ophold i udlandet, blev de ved bekendtgørelse nr. 332 af 23. juni 1988 og cirkulære af samme dato fastsatte regler om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der var beordret til tjeneste uden for riget, i det væsentlige videreført. Bestemmelserne blev dog justeret som følge

af, at ugifte samlevende i mellemtiden var blevet sidestillet med ægtefæller og registrerede partnere i relation til valgret under udlandsopholdet, og at reglerne om ægtefællers, registrerede partners og ugifte samlevendes opfyldelse af bopælsbetingelsen under udlandsophold i forbindelse hermed blev anført i et nyt § 2, stk. 3, jf. lov nr. 472 af 12. juni 1996. Det blev nu udtrykkeligt angivet, at ansøgningen for vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 3, jf. stk. 2, (en biperson) i alle tilfælde (og ikke kun, når hovedpersonen ikke samtidig søgte om optagelse) skulle indeholde de foreskrevne oplysninger om såvel hovedpersonen som bipersonen, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 4, at kommunalbestyrelsens undersøgelsespligt vedrørte oplysningerne vedrørende såvel hovedpersonen som bipersonen, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 2, ligesom det blev præciseret, at såvel hovedpersonen som bipersonen skulle opfylde de almindelige valgretsbetinger og være udrejst for mindre end 4 år siden for, at kommunalbestyrelsen kunne træffe afgørelse vedrørende bipersonen, jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 1, nr. 2 og 5. Det er præciseret, at ansøgning fra en biperson udrejst for mindre end 4 år siden kunne afgøres af kommunalbestyrelsen, såfremt der ikke var anledning til tvivl om, at hovedpersonen var omfattet af lovens § 2, stk. 2, nr. 1 – 5, jf. bekendtgørelsens § 7, stk. 1.

Som noget nyt var det endvidere fastsat, at det skulle noteres i folkeregistret, hvilke personer der i forbindelse med anmeldelse af flytning i folkeregistret havde fået udleveret eller tilsendt et ansøgnings-skema, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 3, 2. pkt.

Det var endvidere ikke længere noget krav, at der skulle benyttes de skemaer, Indenrigsministeriet havde ladet fremstille, idet skemaet blot skulle være godkendt af Indenrigsministeriet, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1. Herved blev der givet mulighed for anvendelse af et elektronisk udskrevet ansøgnings-skema.

Det blev endvidere præciseret, at ansøgningen også skulle tilbagesendes til ansøgeren ved den formelle mangel, der bestod i manglende datering af ansøgningen, og ikke blot ved manglende under-

skrift, ligesom kommunalbestyrelsen ikke som følge af formelle mangler ved ansøgningen (manglende datering eller underskrift) skulle tilbagesende ansøgningen, hvis ansøgningen skulle videresendes til Valgretsnævnet, jf. bekendtgørelsens § 6.

5.5.2.4. Ændringen i 2001 af folketingsvalgloven med tilhørende retsforskrifter

Ved **lov nr. 215 af 28. marts 2001** om ændring af folketingsvalgloven blev det bestemt, at afgørelse om optagelse på folketingsvalg som en konsekvens af afkortelsen af den seneste frist for tilflytteres optagelse på valglisten skulle være truffet senest 15.-dagen mod tidligere 18.-dagen før valgdagen, jf. folketingsvalglovens § 18, stk. 5.

Ved den gældende **bekendtgørelse nr. 306 af 3. maj 2001** om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgret uanset ophold i udlandet, er de hidtidige regler om optagelse på valglisten af personer omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, og disses bipersoner i det væsentlige videreført.

5.6. De gældende regler om optagelse på valglisten efter ansøgning under udlandsophold

De gældende regler om optagelse på valglisten under udlandsophold findes i §§ 16 – 18 i lov om valg til Folketinget (lovbekendtgørelse nr. 261 af 18. april 2001) (folketingsvalgloven) og bekendtgørelse nr. 306 af 3. maj 2001 om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgret uanset ophold i udlandet. I Indenrigsministeriets vejledning nr. 134 af 4. juli 2001 om behandling af ansøgninger om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgret uanset ophold i udlandet, er der givet nærmere vejledning om reglerne for sagsbehandlingen i kommunerne i forbindelse med ansøgninger om optagelse på valglisten under udlandsophold.

5.6.1. Ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten

Ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten under udlandsophold skal indgives på et særligt skema, der er godkendt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, jf. folketingsvalglovens § 16, stk. 1, in fine, bekendtgørelsens § 3, stk. 1, og vejledningens kapitel 1.2.

Personer, der melder fraflytning til udlandet, får af folkeregistret udleveret eller tilsendt et ansøgningskema, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 3, 1. pkt., og vejledningens kapitel 2.3. Det skal noteres i folkeregistret, hvilke personer der i forbindelse med anmeldelse af flytning til udlandet har fået udleveret eller tilsendt et ansøgningskema, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 3, 2. pkt.

Ansøgningskemaet kan også rekvireres fra folkeregistrene eller danske repræsentationer i udlandet, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 2, og udskrives fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside, jf. kapitel 2.2. i vejledningen.

Ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten indgives til kommunalbestyrelsen i den kommune i Danmark, hvor vælgeren (ansøgeren) sidst har været tilmeldt folkeregistret, jf. folketingsvalglovens § 16, stk. 1, 1. pkt., og bekendtgørelsens § 2, stk. 1.

Afgørelse om optagelse på folketingsvalglisten skal træffes senest 15.-dagen før valgdagen for, at vælgeren kan optages på folketingsvalglisten, jf. folketingsvalglovens § 18, stk. 6, og bekendtgørelsens § 1, stk. 4.

Ansøgningen skal således være færdigbehandlet senest 15.- dagen før valget. En ansøgning kan kræve en vis behandlingstid, inden afgørelsen kan træffes, f.eks. hvis der skal indhentes flere oplysninger. En ansøger kan derfor ikke regne med, at en ansøgning, der er indgået 15.-dagen før et valg eller kort tid før denne dag, og som ikke indeholder de fornødne oplysninger, kan give adgang til at stemme ved dette valg.

Det er derfor også i den vejledning, der er vedhæftet ansøgningskemaet om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der opholder sig i udlandet, og som udleveres eller sendes til alle vælgere, der anmelder flytning til udlandet, udtrykkeligt gjort opmærksom på det ovenfor nævnte samt anført, at ansøgningen bør indsendes, uanset om der skal afholdes valg i en nærmere fremtid.

I forbindelse med valg og folkeafstemninger tilrettelægger kommunalbestyrelserne (folkeregistrene) og Valgretsnettet deres arbejde således, at alle modtagne ansøgninger, som indeholder de fornødne oplysninger, kan færdigbehandles, inden fristen for optagelse på valglisten udløber.

Ansøgningen, der skal være dateret og egenhændigt underskrevet af ansøgeren, skal indeholde oplysning om ansøgerens fulde navn, personnummer, udrejsedato, seneste adresse i Danmark, adresse i udlandet og årsag til udlandsopholdet, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 2. For ansøgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 3, (bipersoner) skal ansøgningen endvidere indeholde tilsvarende oplysninger om ansøgerens ægtefælle, registrerede partner eller samlever (hovedpersonen), jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 3.

Ansøgningskemaet er indrettet således, at der ikke blot skal ske afkrydsning af den relevante rubrik for årsagen til udlandsopholdet, men også gives nærmere oplysninger om årsagen til udlandsopholdet.

5.6.2. Kommunalbestyrelsens behandling af ansøgningen

I vejledningens kapitel 3 er anført, at ansøgninger om optagelse på folketingsvalglisten bør behandles løbende, efterhånden som de modtages, evt. på ugebasis eller lignende, uanset om der skal afholdes valg i en nærmere fremtid.

Er ansøgningen indgivet til en anden kommune end den kommune, hvor ansøgeren sidst har været tilmeldt folkeregistret, skal ansøgnin-

gen videresendes til denne kommune, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 1, og vejledningens kapitel 3.6. I vejledningens kapitel 3 er anført, at dette skal ske snarest muligt.

En ansøgning, der ikke er indgivet på et ansøgningsskema, der er godkendt af Indenrigsministeriet, tilbagesendes til ansøgeren sammen med et ansøgningsskema og med meddelelse om årsagen til tilbagesendelsen, jf. bekendtgørelsens § 4 og vejledningens kapitel 3.1.

I forbindelse med behandlingen af ansøgningen skal kommunalbestyrelsen kontrollere oplysningerne i ansøgningen. Kommunalbestyrelsen skal efter bekendtgørelsens § 5, stk. 1, undersøge, om ansøgeren opfylder de almindelige valgretsbetingelser på nær bopælsbetingelsen, dvs. om har dansk indfødsret, er fyldt 18 år og ikke er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6. Kommunalbestyrelsen skal endvidere undersøge, om oplysningerne om ansøgerens navn, personnummer, udrejsedato og seneste adresse i Danmark, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1-4, svarer til oplysningerne i CPR. Endvidere undersøges, om ansøgningen er dateret og egenhændigt underskrevet af ansøgeren. For ansøgere, der er bipersoner, skal kommunalbestyrelsen foranstalte de samme undersøgelser med hensyn til ansøgerens ægtefælle, registrerede partner eller samlever (hovedpersonen), jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 2. Der henvises til vejledningens kapitel 3.2.

Såfremt ansøgeren eller hovedpersonen ikke opfylder de almindelige valgretsbetingelser på nær bopælsbetingelsen, skal kommunalbestyrelsen meddele afslag på ansøgningen, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 1, og § 7, stk. 1, og vejledningens kapitel 3.3.

Såfremt de oplysninger om ansøgeren og om en eventuel hovedperson, der er nævnt i ansøgningen, ikke svarer til oplysningerne i CPR eller er mangelfulde, påfører kommunalbestyrelsen de korrekte henholdsvis manglende oplysninger. Er der tvivl om ansøgerens identitet,

skal ansøgningen tilbagesendes til ansøgeren, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 2, og § 7, stk. 2, og vejledningens kapitel 3.4.

Såfremt ansøgningen ikke er dateret og egenhændigt underskrevet af ansøgeren, tilbagesendes ansøgningen til ansøgeren med meddelelse om årsagen hertil, jf. bekendtgørelsens § 6 stk. 3, og 4, 1. pkt. Såfremt ansøgningen skal videresendes til Valgretsnettet, fordi behandlingen af ansøgningen falder inden for Valgretsnettet's kompetence, vil kommunalbestyrelsen dog i stedet skulle videresende ansøgningen til Valgretsnettet, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 3 og 4, 2. pkt. Der henvises til vejledningens kapitel 3.5.

5.6.3. Afgørelse om optagelse på valglisten

Kommunalbestyrelsen (folkeregistret) behandler ansøgningen og træffer afgørelse om optagelse på folketingsvalglisten, såfremt der ikke er anledning til tvivl om, at ansøgeren er omfattet af en af de persongrupper, der er nævnt i folketingsvalglovens § 2, jf. lovens § 16, stk. 2, modsætningsvis, såfremt ansøgeren og en eventuel hovedperson ikke har haft ophold i udlandet i mere end 4 år, dvs. inden for de sidste 4 år før ansøgningens modtagelse har været tilmeldt folkeregistret, og såfremt ansøgeren og en eventuel hovedperson i øvrigt opfylder de almindelige valgretsbetænelser, jf. nærmere bekendtgørelsens § 9 og vejledningens kapitel 4.

Folkeregistret videresender ansøgningen til afgørelse i Valgretsnettet, såfremt ansøgeren har haft ophold i udlandet i mere end 4 år, eller der i øvrigt er tvivl om, hvorvidt ansøgeren kan optages på folketingsvalglisten, jf. herved folketingsvalglovens § 16, stk. 2, samt bekendtgørelsens § 10 og vejledningens kapitel 4.2. Det er således alene Valgretsnettet, som kan meddele afslag på en ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten.

5.6.4. Underretning af ansøgeren og indberetning til CPR

I de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om optagelse på valglisten, jf. § 9, underretter kommunalbestyrelsen ansøgeren herom, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 1. I de tilfælde, hvor Valgretsnevnet træffer afgørelse om optagelse på valglisten, underretter Valgretsnevnet ansøgeren herom, jf. bekendtgørelsens § 12, stk. 1. Underretningen skal indeholde en række nærmere anførte oplysninger om afgørelsens virkning og gyldighedsperiode.

Kommunalbestyrelsen skal straks indberette afgørelser om optagelse på valglisten af ansøgere, der er omfattet af lovens § 2 til CPR, jf. bekendtgørelsens § 13, stk. 1. Har Valgretsnevnet truffet afgørelse om optagelse på valglisten, underretter Valgretsnevnet kommunalbestyrelsen, der herefter sørger for den fornødne indberetning til CPR, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 2.

5.6.5. Gyldighedsperioden for afgørelser om optagelse på valglisten

En afgørelse om optagelse på folketingsvalglisten har gyldighed i 2 år, jf. lovens § 16, stk. 3, 1. pkt., og bekendtgørelsens § 14. Såfremt vælgeren ved udløbet af 2-årsperioden stadig opholder sig i udlandet, kan vælgeren indgive fornyet ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten. Såfremt ansøgning indgives inden udløbet af 2-årsperioden, forlænges denne periode, indtil der er truffet afgørelse om den nye ansøgning, jf. lovens § 16, stk. 3, 2. pkt., og bekendtgørelsens § 14, stk. 3.

5.7. Sammenfatning

Grundloven af 1849 og senere grundlove har stillet krav om fast bopæl som betingelse for at have valgret til Folketinget. Bopælsbetingelsen for valgret har været udmøntet i lovgivningen vedrørende valg til Folketinget, der siden grundloven af 1849 har indeholdt bestemmelser om de materielle betingelser for valgret.

Lovgivningen vedrørende valg til Folketinget har endvidere siden rigsdagsvalgloven af 1849 indeholdt regler om, at der skulle føres valglister over de valgberettigede i hver kommune, efter hvilke der skulle afholdes folketingsvalg. Valglovene har således indeholdt bestemmelser, der har indebåret og indebærer, at det er en betingelse for valgettens udøvelse, at man er optaget på valglisten.

5.7.1. Grundlovene af 1849 og 1866 med tilhørende lovgivning

Fra 1849 til 1915 bestod bopælsbetingelsen i grundloven og rigsdagsvalglovene i et krav om, at vælgeren skulle have haft fast bopæl i et år i den valgkreds eller den stad, hvori vælgeren opholdt sig på den tid, valget foregik.

Bedømmelsen af, om en vælger opfyldte bopælsbetingelsen, blev foretaget af kommunalbestyrelsen i forbindelse med den årlige udarbejdelse af valglister. Vedkommende kommunalbestyrelse skulle således hvert år udarbejde valglister, som skulle gælde ved folketingsvalg, der afholdtes i det følgende år fra den 1. april til den 31. marts. Til grund herfor skulle lægges det foregående års valglister med udeladelse af de vælgere, som i mellemtiden var døde, bortflyttede eller havde tabt deres valgret, og med tilføjelse af de vælgere, som i den mellemliggende periode havde opnået valgret. Endvidere skulle der føres en særskilt liste over de personer, som kunne ventes at opfylde alders- eller bopælsbetingelsen i løbet af det forestående år, for hvilket valglisterne skulle gælde. Der skulle således både tages stilling til, om hver enkelt af de vælgere, der var optaget på foregående års valglister, fortsat havde fast bopæl i kommunen, og om der i løbet af det foregående år var nye vælgere, der havde taget fast bopæl i kommunen.

Grundlovene af 1849 og 1866 indeholdt ingen udtrykkelig bestemmelse om, at det var en betingelse for valgettens udøvelse på valgdagen, at man var optaget på valglisten. Affattelsen af bopælskravet og reglerne om valglisternes udarbejdelse indebar, at enhver, der

opfyldte grundlovens bopælsbetingelse, i princippet også var berettiget til at blive optaget på valglisten.

Der var ikke i grundloven eller i lovgivningen regler for, hvad der nærmere skulle forstås ved begrebet fast bopæl. Om bopælsbetingelsen i det enkelte tilfælde var opfyldt, blev i princippet afgjort ved en konkret bedømmelse, der indebar en samlet vurdering af en række tilknytningsmomenter. Landstinget har i en række sager i perioden taget stilling til bopælsbegrebets generelle indhold og konkrete anvendelse i forbindelse med godkendelse af medlemmers valg, se herom kapitel 3.3.1.2.

Det bemærkes, at udøvelsen af valgretten i årene 1849-1915 alene foregik ved personligt fremmøde på valgdagen, mens der fra og med rigsdagsvalgloven af 1915 som et supplement til hovedreglen om personligt fremmøde har været regler om brevstemmeafgivning for nærmere afgrænsede grupper af vælgere.

5.7.2. Grundloven af 1915 og udviklingen i lovgivningen frem til grundloven af 1953

Fra 1915 til 1953 bestod bopælsbetingelsen i grundloven og rigsdagsvalglovene i et krav om, at vælgeren skulle have fast bopæl i landet. Hermed bortfaldt de tidligere grundloves krav om en vis længere tids fast bosættelse i kredsene eller staden.

Et krav om fast bopæl i kommunen (eller hvis kommunen var delt mellem flere kredse, i den enkelte kreds) var dog fortsat en betingelse for at blive optaget på kommunens (valgkredsens) valgliste og dermed en betingelse for valgrettens udøvelse. I grundloven af 1915 blev der indsat en udtrykkelig bestemmelse om, at valgloven bestemte de nærmere regler for valgrettens udøvelse.

Valglisterne blev fortsat udarbejdet årligt på grundlag af det foregående års valgliste, i hvilken forbindelse kommunalbestyrelsen foretog bedømmelsen af, om en vælger opfyldte bopælsbetingelsen. Der

skulle fortsat både tages stilling til, om hver enkelt af de vælgere, der var optaget på det foregående års valgliste, fortsat havde fast bopæl i kommunen, og om der i løbet af det foregående år var nye vælgere, der havde taget fast bopæl i kommunen.

Der var ingen regler om, at en vælger, som i tiden mellem valglisternes årlige affattelse flyttede til en kommune fra en anden kommune eller fra udlandet, kunne optages på valglisten, ligesom der heller ikke var regler om, at en vælger, som i tiden mellem valglisternes årlige affattelse fraflyttede kommunen, kunne slettes af valglisten.

På grund af den nye affattelse af grundlovens bopælskrav kunne det forekomme, at en person, der havde fast bopæl i en kommune og dermed i landet på valgdagen, ikke på tidspunktet for valglisternes affattelse havde fast bopæl i landet og dermed heller ikke i en kommune. De vælgere, der ved valglisternes udarbejdelse havde haft fast bopæl i en anden kommune, kunne fortsat afgive stemme i denne kommune, uanset at de i tiden mellem valglisternes udarbejdelse og valgdatoen var flyttet til en anden kommune. Derimod kunne de vælgere, der ved valglisternes udarbejdelse havde haft fast bopæl i udlandet, ikke afgive stemme nogen steder, selv om de i tiden mellem valglisternes udarbejdelse og valgdatoen havde etableret fast bopæl her i landet. Tilsvarende kunne de vælgere, der først efter valglisternes udarbejdelse etablerede fast bopæl i udlandet, fortsat afgive stemme i den kommune, de havde fraflyttet. Der kunne således gå op til et år fra etableringen eller opgivelsen af den faste bopæl her i landet, til vælgeren blev optaget henholdsvis slettet af valglisten.

I 1938 blev der indført bestemmelser om, at en vælger, der i tiden mellem valglisternes årlige affattelse flyttede fra en kommune til en anden, efter begæring kunne optages på en tilflytterliste og slettes af fraflytterkommunens valgliste, og i 1948 blev optagelsen på en tilflytterliste i disse tilfælde gjort obligatorisk, men reglerne om tilflytterlister omfattede fortsat ikke vælgere, der flyttede til kommunen fra udlandet. Adgang hertil blev først indført ved en ændring af folketingsvalgloven i 1964. Det var endvidere først i 1964, at der blev indført regler

om, at en vælger, der opgav sin bopæl i kommunen og flyttede til udlandet, skulle slettes af valglisten. Herefter var en vælger, der opfyldte grundlovens bopælsbetingelse, i princippet også berettiget til at blive optaget på valglisten, mens en vælger, der ikke opfyldte grundlovens bopælsbetingelse, skulle slettes af valglisten.

Hverken grundloven eller de forskellige valglove indeholdt regler for, hvad der nærmere skulle forstås ved begrebet "fast bopæl". Folkeregistreringslovgivningen, der går tilbage til 1924, og som i praksis hos et stadigt større antal kommuner udgjorde grundlaget for affattelsen af valglisten, indeholdt i en lang årrække heller ikke nogen nærmere definition af bopælsbegrebet. Om bopælsbetingelsen i det enkelte tilfælde var opfyldt, blev i princippet afgjort ved en konkret bedømmelse, der indebar en samlet vurdering af en række tilknytningsmomenter.

Domstolene har i to sager taget stilling til, om en vælger med rette var blevet udelukket fra optagelse på valglisten.

I Vestre Landsrets dom af 5. februar 1951 gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, årgang 1951, side 597, fandt landsretten, at et ægtepar, som i tiden 26. oktober 1949 til 28. april 1950 havde været på rejse i USA og midlertidigt meldt fraflytning til folkeregistret, havde bevaret deres faste bopæl i Danmark.

I en anden Vestre Landsrets dom af 5. februar 1951 nævnt i Ugeskrift for Retsvæsen, årgang 1951, side 599, fandt landsretten, at et ægtepar, hvor manden havde opholdt sig i England på studieophold siden efteråret 1947 og hustruen fra 17. marts 1949, indtil de i juli 1950 efter valglisternes affattelse i februar vendte tilbage til Danmark og på ny tog ophold i Varde, i hvert fald efter hustruens flytning havde opgivet deres faste bopæl i Danmark.

Der er endvidere i kapitel 3.3.2.2. en gennemgang af Indenrigsministeriets administrative praksis vedrørende bopælsbetingelsen som

betingelse for optagelse på valglisterne til kommunale valg og i et enkelt tilfælde til folketingsvalg.

Gennemgangen af den ovennævnte praksis viser, at det blotte forhold, at en vælger tog ophold i udlandet, ikke i sig selv var tilstrækkelig til at udelukke, at vedkommende havde bevaret sin (faste) bopæl i riget, jf. bl.a. Scavenius-sagen og U 1951.597 og 599.

Om bopælsbetingelsen i det enkelte tilfælde var opfyldt under udlandsophold, blev i princippet afgjort ved en konkret bedømmelse, der indebar en samlet vurdering af en række tilknytningsmomenter.

Den foreliggende praksis må ses som et udtryk for en konkret fortolkning af grundlovens bopælskrav, herunder således som dette har været gengivet og fortolket i den dagældende lovgivning om optagelse på valglisten. Afgørende har været, om de pågældende uanset opholdet i udlandet faktisk var bosat i Danmark.

Der henvises nærmere til kapitel 3.3.3.

5.7.3. Grundloven af 1953 og udviklingen i lovgivningen frem til 1970

Fra **1953** bestod bopælsbetingelsen i grundloven og folketingsvalglovene i et krav om, at vælgeren havde fast bopæl i riget. Fast bopæl i kommunen (eller hvis kommunen var delt mellem flere kredse, i den enkelte kreds) var fortsat en betingelse for at blive optaget på kommunens (valgkredsens) valgliste og dermed for at kunne udøve valgret. Også i grundloven af 1953 er der en bestemmelse om, at de nærmere regler for valgrettens udøvelse gives ved valgloven.

Ved folketingsvalgloven af 1953 blev grundlaget for udarbejdelsen af valglister ændret, således at kommunens folkeregister fremover skulle lægges til grund for valglisternes affattelse. Denne ændring var resultatet af en udvikling, hvor stadigt flere kommuner siden folkeregistreringens indførelse i 1924 havde ladet valglisterne affatte på

grundlag af folkeregistrene. I forslaget bemærkninger anførtes, at der ikke hermed var tilsigtet nogen realitetsændring.

Spørgsmålet om, hvorvidt en person med dansk indfødsret opfyldte grundlovens bopælskrav, blev således fremover i praksis knyttet til spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende efter folkeregisterlovgivningen uanset ophold i udlandet var berettiget til fortsat at blive folkeregistreret i Danmark.

Også efter folkeregisterlovgivningen skulle der imidlertid i forbindelse med, at en folkeregistreret person tog ophold i udlandet, foretages en konkret vurdering af, om den pågældende havde bevaret sin faste bopæl her i landet. Egentlige retningslinjer for denne konkrete bedømmelse udviklede sig i ministeriets praksis og blev nedfældet i den første vejledning om bopælsbegrebet fra 1976, jf. kapitel 5.4. I praksis indebar den mere summariske procedure, der gjaldt for optagelse i og slettelse af folkeregistret, i forhold til den tidligere årlige affattelse af valglisten, at den individuelle prøvelse af bopælsbegrebet kun fandt sted i begrænset omfang, idet anmeldelsen af flytning til udlandet i vidt omfang lagdes til grund, og idet bedømmelsen i øvrigt foretoges efter fastere retningslinjer.

Folkeregisterlovgivningen har således gennem tiden indeholdt regler, hvorefter personer ved ophold i udlandet under visse betingelser kunne forblive registreret i folkeregistret på deres hidtidige bopæl her i landet. Disse regler har i praksis betydet, at sådanne personer tillige forblev optaget på valglisten og dermed havde adgang til at udøve valgret, selv om de pågældende faktisk opholdt sig i udlandet.

I **1956** blev der i folkeregistercirkulæret i fortsættelse af hidtidig praksis indført regler, hvorefter der alene var pligt til at anmelde fraflytning ved opgivelse af bopæl eller ophold her i landet. Reglerne indebar, at en person under ophold i udlandet fortsat kunne være registreret i folkeregistret under sin hidtidige bopæl her i landet, såfremt udlandsopholdet var midlertidigt, og såfremt den pågældende havde bevaret

sin bopæl her i landet. Dette gjaldt uanset udlandsopholdets varighed.

Der var ikke nærmere retningslinjer for bedømmelsen af bopælsbetingelsen ved folkeregistrering, hvilket også blev konstateret i en fællesnordisk ekspertudredning fra 1961 om internordiske flytteattester.

5.7.4. Ændringen i 1970 af folketingsvalgloven

Ved en ændring af folketingsvalgloven i **1970** blev der indført en bestemmelse svarende til de nugældende bestemmelser i folketingsvalglovens § 2, stk. 1, og § 2, stk. 3, nr. 1, første led, jf. stk. 1, om, at diplomater og disses ægtefæller blev anset for at have fast bopæl i riget, så længe udlandsopholdet varede. Dette gjaldt, uanset om de pågældende var tilmeldt folkeregisteret her i landet. Dette var første gang, at der ved folketingsvalgloven blev givet en nøjere regulering af grundlovens krav om fast bopæl i riget. De pågældende blev optaget på valglisten efter ansøgning. Optagelsen havde gyldighed, så længe udlandsopholdet varede.

5.7.5. Bopælsvejledningen af 1976

Efter vejledningen om bopælsregistrering fra **1976** – hvor der for første gang blev givet nærmere retningslinjer for bedømmelsen af bopælsbetingelsen ved folkeregistrering - var der i overensstemmelse med hidtidig praksis fortsat mulighed for at forblive bopælsregistreret i Danmark under midlertidigt ophold i udlandet, såfremt bopælen her i landet var bevaret.

5.7.6. Ændringen i 1980 af folketingsvalgloven

I **1980** blev der indført regler i folketingsvalgloven, svarende til de gældende regler i lovens § 2, stk. 2, og § 2, stk. 3, nr. 1, første led, jf. stk. 2, hvorefter nærmere anførte grupper af personer med dansk indfødsret med midlertidigt ophold i udlandet og disses ægtefæller blev anset for at have fast bopæl i riget. Dette gjaldt, uanset om de

pågældende var tilmeldt folkeregistret her i landet. De pågældende blev optaget på valglisten efter ansøgning. Dette var bl.a. en følge af, at Det Centrale Personregister ikke indeholdt oplysninger, der kunne danne grundlag for disse vælgeres automatiske optagelse på valglisten.

I praksis blev de af bestemmelsen omfattede personer, der opholder sig i udlandet af en af de årsager, der er nævnt i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1-5, eller har en tilknytning, der ganske må sidestilles hermed, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6, anset for at opfylde midlertidighedsbetingelsen for at have fast bopæl uanset udlandsophold i en periode på op til 12 år på ansøgningstidspunktet (fra 1. januar 2003 dog kun op til 8 år) regnet fra det tidspunkt, hvor ansøgeren sidst havde været tilmeldt et dansk folkeregister.

Optagelsen havde gyldighed i to år ad gangen, så længe de pågældende opfyldte betingelserne i § 2, stk. 2, herunder betingelsen om midlertidigt ophold. I bemærkningerne til bestemmelsen anførtes, at det herved sikredes, at der med rimeligt korte mellemrum ville være anledning til at konstatere, om vælgeren fortsat hørte til en af de i § 2, stk. 2, opregnede kategorier. Endvidere ville bestemmelsen medføre, at der med disse mellemrum gennemførtes en fornyet vurdering på grundlag af oplysningerne om opholdets varighed, som navnlig efter forløbet af de første 4 år ville få øget selvstændig betydning for bedømmelsen af, om bopælskravet var opfyldt.

Den hidtidige ordning efter 1980-loven har således stedse hvilet på et princip om, at optagelse på valglisten blev meddelt for 2 år ad gangen, og at vurderingen af midlertidighedsbetingelsen således vedrørte en periode på 2 år ad gangen. Folketingsvalgloven opstiller endvidere – som tilkendegivet af Valgretsnettet i nævnsberetningen 1985-92 - en formodningsregel om, at udlandsophold på under 4 år af de årsager, der er nævnt i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1-5, eller under omstændigheder, hvor der er tale om en tilknytning, der ganske må sidestilles hermed, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6, er midlertidigt som følge af folketingsvalglovens kompetenceregulering.

om, at vælgere, der har haft ophold i udlandet i højst 4 år, under visse betingelser kan optages på valglisten af vedkommende kommunalbestyrelse. Endvidere har lovgivningsmagten – som tilkendegivet af Valgretsnet – dermed tilkendegivet, at midlertidighed kan foreligge, selv om udlandsopholdet har varet mere end 4 år.

5.7.7. Udviklingen i folkeregisterlovgivningen frem til loven i 2000 om Det Centrale Personregister

På tidspunktet for indførelse af reglerne om valgret til visse grupper af personer med dansk indfødsret med midlertidigt ophold i udlandet var det retningslinjerne i vejledningen om bopælsregistrering fra 1976, der i praksis var afgørende for, hvornår en person i det hele taget blev anset for at have taget ophold i udlandet i valgretsmæssig henseende.

Ved vejledningen om bopælsregistrering fra **1983** skete der en vis opstramning i forhold til den hidtidige vejledning fra 1976, idet der i 1983-vejledningen blev indsat en betingelse om, at opholdet i udlandet højst måtte være 2 år. Den tidligere vejledning indeholdt ikke en øvre grænse for udlandsopholdets varighed. Endvidere blev også flytning til udlandet på grund af studieophold og situationer, hvor hele familien samlet flyttede til udlandet, nævnt som eksempler på situationer, hvor der, såfremt bopælen her i landet blev bevaret, fortsat var mulighed for bopælsregistrering i Danmark, dog højst i 2 år. Vejledningen om bopælsregistrering fra 1983 indebar således i praksis, at der blev foretaget en skærpelse af bopælsbetingelsen for valgret.

Ved vejledningen om bopælsregistrering fra **1988** skete der den opstramning, at tidsrummet, i hvilket en person kan opholde sig i udlandet og fortsat være registreret med bopæl her i landet, blev begrænset fra den 24 måneders periode, der var blevet indført fra og med vejledningen fra 1983, til nu 6 måneder. Endvidere skelnedes der ikke længere mellem den situation, hvor en person flyttede til udlandet, men hvor den pågældendes ægtefælle/samlever og eventuelle børn forblev boende her i landet, og den situation, hvor en enlig eller hele

familien samlet flyttede til udlandet. Opstramningen skyldtes blandt andet, at Direktoratet for Udlændinge havde gjort opmærksom på, at 24-måneders perioden vanskeliggjorde samlivskontrollen. Vejledningen om bopælsregistrering fra 1988 indebar således i praksis, at der blev foretaget en skærpelse af bopælsbetingelsen for valget.

Bestemmelserne i vejledningen om bopælsregistrering ved fraflytning til udlandet blev ved ændringer af folkeregistreringsbekendtgørelserne i løbet af 1990'erne i et vist omfang fastsat i selve bekendtgørelsen og blev ved den nugældende lov om Det Centrale Personregister i 2000 kodificeret i selve loven. Siden folkeregistreringsbekendtgørelsen af 1990 har pligten til at anmelde fraflytning været knyttet til selve flytningen til udlandet og ikke til, om den fraflyttede havde opgivet sin bopæl her i landet.

5.7.8. Ændringen i 1996 af folketingsvalgloven

I 1996 blev de ved lov om registreret partnerskab i 1989 gennemførte ændringer i folketingsvalglovens § 2, hvorved samlevende registrerede partnere til personer omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1 og 2, blev anset for at have fast bopæl i riget, udtrykt direkte i folketingsvalgloven, og ugifte samlevende, der opfyldte betingelserne for at indgå ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden, og som havde etableret fælles bopæl inden udrejsen, blev sidestillet med samlevende ægtefæller henholdsvis registrerede partnere i henseende til valget uanset udlandsophold, jf. den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, nr. 2.

5.7.9. Loven af 2000 om Det Centrale Personregister og ændringen heraf i 2003

I 2000 blev det i den nugældende lov om Det Centrale Personregister fastsat, at personer, der er ansat i den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget, samt sådanne personers samlevende ægtefæller, registrerede partnere og under visse betingelser ugifte samlevende og børn under 18 år, aldrig skulle registreres som udrejst, selv om

de som følge af fraflytning til udlandet eller ophold i udlandet over 6 måneder ellers skulle registreres som udrejst efter lovens § 24, stk. 1.

Ved en ændring af lov om Det Centrale Personregister i **2003** blev det bl.a. i lovens § 24, stk. 7, fastsat, at personer, der af arbejdsmæssige og lignende grunde i en periode på over 6 måneder overnatter størstedelen af tiden i udlandet, men som i denne periode tilbringer hovedparten af weekender, fridage, ferier og lignende på boligen her i landet, har ret til at forblive registreret på bopælen her i landet.

Kapitel 6

Udvalgets overvejelser om udvidelse af kredsen af personer med dansk indfødsret, der har valgret til Folketinget under udlandsophold

I kapitel 6.1. redegøres for udvalgets generelle overvejelser om fortolkningen af grundlovens krav om fast bopæl i riget og rammerne for lovgivningsmagtens regulering. I kapitel 6.2. redegøres for udvalgets overvejelser om konkrete modeller for udvidelser.

6.1. Udvalgets overvejelser om grundlovens krav om fast bopæl i riget og rammerne for lovgivningsmagtens regulering

I kapitel 6.1.1. gennemgås grundlovens bopælsbegreb, i kapitel 6.1.2. lovgivningsmagtens forståelse af grundlovens bopælsbegreb og i kapitel 6.1.3. rammerne for lovgivningsmagtens udvidelse af kredsen af personer, der anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold.

6.1.1. Grundlovens bopælsbegreb

6.1.1.1. Grundlovens § 29, stk. 1, indeholder et krav om fast bopæl i riget som betingelse for valgret til Folketinget.

Efter udvalgets opfattelse må fortolkningen af denne bestemmelse ske i overensstemmelse med, hvad der i almindelighed er anerkendt som relevante faktorer ved fortolkning af retsregler. Det vil sige, at der ved fortolkningen bl.a. må indgå reglens ordlyd, formål, forarbejder og foreliggende praksis. Gisninger om, hvad grundlovgiver ville have ment med kendskab til den efterfølgende samfundsmæssige og teknologiske udvikling frem til i dag, kan efter udvalgets opfattelse ikke tillægges betydning ved grundlovsfortolkningen.

Samtidig rejser fortolkningen af grundloven efter udvalgets opfattelse nogle særlige spørgsmål.

Der kan således peges på, at den fortolkning af grundloven, som lovgivningsmagten måtte have lagt til grund ved udformningen af en lov, i nogle tilfælde vil kunne få betydning ved en efterfølgende retssag om lovens grundlovsmæssighed, herunder således at domstolene vil fortolke den pågældende grundlovsbestemmelse i lyset af en lovgivningsmæssig regulering.

Formentlig kan der i tilknytning hertil peges på en udvikling i retning af, at domstolene i dag i visse tilfælde vil være mindre tilbageholdende i deres grundlovsprøvelse, således at der i den forstand ikke overlades den samme fortolkningsmargin til lovgivningsmagten som tidligere.

Betydningen af lovgivningsmagtens fortolkning af grundlovens bopælskrav er behandlet i kapitel 6.1.2.

6.1.1.2. Som anført ovenfor under kapitel 3.1. findes der hverken i den gældende eller de tidligere grundlove bestemmelser, der nærmere præciserer, hvad der skal forstås ved kravet om fast bopæl i riget.

Der må derfor ved fortolkningen af bopælskravet tages udgangspunkt i en naturlig sproglig forståelse af ordene "fast bopæl i riget". En sådan fortolkning taler for, at der i grundlovens § 29, stk. 1, som udgangspunkt ligger et krav om, at en person for at have valgret til Folketinget faktisk skal bo i riget.

Efter en naturlig sproglig forståelse betegner det sted, hvor en person har bopæl, det sted, hvor vedkommende hører til og har sit hjem. En person har bopæl på det sted, hvor vedkommende almindeligvis opholder sig, når vedkommende ikke er midlertidigt fraværende, f.eks. på grund af arbejde, rejser eller lignende, hvor man typisk er sammen med sin nære familie, og hvor den pågældende har sine væsentligste ejendele. Peger de nævnte kriterier ikke i samme retning, f.eks.

hvis man er sammen med sin nære familie på et andet sted end sit opholdssted, må det sted, hvor vedkommende har bopæl, afgøres efter en samlet vurdering. Et sådant bopælsbegreb er beslægtet med det bopælsbegreb, som benyttes i folkeregisterlovgivningen til fastlæggelse af, i hvilke tilfælde personer med ophold i udlandet kan forblive bopælsregistreret i Danmark, jf. kapitel 5.4.

Der kan forekomme tilfælde, hvor en person har bopæl flere steder, jf. også i den henseende den udtrykkelige regulering af dette spørgsmål i den tidligere valglovgivning, jf. kapitel 5.3.2., men oftest vil man kun have bopæl ét sted. En person vil derfor typisk kun have bopæl her i landet, hvis vedkommendes bopælsmæssige tilknytning til Danmark er stærkere eller lige så stærk som til udlandet.

Spørgsmålet om, hvorvidt en person har fast bopæl i riget, må vurderes over tid. Midlertidige afbrydelser af kortere varighed, hvor den pågældende opholder sig i udlandet, kan således ikke være til hinder for, at den pågældende fortsat anses for at have fast bopæl i riget. Dette må gælde, selv om den pågældende ikke har opretholdt sin hidtidige bolig i riget under udlandsopholdet.

Denne forståelse af grundlovens bopælskrav er efter udvalgets opfattelse i overensstemmelse med, hvad der kan udledes af den gældende og de tidligere grundloves forarbejder. Selv om der ikke findes udtalelser, som angiver, hvad der nærmere skal forstås ved kravet om fast bopæl, er der flere udtalelser, som viser, at grundlovgiverne har forudsat et bopælsbegreb, som tog udgangspunkt i ovenstående forståelse af kravet om fast bopæl.

Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til kultusministeren J. N. Madvigs udtalelse om bopælsbetingelsen for landstingsmænds valgbarhed, der blev fremsat under Den Grundlovgivende Rigsforsamlings behandling af regeringens grundlovsudkast, jf. kapitel 3.1.1.5. Udtalelsen synes at forudsætte, at der til bopæl i en kreds er knyttet en vis nærmere indsigt i kredsens ”hele stemning og tillige i deres fornødenheder og tarv” og navnlig for dem, der driver virksomhed, en vis

berøringsflade med en stor del af kredsens indbyggere og disses interesser. Der kan endvidere bl.a. henvises til Tschernings og Algreen-Ussings udtalelser om militærpersoners valgret, der blev fremsat under Den Grundlovgivende Rigsforsamlings behandling i 1848-49 af udkastet til rigsdagsvalgloven, jf. kapitel 3.1.1.6.

Der kan endvidere henvises til Rodes udtalelse om, at det sikkert måtte siges at være en uretfærdighed, når den dagældende 1866-grundlov eller de dagældende valglovsbestemmelser hindrede sømænd i at afgive deres stemme. Udtalelsen blev fremsat under førstebehandlingen af det forslag til ændring af grundloven, Rode og andre folketingsmedlemmer havde fremsat i 1909, og som dels ikke indeholdt noget krav om fast ophold eller bopæl som valgretsbetingungelse dels indeholdt en bestemmelse om, at det i valgloven bliver at bestemme, hvorledes vælgere, der har lovligt forfald, skriftligt kunne afgive stemme. Udtalelsen må ses som udtryk for, at grundlovens bopælskrav blev fortolket i overensstemmelse med en naturlig sproglig forståelse, jf. kapitel 3.1.3.1.1.

Der kan desuden henvises til Hammerichs udtalelse, der blev fremsat under behandlingen af det forslag til ændring af grundloven, der blev fremsat i 1912, hvor Hammerich fandt det naturligt at stille et ændringsforslag, der indeholdt et krav om fast ophold i landet som valgbarhedsbetingungelse for medlemskab af Folketinget, "fordi det ikke er rimeligt, at den, der, naar Valget foregaar, lever udenfor Landet, lige kan rejse hjem og deltage i et Valg. Han har ikke fulgt Forholdene saaledes, at man kan sige, at han er moden dertil." Udtalelsen må ses som udtryk for, at formålet med et krav om fast ophold i landet var at udelukke personer, der levede uden for landet. Der henvises til kap. 3.1.3.1.4.

Det forhold, at udtrykket "ophold" i flere sammenhænge bruges synonymt med udtrykket "bopæl", peger efter udvalgets opfattelse i samme retning. Som eksempel kan nævnes, at et af mindretallene i det udvalg, der var nedsat til at behandle regeringens udkast til 1849-grundloven, betegnede bopælskravet i § 31, som et krav om "stadigt

Ophold i en vis Tid”, jf. kapitel 3.1.1.4. Tilsvarende beskrev Rode i forbindelse med fremsættelsen af det forslag til ændring af grundloven, der blev fremsat i 1909, bopælskravet i 1866-grundlovens § 30, som et krav om ”et Aars Ophold i Valgkredsen”, jf. kapitel 3.1.3.1.1. Det kan endvidere nævnes, at Fællesudvalget angaaende Forslag til Forandringer i Grundloven, i forbindelse med udvalgets behandling af det lovforslag, der gik forud for ændringen i 1915, ændrede ”fast ophold i landet” til ”fast bopæl i landet” uden at anføre nogen nærmere begrundelse herfor, jf. herved kapitel 3.1.3.1.5. Udtrykkene ”(fast) ophold” og ”(fast) bopæl” synes således at være brugt i flæng.

Det tilføjes, at der efter udvalgets opfattelse ikke i forarbejderne til grundlovene er holdepunkter for den antagelse, at grundlovgiver har givet lovgivningsmagten frie rammer til at fastlægge det nærmere indhold af bopælsbegrebet. At bopælsbegrebet ikke har været genstand for nærmere drøftelse, må bl.a. tilskrives, at det, da grundlovene blev vedtaget, opfattedes som helt naturligt at stille et bopælskrav som valgretsbetingelse, jf. herved kapitel 3.1.5., og kan ikke føre til den antagelse, at bopælsbegrebet i grundloven ikke har været tillagt et selvstændigt indhold, jf. også nedenfor i kapitel 6.1.1.3. om retlige forudsætninger. Drøftelsen af bopælskravets indhold er frem til ændringen i 1911 af rigsdagsvalgloven, hvor søfolk, der ved deres virksomhed var forhindret i at komme personligt til stede og afgive stemme, blev tillagt adgang til at brevstemme, sket under den forudsætning, at vælgeren skulle give personligt fremmøde på valgdagen, jf. kap. 5.1.1.1.

Det forhold, at grundlovens bopælskrav blev ændret ved grundloven af 1915, således at de tidligere grundloves krav om fast bopæl i et år i den valgkreds eller stad, hvor vælgeren opholdt sig på dagen for valgets afholdelse, bortfaldt og blev erstattet af et krav om fast bopæl i landet, vedrører ikke kravet til styrken af den tilknytning til et givet sted, som ligger i kravet om fast bopæl, men er en ændring af den territoriale enhed, som er genstanden for bopælskravet (landet i stedet for valgkredsen). Ændringen af grundlovens bopælskrav i 1915

taler således ikke imod den ovenfor beskrevne forståelse af dette krav.

I samme retning peger efter udvalgets opfattelse en formålsfortolkning. Formålet med et bopælskrav som betingelse for at have valgret til et nationalt politisk organ med en i hvert fald til dels territorielt afgrænset kompetence, må være at sikre en nær sammenhæng mellem retten til at stemme til et valg og det forhold, at man påvirkes direkte af de beslutninger, det valgte politiske organ måtte træffe. At et bopælskrav har dette formål, er således også i forbindelse med fortolkningen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention antaget af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dommen af 7. september 1999 i sagen Hilbe mod Liechtenstein, jf. kapitel 4.1.

Ved afgrænsningen af den persongruppe, der kan have valgret til Folketinget og dermed bestemme sammensætningen heraf, må det centrale skelnemærke i overensstemmelse med det angivne formål med grundlovens bopælskrav være, om de pågældende personer er underlagt lovgivningsmagts regulering og i øvrigt lever under de vilkår, som gælder i det danske samfund, og som følger af regler og afgørelser, der udgår fra de nationale myndigheder. Der kan herved henvises til Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 2. udg. (1966), s. 288, som anfører, at fast bopæl i riget normalt medfører underkastelse under dansk ret og domsmyndighed, og dermed tilknytning til det danske samfund i form af et faktisk interessefællesskab, jf. nærmere ovenfor under kapitel 3.2.4. Efter udvalgets opfattelse vil en løsere tilknytning til riget, som ikke indebærer underkastelse under dansk ret og domsmyndighed, ikke uden videre leve op til det tilknytningskrav, som grundlovens krav om fast bopæl i riget tager sit udgangspunkt i.

En formålsfortolkning af grundlovens bopælsbegreb fører således ligesom en naturlig sproglig forståelse af grundlovens bopælsbegreb til, at der med grundlovens udtryk fast bopæl i riget som udgangspunkt sigtes til personer, der faktisk bor i riget.

En anden faktor, som ud fra en formålsfortolkning kunne inddrages ved fortolkningen af grundlovens bopælsbegreb, kunne være det synspunkt, at det ved afgrænsningen af kredsen af valgberettigede til et nationalt politisk organ som Folketinget, må have betydning, i hvilket omfang de pågældende har mulighed for at deltage i eller i hvert fald følge den politiske debat, der tager sigte på dette organs overvejelser og beslutninger. Personer bosiddende uden for et land vil typisk have mindre kendskab til de problemer, der gør sig gældende i det pågældende land, og have vanskeligt ved at følge med i den politiske debat, jf. også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 7. september 1999 i sagen Hilbe mod Liechtenstein, jf. kapitel 4.1.

Det kan i den forbindelse anføres, at den teknologiske og samfundsmæssige udvikling indebærer, at personer, som opholder sig i udlandet, i videre omfang end tidligere kan bevare kontakten til Danmark, herunder følge med i den politiske debat.

Efter udvalgets opfattelse skal betydningen af dette synspunkt ikke overbetones. Det forhold, at man under ophold i udlandet i videre omfang end tidligere har mulighed for at følge med i den politiske debat, kan ikke i sig selv indebære, at man kan anses for at have fast bopæl i riget. Det afgørende må efter grundlovens § 29, stk. 1, være den tilknytning til riget, som er af bopælsmæssig art, og som dermed tillige indebærer, at man er underkastet lovgivningsmagtens regulering og livsvilkårene i Danmark, jf. ovenfor.

Den praksis, der foreligger hos Rigsdagen (Landstinget), domstolene og Indenrigsministeriet, vedrørende forståelsen af grundlovens bopælsbegreb, således som dette begreb har været gengivet og fortolket i valglovgivningen, viser efter udvalgets opfattelse tilsvarende, at der ved et udlandsophold skal særlige holdepunkter til for at antage, at vedkommende alligevel har bevaret sin faste bopæl i riget, jf. nærmere kapitel 3.3.

Den ovenfor anførte forståelse af grundlovens bopælsbegreb som det sted, hvor en person almindeligvis opholder sig og har sine væsent-

ligste ejendele, det sted, hvor vedkommende hører til og har sit hjem, er således i overensstemmelse med Landstingets forståelse af grundlovens bopælsbegreb i forbindelse med Landstingets prøvelse af sine medlemmers valg, jf. bl.a. Steffensens fastlæggelse af grundlovens bopælsbegreb i 1890 i sagen om godkendelsen af Estrups og Ingerslevs valg som landstingsmedlemmer som det sted, hvor man har sit stadige ophold, når ikke en eller anden grund hindrer en deri, og Liebes udtalelse i 1866 i sagen om godkendelsen af Rées valg som landstingsmedlem om bopæl som det sted, hvor man er hjemmehørende, jf. kapitel 3.3.1.2.9.

I samme retning peger den foreliggende praksis vedrørende domstolenes og Indenrigsministeriets efterprøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelser om optagelsen af en vælger på valglisten, jf. kapitel 3.3.2. Det skal dog samtidig bemærkes, at den foreliggende praksis herom er knyttet til den til enhver tid værende valglovgivning og folkeregistreringslovgivning og således ikke giver sikre holdepunkter for, hvilke rammer for lovgivningsmagten der i dag sættes af grundlovens bopælsbegreb.

6.1.1.3. Med det anførte udgangspunkt for forståelsen af grundlovens krav om fast bopæl i riget kan udvalget ikke tilslutte sig, at bopælskravet i grundlovens § 29, stk. 1, har karakter af en retlig forudsætning, det vil sige et retligt begreb, hvis indhold beror på den bagvedliggende lovgivning, hvis nærmere indhold lovgivningsmagten har en betydelig frihed til at fastlægge, jf. herved responsum af 27. maj 1970 af professorerne Bent Christensen og Allan Philip. At vælgerne skal have fast bopæl i riget, er ikke udtryk for en "forudsætning", hvis nærmere indhold helt beror på den til enhver tid eksisterende lovgivning. Der er derimod tale om et begreb, der udtrykker en selvstændig betingelse, som grundloven opstiller, jf. i øvrigt de synspunkter, som Peer Lorenzen har givet udtryk for i *Juristen* 1972, s. 424 f. I den statsretlige litteratur har der heller ikke været tilslutning til Bent Christensens og Allan Philips synspunkt. Efter udvalgets opfattelse må det nærmere indhold af grundlovens bopælskrav fastlægges ved sædvanlig fortolkning, jf. ovenfor.

Bopælsbegrebet i anden lovgivning kan efter udvalgets opfattelse endvidere ikke være afgørende for, hvilken frihed lovgivningsmagten har til at fortolke grundlovens bopælsbegreb, trods det anførte herom i responsum af 27. maj 1970 af professorerne Bent Christensen og Allan Philip. I den almindelige lovgivning kan lovgivningsmagten bestemme bopælsbegrebet, som den vil. Spørgsmålet er dér alene, om begrebsbrugen er mere eller mindre hensigtsmæssig, ikke om den er lovlig endsige grundlovmæssig.

På de enkelte lovgivningsområder er bopælskravet – naturligt nok – udformet i lyset af den pågældende lovgivnings særlige formål. Som det fremgår af notat af 22. maj 1979 udarbejdet af sekretariatet for "Udvalget vedr. en revision af lov om valg til folketinget og lov om kommunale valg" (der fremkom med det forslag, der resulterede i indførelsen i 1980 af folketingsvalglovens § 2, stk. 2), viste udvalgets undersøgelse af de bopælsbestemmelser, der benyttes i lovgivningen, "at bopælsbegrebets indhold varierer i så betydelig grad fra lovgivningsområde til lovgivningsområde, at der ikke heraf kan udledes bopælsbegreber med så alment indhold, at de vil kunne bidrage til en grænsedragning for lovgivningsmagtens kompetence i henhold til grundlovens § 29". De udtalelser, nærværende udvalg har indhentet fra ministerierne om de bopælsbestemmelser, der benyttes i den nu gældende lovgivning, har ført til samme konklusion.

6.1.1.4. Efter udvalgets opfattelse må der ved fastlæggelsen af den nærmere rækkevidde af grundlovens krav om fast bopæl i riget således tages udgangspunkt i, at bopælsbegrebet omfatter personer, der faktisk bor i riget (og dermed almindeligvis opholder sig på sin bopæl i riget), og som er underlagt lovgivningsmagtens regulering.

6.1.1.4.1. Spørgsmålet om erhvervelse af fast bopæl i riget volder sjældent tvivl. Den, der flytter til landet med henblik på at bosætte sig her, anses som havende fast bopæl i riget. I praksis konstateres dette ved, at vedkommende tilmelder sig folkeregistret.

Den gruppe af personer, der har sin bolig i udlandet, men arbejder i Danmark og dermed tilbringer det meste af arbejdsdagen i Danmark, er blevet af større betydning. Sådanne personer tilbringer en stor del af deres tid i landet, de deltager gennem deres arbejde i danske virksomheder i det danske samfundsliv, og de kan være lige så fortrolige med danske livsvilkår og dansk politik som enhver anden, der på sædvanlig måde bor her. Alligevel må det blive afgørende, at de ikke har deres bolig i Danmark, men i udlandet, hvortil de stadig vender tilbage, når arbejdet eller andre grunde ikke hindrer dem deri. Efter den ovenfor anførte forståelse af bopælsbegrebet som det sted, hvor en person almindeligvis opholder sig, har sine væsentligste ejendele, hører til og har sit hjem, må de derfor siges at have deres hjem i udlandet på den bolig, hvor de almindeligvis opholder sig, og hvor de har deres væsentligste ejendele. De kan derfor ikke siges at have fast bopæl i riget i grundlovens forstand.

6.1.1.4.2. Med hensyn til spørgsmålet om opgivelsen af fast bopæl i riget må der som ovenfor nævnt tages udgangspunkt i, at bopælsbegrebet omfatter personer, der faktisk bor i riget (og dermed almindeligvis opholder sig på sin bopæl i riget), og som er underlagt lovgivningsmagtens regulering.

Heri ligger ikke, at personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, under alle omstændigheder er udelukkede fra valgret. De ovennævnte faktorer, som udvalget har inddraget ved sin fortolkning af grundlovens § 29, stk. 1 (ordlyd, forarbejder, formål, praksis), fører som nævnt ikke til en helt præcis afgrænsning af bopælsbegrebet, men fastlægger, hvilket udgangspunkt man må anvende ved den nærmere bestemmelse af bopælsbegrebets indhold. Hertil kommer, at spørgsmålet om, hvorvidt en person har fast bopæl i riget, som nævnt må vurderes over tid.

Midlertidige afbrydelser af kortere varighed kan således ikke være til hinder for, at den pågældende fortsat anses for at have fast bopæl i riget. Det må gælde, selv om den pågældende ikke har opretholdt sin hidtidige bolig i riget under udlandsopholdet.

Efter udvalgets opfattelse kan et udlandsophold i visse andre tilfælde heller ikke være til hinder for, at den pågældende anses for at have fast bopæl i riget. Personer med dansk indfødsret, som efter udlandsopholdets formål, karakter og varighed må siges at have bevaret en særlig tilknytning til riget, som kan siges at svare til den tilknytning, personer, som faktisk bor i riget, har til riget, vil efter udvalgets opfattelse også opfylde grundlovens bopælskrav. Den nærmere fastlæggelse af, hvilken personkreds der uanset udlandsophold vil opfylde grundlovens bopælskrav, må imidlertid ske med forsigtighed under hensyn til, at udgangspunktet for fortolkningen af grundlovens bopælskrav må være, at bopælskravet omfatter den personkreds, som faktisk bor i Danmark og er undergivet lovgivningsmagtens regulering, jf. ovenfor under kapitel 6.1.1.2.

Det må derfor stilles som krav, at en person med dansk indfødsret uanset udlandsopholdet har bevaret en tilknytning til riget, som er af bopælslignende karakter. Den pågældendes subjektive tilknytning til Danmark og viden om og interesse for danske forhold skaber ikke i sig selv et bopælsforhold. Og den omstændighed alene, at vedkommende har planlagt at vende tilbage til Danmark på et fjernere eller ubestemt tidspunkt, kan ikke ændre det forhold, at vedkommende er flyttet fra Danmark.

Som ovenfor nævnt vil det bero på en bedømmelse af udlandsopholdets formål, karakter og varighed, om en person med dansk indfødsret uanset udlandsopholdet må siges at have bevaret en særlig tilknytning til riget, som kan siges at svare til den tilknytning, personer, som faktisk bor i riget, har til riget. Der vil ofte være tale om et samvirke mellem flere af disse momenter. Jo stærkere det ene moment taler for, at tilknytningen til riget er bevaret, des mindre vægt behøver man at lægge på det andet.

Formålet med udlandsopholdet og dets planlagte varighed, f.eks. ved studieophold, kan i sig selv vise, at der alene er tale om en midlertidig afbrydelse af den faktiske bosættelse i riget, hvor tilknytningen til riget bevares. Formålet og karakteren af udlandsopholdet, f.eks. ved ud-

sendelse til et bestemt hverv i udlandet af en hjemmehørende myndighed, virksomhed eller forening, kan undertiden være en stærk indikator for tilknytningen her til riget, således at opholdets varighed spiller en mindre rolle ved vurderingen heraf.

Karakteren af opholdet i udlandet, herunder i hvilket omfang der i udlandet etableres en bopælslignende tilknytning til et andet land end Danmark, indgår også i vurderingen.

Opholdets planlagte eller faktiske varighed indgår også i vurderingen. Der kan ikke opstilles nogen absolut tidsgrænse for, hvornår et ophold i udlandet i hvert fald må indebære, at den faste bopæl i Danmark er opgivet. Dette må afhænge af en samlet bedømmelse af opholdets formål, karakter og varighed. Jo længere tid der er gået siden påbegyndelsen af udlandsopholdet, des større krav må der stilles til den pågældendes fortsatte tilknytning til riget.

6.1.2. Lovgivningsmagtens forståelse af grundlovens bopælsbegreb

Som nævnt under kapitel 6.1.1.1. vil den fortolkning af grundloven, som lovgivningsmagten måtte have lagt til grund ved udformningen af en lov, i nogle tilfælde kunne få betydning ved en efterfølgende retssag om lovens grundlovsmæssighed, herunder således at domstolene vil fortolke den pågældende grundlovsbestemmelse i lyset af en lovgivningsmæssig regulering.

Fastlæggelsen af den nærmere rækkevidde af grundlovens bopælskrav må derfor ske under hensyn til den forståelse af grundlovens bopælsbegreb, der har udviklet sig gennem lovgivningspraksis.

6.1.2.1. Frem til 1970 blev bopælskravet i grundlovens § 29, stk. 1 – og tilsvarende bestemmelser i tidligere grundlove – praktiseret i overensstemmelse med en naturlig sproglig forståelse af udtrykket fast bopæl i riget. Valgretten kunne således bevares under midlertidigt ophold i udlandet, hvorved bopælen her i landet blev bevaret, jf. kapi-

tel 3.3. og 5.1. Den nærmere rækkevidde af den dagældende forståelse af grundlovens bopælskrav blev som en følge af valglovgivningens regler om affattelse af valglister fastlagt gennem reglerne i folke-registerlovgivningen om bopælsregistrering her i landet under midlertidigt ophold i udlandet.

6.1.2.2. Ved ændringen af folketingsvalgloven i 1970 blev kredsen af personer, der anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, udvidet derved, at statsansatte, der var beordret til tjeneste i udlandet, og de med disse personer samlevende ægtefæller ansås for at have fast bopæl i riget. Dette gjaldt uanset udlandsopholdets varighed.

Ved denne udvidelse gik lovgivningsmagten længere, end hvad der fulgte af den hidtidige forståelse af bopælsbegrebet. De til udlandet udsendte statsansatte blev ved lovændringen anset for at have fast bopæl i riget, uanset om de efter den hidtidigt gældende praksis havde bevaret bopælen her i riget, smlgn. herved Scavenius-sagen omtalt ovenfor i kap. 3.3.1.3.2.

De til udlandet udsendte statsansatte må imidlertid i kraft af udsendelsen fra den danske stat siges at bevare en særlig tilknytning til riget under udlandsopholdet derved, at de pågældende handler som repræsentanter for den danske statsmagt i udlandet og typisk i kraft af de internationale konventioner i vidt omfang vil være undtaget opholdsstatens domsmyndighed og regulering. De pågældende vil i kraft af muligheden for tilbagekaldelse af udsendelsen efter den danske statsmagts bestemmelse på ny skulle tage ophold i Danmark. Udlandsopholdets særlige karakter taler således for at antage, at de pågældende under udsendelsen bevarer en sådan særlig tilknytning til riget, som kan siges at svare til den tilknytning, de personer, som faktisk bor i Danmark, har.

6.1.2.3. Ved ændringen af folketingsvalgloven i 1980 blev kredsen af personer, der anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, på ny udvidet derved, at en række persongrupper, som midlerti-

digt havde taget ophold i udlandet, på baggrund heraf og på baggrund af årsagen til udlandsopholdet ansås for at have en sådan særlig tilknytning til riget, at grundlovens bopælskrav var opfyldt.

Som det fremgår af kapitel 5.1.3., opgav man i den betænkning, der lå til grund for indførelsen af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, at fremkomme med forslag baseret på abstrakte kriterier ("interessekriterium", "skattepligtskriterium", "åremålskriterium"), jf. betænkning nr. 893/1980, s. 14-16. Folketingsvalglovens § 2, stk. 2, blev derfor udformet på et kasuistisk grundlag, hvor de persongrupper, man medtog, stort set dækkede de kategorier af udlandsdanskere, som havde vist interesse i valgret til Folketinget, og for hvem man fandt, det var karakteristisk, at de under udlandsopholdet typisk bevarede en nær tilknytning til det danske samfund og typisk atter tog bopæl i riget efter en kortere eller længere tids periode, jf. betænkning nr. 893/1980, s. 11 og s. 16 f.

Som anført af indenrigsministeren under lovforslagets behandling i Folketinget var det opfattelsen hos dem, der tog stilling til det centrale spørgsmål, om grundlovens regler er overholdt, at man ved den foreslåede bestemmelse i § 2 i lovforslaget var gået så langt, som det ville være rimeligt og forsvarligt at gå i forståelsen af begrebet fast bopæl i riget (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, sp. 6148-6149).

De i 1980 foretagne udvidelser af kredsen af personer, som anses for at have fast bopæl i riget uanset ophold i udlandet, rækker betydeligt ud over kredsen af personer, der faktisk bor i riget. Lovgivningsmagten er således gået meget langt sammenlignet med, hvad der ville følge af en naturlig sproglig forståelse af grundlovens krav om "fast bopæl i riget".

6.1.3. Rammerne for lovgivningsmagtens udvidelse af kredsen af personer, der anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold

Efter udvalgets opfattelse er det som nævnt foreneligt med grundlovens krav om fast bopæl i riget, at en person under midlertidigt ophold i udlandet fortsat anses for at have fast bopæl i riget i grundlovens forstand. Det er derfor ikke uforeneligt med grundloven ved lov at tillægge visse persongrupper valgret til Folketinget under midlertidigt ophold i udlandet. I overensstemmelse med den almindelige opfattelse i den statsretlige litteratur er det udvalgets opfattelse, at afgrænsningen af, hvilken personkreds der kan anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, ikke må gå længere end til at omfatte personer, som har en reel tilknytning til riget, der kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl, jf. kapitel 6.1.1.4.2.

Hvis lovgivningsmagten gik ud over denne grænse, ville det efter udvalgets opfattelse med rette kunne anføres, at lovgivningsmagten handlede uden for rammerne af grundlovens § 29.

Den udvidelse af kredsen af personer, som anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, som siden 1970 er gennemført ved ændringer af folketingsvalgloven, har som anført betydet, at lovgivningen har strakt sig meget vidt sammenlignet med, hvad der ville følge af en naturlig forståelse af kravet i grundlovens § 29 om fast bopæl i riget. Efter udvalgets opfattelse har folketingsvalgloven lagt ganske vide rammer for, hvilken personkreds der kan anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold. Dette er sket dels ved den særlige diplomatregel fra 1970 i folketingsvalglovens § 2, stk. 1, dels ved, at folketingsvalglovens § 2, stk. 2, fra 1980 anfører nogle typer af forhold, som begrundet et ophold i udlandet, og anerkender, at disse grunde til udlandsophold kan forenes med fast bopæl i riget, forudsat at udlandsopholdet er midlertidigt.

Udvalget må således konstatere, at de lovbestemte udvidelser af kredsen af personer, som anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, har foreligget i mere end 30 henholdsvis 20 år.

Dette kan tolkes som udtryk for en forfatningsretlig sædvane eller en lovgivningsmæssig praksis om, at personer, der er omfattet af de nævnte udvidelser, anses for at have fast bopæl i riget i grundlovens forstand.

De foretagne udvidelser kan alternativt betragtes som udtryk for, at de personer, der er omfattet af udvidelserne, bevarer en tilknytning til riget, som kan siges at svare til den tilknytning, de personer, som faktisk bor i Danmark, har.

De personer, der er omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1, kan i kraft af udsendelsen som diplomat og dermed som den danske stats repræsentant i udlandet siges at bevare den fornødne tilknytning til riget.

Den fornødne tilknytning til riget for de personers vedkommende, der er omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, kan siges at bestå i kraft af udlandsopholdets midlertidige karakter. Det lovbestemte krav om, at de personer, som er omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, midlertidigt skal have taget ophold i udlandet, kan tages som udtryk for, at bedømmelsen af, hvilke personer der er omfattet af loven, skal følge de sædvanlige kriterier for fortolkningen af grundlovens krav om fast bopæl i riget.

Uanset hvilke af de ovennævnte synspunkter der lægges til grund, vil de nævnte meget vidtgående udvidelser af kredsen af personer, som anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, der siden 1970 er sket ved ændringer af folketingsvalgloven, kunne anses for at være i overensstemmelse med grundlovens krav om fast bopæl i riget.

På den anførte baggrund er det udvalgets opfattelse, at der – i lyset af de udvidelser af kredsen af personer, der anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, lovgivningsmagten allerede har foretaget – må antages kun at være plads til meget begrænsede yderligere udvidelser af den kreds af personer med dansk indfødsret, som uanset udlandsophold kan anses for at opfylde bopælskravet i grundlovens § 29, stk. 1. En udvidelse af kredsen af personer, som anses for at have fast bopæl i riget uanset ophold i udlandet, vil efter udvalgets opfattelse kun kunne komme på tale for personer, som forholdsvis kortvarigt og midlertidigt har taget ophold i udlandet, og som har bevaret en reel tilknytning til riget, der kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl.

Det vil efter udvalgets opfattelse være grundlovsmæssigt udelukket at udstrække kredsen af personer, der anses for at have fast bopæl i riget under udlandsophold til trods for, at deres fravær fra riget er af længerevarende og mere fast karakter, videre end den afgrænsning af kredsen, der med udvidelsen i 1980 allerede er sket ved folketingsvalglovens § 2, stk. 2.

6.2. Overvejelser om konkrete modeller for udvidelser

Udvalget har overvejet forskellige konkrete modeller for en udvidelse af kredsen af personer med dansk indfødsret, der anses for at have fast bopæl i riget uanset midlertidigt ophold i udlandet.

I det følgende gennemgås de enkelte modeller, udvalget har overvejet, således at der for hver model først redegøres for dens indhold og dernæst foretages en vurdering af forholdet til bopælskravet i grundlovens § 29.

6.2.1. Personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget i en given periode uanset hensigt om tilbagevenden

Udvalget har overvejet en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget i en given periode efter udrejsen af Danmark, uanset om der foreligger hensigt om at vende tilbage til Danmark.

Ordningen ville adskille sig fra den gældende folketingsvalglovs § 2, stk. 2, derved, at fast bopæl i riget anses for at foreligge i en given periode uanset årsagen til udlandsopholdet og uanset, om udlandsopholdet er midlertidigt.

Ordningen ville ligeledes adskille sig fra den under kapitel 6.2.2. beskrevne ordning derved, at der ikke stilles krav om, at der foreligger en hensigt om at vende tilbage inden for en årrække. I stedet går ordningen ud på, at fast bopæl i riget anses for at foreligge i en bestemt årrække efter det tidspunkt, hvor de pågældende personer med dansk indfødsret udrejser af Danmark.

Den periode, i hvilken fast bopæl i riget anses for at foreligge under ophold i udlandet efter denne ordning, kan være en længere eller kortere årrække.

Professor, dr. jur. Hjalte Rasmussen har i et notat af 29. august 2001 til underudvalget under Folketingets Kommunaludvalg, som i forbindelse med Kommunaludvalgets behandling af beslutningsforslag B 144 fik til opgave at undersøge mulighederne for inden for grundlovens rammer at udvide kredsen af personer med dansk indfødsret, som anses for at have fast bopæl i riget uanset ophold i udlandet, givet udtryk for den opfattelse, at man kan argumentere for en ordning svarende til den norske, hvorefter det alene er en betingelse for at bevare valgretten uanset udlandsophold, at de pågældende norske statsborgere er født i Norge og engang har været registreret som bosat, selv kortvarigt, i Norge. Hjalte Rasmussen anfører endvidere,

at man også kunne opstille gode argumenter til forsvar for en ordning svarende til den finske, hvorefter der overhovedet ikke stilles et bopælskrav som betingelse for valgret til finske rigsdagsvalg. Dette gælder, selv om de pågældende aldrig har boet i Finland. Hjalte Rasmussen anfører endvidere, at begge ordninger også ville kunne suppleres med en til den norske ordning svarende regel om, at vælgeren efter 10 års udlandsophold slettes af valglisten, medmindre den pågældende til hjemkommunen meddeler, at den pågældende fortsat ønsker at være optaget på valglisten.

I modsætning til den danske grundlov indeholder den norske grundlov ikke noget bopælskrav som betingelse for valgret til Stortinget. Hvorvidt norske statsborgere bosat uden for Norge skal have valgret til Stortinget, overlades efter den norske grundlov til lovgivningsmagtens regulering.

§ 50 i den norske grundlov om valgret til Stortinget har følgende ordlyd:

”Stemmeberettigede ere de norske Borgere, Mænd og Kvinder, som se-
nest i det Aar Valgthinget holdes have fyldt 18 Aar.

I hvilken Udstrækning dog norske Borgere, som paa Valgdagen ere bo-
satte udenfor Riget men opfylde foranstaaende Betingelser, ere stemme-
berettigede, fastsættes ved Lov.

[...]”

Den finske grundlov indeholder ligesom den norske heller ikke noget bo-
pælskrav som betingelse for valgret til Rigsdagen. I modsætning til den
norske grundlov giver den finske grundlov ikke lovgivningsmagten mulig-
hed for at fastsætte regler for, i hvilken udstrækning finske statsborgere
bosat uden for Finland har valgret. Finske statsborgere vil således altid
bevare valgretten til Rigsdagen under udlandsophold uanset dettes
længde.

§ 14 i den finske grundlov har i svensk oversættelse følgende ordlyd:

”§ 14. Rösträtt och rätt till inflytande

Varje finsk medborgare som har fyllt aderton år har rätt att rösta i statliga
val och folkomröstningar. [...]”

Professor, dr. jur. Peter Germer har i et notat af 6. september 2001 til underudvalget givet udtryk for den opfattelse, at der kan argumenteres for grundlovmæssigheden af en ordning, hvorefter danske statsborgere, der har haft bopæl i riget, kan anses for at have fast bopæl i riget i 8 år efter fraflytningen til udlandet. Peter Germer har endvidere givet udtryk for, at det på baggrund af Valgretsnetvnetts dagældende praksis efter folketingsvalglovens § 2, stk. 2, kan diskuteres, om det højeste åremål kan sættes højere, f.eks. til 10 eller 12 år. Peter Germer har i den forbindelse henvist til, at den islandske valglovs artikel 1, stk. 2, 1. pkt., bestemmer, at islandske statsborgere, der har nået 18 års alder og haft bopæl i landet, har valgret i otte år efter, at de er fraflyttet landet.

I modsætning til den danske grundlov kan bopælskravet i den islandske grundlov som betingelse for valgret til Altinget fraviges ved lov. Hvorvidt islandske statsborgere bosat uden for Island skal have valgret til Altinget, overlades således ligesom efter den norske grundlov til lovgivningsmagtens regulering.

§ 33 i den islandske grundlov har i dansk oversættelse følgende ordlyd:

"§ 33. Valgret til altinget har enhver, som er fyldt 18 år, når valget finder sted, og har islandsk statsborgerret. Fast bopæl i Island, når valget finder sted, er også en betingelse for valgretten, medmindre der er fastsat dispensation herfra i lov om altingsvalg.

Stk. 2. Nærmere regler om altingsvalg gives ved valgloven."

Indenrigsministeriets valglovsudvalg overvejede i forbindelse med afgivelse af betænkning 893/1980 om en revision af folketingsvalgloven, der dannede grundlag for lov nr. 145 af 30. april 1980 om ændring af folketingsvalgloven, en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som tager ophold i udlandet, skulle anses for at have fast bopæl i riget i en periode på 4 år, såfremt de pågældende afgav en erklæring om, at de pågældende ønskede at blive optaget på folketingsvalglisten under udlandsophold.

Justitsministeriet gav i en udtalelse af 7. september 1979 udtryk for, at ministeriet på det foreliggende grundlag stillede sig tvivlende over for, om den foreslåede ordning i tilstrækkelig grad afspejlede grundlovens bopælskrav og dermed kravet om, at valgretten forbeholdtes personer, der på tidspunktet for udøvelse af valgretten havde bevaret en nærmere tilknytning til det danske samfund.

En ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, skulle kunne anses for at have fast bopæl i riget i en vis periode uanset hensigt om tilbagevenden, kunne begrænses til en kortere periode, f.eks. i 2 eller 1 år. Efter udløbet af denne periode vil en fortsat optagelse på folketingsvalglisten udelukkende kunne ske på grundlag af en ansøgning herom, såfremt ansøgeren var omfattet af en af de persongrupper, der er nævnt i folketingsvalglovens § 2.

Ordningen, hvorefter fast bopæl i riget anses for at foreligge i en given periode efter udrejsen af Danmark uanset hensigt om tilbagevenden, har været overvejet i to varianter:

Det har været overvejet at anse alle, der opholder sig i udlandet, for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold i en given periode efter udrejsen uden forudgående ansøgning. En sådan ordning ville indebære en betydelig administrativ forenkling.

Det bemærkes i den forbindelse, at personer med dansk indfødsret, der opholder sig i udlandet og opfylder valgretsbetingelserne, skal foretage en aktiv handling for at udøve deres valgret, ligesom det er tilfældet for personer med dansk indfødsret, der opholder sig her i landet. Vælgere, der opholder sig i udlandet, skal således enten inden for den periode op til valget, hvor der kan brevstemmes, indfinde sig på en dansk diplomatisk eller konsulær repræsentation for at brevstemme eller på selve valgdagen møde frem ved det afstemningssted, hvor de er optaget på valglisten, for at afgive stemme, jf. § 57, stk. 2, jf. § 61, og § 47 i lov om valg til Folketinget (lovbekendtgørelse nr. 261 af 18. april 2001). Udvalget har derfor overvejet, om selve det forhold, at vedkommende udnytter sin valgret, sammen-

holdt med den omstændighed, at vedkommende er udrejst af Danmark inden for en vis periode, kunne ses som et udtryk for tilknytning til Danmark.

Det har også været overvejet at anse alle, der opholder sig i udlandet, for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold i en given periode efter udrejsen efter forudgående ansøgning, eventuelt i form af en erklæring om, at de pågældende ønsker at blive optaget på folketingsvalglisten, idet en sådan forudgående erklæring kunne ses som et udtryk for tilknytning til Danmark, også uanset om der er hensigt om tilbagevenden til riget. Også en sådan ordning ville indebære en forenkling i forhold til den eksisterende ordning, idet der ikke skal foretages en efterprøvelse af årsagen til udlandsopholdet eller af, om udlandsopholdet er midlertidigt.

For begge varianter bemærkes, at det kunne overvejes at lade den periode, i hvilken fast bopæl i riget anses for at foreligge, udløbe en given årrække efter datoen for udrejsen. Efter de gældende regler udløber den periode, hvori valget kan udøves, efter 2 år regnet fra datoen for den afgørelse, hvorved den pågældende blev optaget på valglisten dog med adgang til fornyet optagelse.

Vurdering af grundlovmæssighed

Som anført ovenfor under kapitel 6.1.3. indebærer bopælskravet i grundlovens § 29 efter udvalgets opfattelse, at en udvidelse af kredsen af personer med ophold i udlandet, som anses for at have fast bopæl i riget, kun kan komme på tale for personer, som forholdsvis kortvarigt og midlertidigt har taget ophold i udlandet, og som har bevaret en reel tilknytning til riget, som kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl.

Ved vurderingen af, om en person kan anses for at have bevaret en reel tilknytning til riget, der kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl, må der lægges vægt på udlandsopholdets formål, karakter og varighed.

Den anførte ordning ville indebære, at alle danske statsborgere, som rejser til udlandet, anses for at have fast bopæl i riget i en given periode. Da der ikke stilles krav om tilbagevendelseshensigt, ville ordningen også omfatte personer, som udrejser af Danmark med den hensigt ikke at vende tilbage og tage bopæl på et senere tidspunkt.

Personer, hvis fravær fra riget er af længerevarende og mere fast karakter, herunder personer, som emigrerer, har efter udvalgets opfattelse ikke en reel tilknytning til riget, som kan siges at svare til fast bopæl.

Det gælder efter udvalgets opfattelse, selv om de pågældende personer udtrykkeligt tilkendegiver, at de ønsker at afgive deres stemme – f.eks. ved at møde frem på et afstemningssted i udlandet eller ved at afgive en erklæring om, at de pågældende ønsker at blive optaget på folketingsvalglisten. Udvalget finder således ikke, at en sådan tilkendegivelse i sig selv er udtryk for en tilknytning til Danmark, der kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl.

Udvalget finder heller ikke, at en ordning, hvorefter alle, der opholder sig i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget i en kortere periode, f.eks. 1 eller 2 år efter udrejsen, er forenelig med grundlovens § 29. Afgørende er efter udvalgets opfattelse, at ordningen – uanset om fast bopæl i riget uanset udlandsophold anses for at foreligge i en kortere eller længere periode – vil indebære, at også personer, der ved fraflytningen reelt har opgivet den faste bopæl i riget, eller hvis fravær fra riget må forventes at blive af længerevarende og mere fast karakter, anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold.

På den anførte baggrund finder udvalget ikke, at en ordning, hvorefter alle personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget i en given periode efter udrejsen af Danmark, uanset om de har til hensigt at vende tilbage, vil være forenelig med grundlovens § 29.

6.2.2. Personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, og som agter at vende tilbage til riget inden for en given periode, anses for at have fast bopæl i riget

Udvalget har overvejet en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, og som agter at vende tilbage til riget inden for en given periode, anses for at have fast bopæl i riget i denne periode.

Ordningen ville adskille sig fra den gældende folketingsvalglovs § 2, stk. 2, ved, at der ikke stilles krav om en særskilt tilknytning til det danske samfund ud over den tilknytning, som ligger i udlandsopholdets forventede begrænsede varighed.

I modsætning til, hvad der følger af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, stilles der således efter en sådan ordning ikke krav om en særskilt tilknytningsårsag.

Ordningen adskiller sig fra den under kapitel 6.2.1. beskrevne ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget i en bestemt årrække uanset hensigt om tilbagevenden. Den under dette punkt omhandlede ordning baserer sig således ikke på udlandsopholdets faktiske varighed uanset den pågældendes hensigt om tilbagevenden, men på hver enkelt persons hensigt om udlandsopholdets forventede varighed. Ordningen adskiller sig herved fra den ordning, Justitsministeriet tog stilling til i udtalelsen af 7. september 1979, hvorefter alle danske statsborgere med ophold i udlandet i indtil 4 år uanset deres eventuelle hensigt om tilbagevenden kunne anses for at have fast bopæl i riget.

Ordningen, der stiller krav om hensigt om tilbagevenden, vil forudsætte, at optagelse på valglisten sker efter ansøgning. Det vil være et enkelt og let administrerbart kriterium at give danske statsborgere, der tager ophold i udlandet, ret til efter ansøgning at blive optaget på folketingsvalglisten uanset årsagen til udlandsopholdet, såfremt de

pågældende forventer at vende tilbage til riget inden for en given periode.

Også en sådan ordning vil indebære en forenkling i forhold til den eksisterende ordning, idet der ikke skal foretages en efterprøvelse af årsagen til udlandsopholdet.

De kompetente myndigheder (kommunalbestyrelserne og Valgrets-nævnet), som træffer afgørelser i sager om optagelse på folketingsvalglisten trods udlandsophold, vil ved en sådan ordning skulle basere deres afgørelser på ansøgerens oplysninger om det forventede tidspunkt for tilbagevenden til Danmark.

I sagens natur vil myndighederne ved vurderingen af midlertidighedsbetingelsen skulle basere deres afgørelser på de foreliggende oplysninger om den enkelte ansøgers forventninger til udlandsopholdets varighed, idet den faktiske varighed af udlandsopholdet selvsagt ikke foreligger oplyst på ansøgningstidspunktet. Myndighedernes vurdering er således fremadrettet. Det bemærkes i den forbindelse, at myndighederne i givet fald vil være forpligtede til at foretage en konkret vurdering af hver enkelt ansøgers forventninger i henseende til udlandsopholdets varighed og dermed en konkret efterprøvelse af rigtigheden af ansøgerens oplysninger herom.

Som hovedregel vil ansøgerens oplysninger om udlandsopholdets forventede varighed, der afgives under strafansvar, kunne lægges til grund. Dette gælder dog kun som hovedregel. Såfremt ansøgerens oplysninger om udlandsopholdets forventede varighed ikke uden en nærmere undersøgelse vil kunne lægges til grund, vil myndighederne i overensstemmelse med officialmaksimen skulle indhente de nødvendige yderligere oplysninger med henblik på at kunne tage stilling til rigtigheden af ansøgerens oplysninger om udlandsopholdets forventede varighed.

En ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som agter at vende tilbage til Danmark inden for en given periode, anses for at

have fast bopæl i riget under udlandsopholdet, vil kunne administreres på den måde, at vedkommende alene skal underskrive en erklæring om, at den pågældende agter at vende tilbage til riget inden for den fastsatte periode efter udrejsen.

Om formen for ansøgningen om optagelse på folketingsvalglisten og formen for den fornødne erklæring om, at vedkommende agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen, henvises til kapitel 7, der indeholder udvalgets overvejelser om eventuelle ændringer i proceduren for optagelsen på folketingsvalglisten. Der kan herved henvises til udvalgets overvejelser om, hvorvidt optagelse på folketingsvalglisten kan ske på grundlag af oplysninger om udlandsopholdets forventede varighed, ansøgeren har afgivet på den blanket til anmeldelse af udrejse, som den, der fraflytter til udlandet, kan benytte i forbindelse med sin anmeldelse til folkeregistret af sin fraflytning til udlandet, jf. kap. 7.5., samt til udvalgets overvejelser om, hvorvidt optagelse på folketingsvalglisten kan ske på grundlag af en elektronisk indgivet ansøgning uden brug af digital signatur, jf. kap. 7.6.

Den periode, i hvilken fast bopæl i riget anses for at foreligge uanset ophold i udlandet efter denne ordning, kan være en længere eller kortere årrække. Den relevante årrække vil skulle regnes fra vedkommendes faktiske udrejse af landet, således som denne registreres i folkeregistret.

6.2.2.1. Personer, som agter at vende tilbage til riget inden for 1 år fra udrejsen

Det kan for det første overvejes at fastsætte den periode, inden for hvilken en person skal have til hensigt at vende tilbage til riget, til 1 år eller derunder fra udrejsen.

Vurdering af grundlovsmæssighed

Som anført ovenfor under kapitel 6.1.3. kan en udvidelse af kredsen af personer med ophold i udlandet, som anses for at have fast bopæl

i riget, efter udvalgets opfattelse kun komme på tale for personer, som forholdsvis kortvarigt og midlertidigt har taget ophold i udlandet, og som har bevaret en reel tilknytning til riget, som kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl.

Ordningen vil i så fald indebære, at personer, der opholder sig i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget, hvis de har til hensigt at vende tilbage til Danmark inden for en periode på 1 år fra udrejsen.

Udvalget har overvejet, om der ud over kravet om, at opholdet har en bestemt kort varighed, skal stilles krav om, at opholdet har et bestemt formål eller en bestemt årsag som indikation for, at opholdet er midlertidigt, jf. principperne bag den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 2. Som anført i kapitel 6.1.3. må der ved vurderingen af, om en person kan anses for at have bevaret en reel tilknytning til riget, der kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl, lægges vægt på udlandsopholdets formål, karakter og varighed. I det her beskrevne tilfælde, hvor den pågældende agter at vende tilbage til riget inden for en periode på 1 år, indebærer udlandsopholdets korte varighed, at opholdets formål eller årsag efter udvalgets opfattelse træder i baggrunden.

Efter udvalgets opfattelse vil en sådan ordning derfor være forenelig med grundlovens § 29. Ordningen vil således alene omfatte personer, hvis fravær fra riget er af kortvarig og midlertidig karakter, og som – henset til disses hensigt om at vende tilbage inden for 1 år – må anses for at have bevaret en reel tilknytning til riget, som kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl.

6.2.2.2. Personer, som agter at vende tilbage til riget inden for 2 år fra udrejsen

Det kan dernæst overvejes at fastsætte den periode, inden for hvilken en person skal have til hensigt at vende tilbage til riget, til 2 år eller derunder fra udrejsen.

Vurdering af grundlovmæssighed

Udvalget finder, at det kan give anledning til en vis tvivl, om det er foreneligt med kravet om, at opholdet skal være kortvarigt og midlertidigt, at fastsætte den periode, inden for hvilken den pågældende person skal have til hensigt at vende tilbage til riget, til 2 år fra udrejsen.

Det kan således anføres, at et ophold på 2 år uden for riget, hvor opholdets formål ikke i sig selv er udtryk for tilknytning til Danmark, indebærer, at tilknytningen til riget svækkes i en sådan grad, at den pågældende ikke kan siges at have bevaret en reel tilknytning til riget, der kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl.

Det kan endvidere anføres, at længden af den periode, ansøgerens erklæring om tilbagevenden omfatter, har betydning for, hvilken vægt man kan tillægge erklæringen. Jo længere en periode, der accepteres, jo større usikkerhed vil der være med hensyn til, om den hensigt om tilbagevenden, der forelå på ansøgningstidspunktet, bevares under udlandsopholdet, og dermed om opholdet reelt forbliver midlertidigt.

Det kan anføres, at den teknologiske og samfundsmæssige udvikling har medført, at personer under ophold i udlandet i dag har bedre mulighed for at følge den politiske debat, som tager sigte på Folketingets overvejelser og beslutninger. Dette synspunkt bør som anført i kapitel 6.1.1.2. ikke overbetones ved en fortolkning af bopælskravet i grundlovens § 29.

Der må efter udvalgets opfattelse lægges vægt på, at vurderingen af, om en person opfylder betingelserne for valgret efter den gældende folketingsvalglovs § 2 – herunder midlertidighedsbetingelsen – netop foretages for en periode på 2 år ad gangen, idet optagelse på valglisten sker for en periode af 2 år fra afgørelsen, jf. folketingsvalglovens § 16, stk. 3. Den lovbestemte ordning har således siden ændringen i

1980 af folketingsvalgloven hvilet på et princip om, at vurderingen af midlertidighedsbetingelsen vedrører en periode på 2 år ad gangen.

I en periode fulgte det endvidere af praksis for gennemførelsen af folkeregisterlovgivningen, at personer med op til 2 års midlertidigt ophold i udlandet under visse betingelser kunne forblive bopælsregistreret her i landet, jf. bopælsvejledningen af 1983, der blev ændret i 1988, se kapitel 5.4.

Hertil kommer, at opholdets formål eller årsag må træde i baggrunden ved udlandsophold af en så relativt kort forventet varighed som et udlandsophold på 2 år, jf. det herom anførte under kapitel 6.2.2.1.

På den baggrund finder udvalget, at en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, og som agter at vende tilbage til Danmark inden for en periode på op til 2 år, anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, trods de anførte betænkeligheder vil være forenelig med grundlovens § 29.

6.2.2.3. Personer, som agter at vende tilbage til riget inden for en længere periode end 2 år fra udrejsen

Det kan dernæst overvejes at fastsætte den periode, inden for hvilken en person skal have til hensigt at vende tilbage til riget, til en længere periode end 2 år fra udrejsen.

Vurdering af grundlovsmæssighed

Som anført ovenfor under kapitel 6.2.2.2. finder udvalget, at det kan give anledning til en vis tvivl, om en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, og som agter at vende tilbage til riget inden for en periode på op til 2 år, anses for at have fast bopæl i riget i denne periode, er forenelig med grundlovens § 29. Udvalget har dog under henvisning til opholdets midlertidige karakter, dets relativt korte varighed samt det forhold, at den lovbestemte ordning siden ændringen i 1980 af folketingsvalgloven har hvilet på et

princip om, at vurderingen af midlertidighedsbetingelsen vedrører en periode på 2 år ad gangen, fundet, at ordningen trods de anførte betænkeligheder vil være forenelig med grundlovens § 29.

Hvis den periode, inden for hvilken den pågældende person skal have til hensigt at vende tilbage til riget, fastsættes til en længere periode, vil det efter udvalgets opfattelse ikke være muligt inden for de rammer for fortolkningen af bopælskravet i grundlovens § 29, der er redegjort for i kapitel 6.1., at begrunde, at ordningen skulle være forenelig med grundloven.

Som anført i kapitel 6.1.3. vil det efter udvalgets opfattelse være grundlovsmæssigt udelukket at udstrække kredsen af personer, der anses for at have fast bopæl i riget til trods for, at deres fravær fra riget er af længerevarende og mere fast karakter, videre end den afgrænsning af kredsen, der med udvidelsen i 1980 allerede er sket efter folketingsvalglovens § 2, stk. 2.

Den lovbestemte ordning har siden ændringen i 1980 af folketingsvalgloven hvilet på et princip om, at vurderingen af midlertidighedsbetingelsen vedrører en periode på 2 år ad gangen.

Udvalget finder på denne baggrund, at en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, og som agter at vende tilbage til Danmark inden for en periode, der er længere end 2 år, anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med grundlovens § 29.

6.2.3. Personer med dansk indfødsret med en bestemt tilknytningsårsag anses for at have fast bopæl i riget under midlertidigt ophold i udlandet

Udvalget har overvejet en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret med en bestemt tilknytningsårsag anses for at have fast bopæl i riget under midlertidigt ophold i udlandet.

Ordningen ville herved være et supplement til den gældende folketingsvalglovs § 2, stk. 2, ved, at der også stilles krav om en særskilt tilknytning til det danske samfund ud over den tilknytning, som ligger i udlandsopholdets midlertidighed.

Ordningen vil være et supplement til den under 6.2.2.2. beskrevne ordning, som udvalget trods en række betænkeligheder har vurderet vil være forenelig med grundlovens § 29. Ifølge denne ordning anses personer, der agter at vende tilbage til riget inden for 2 år fra udrejsen, for at have fast bopæl i riget i den nævnte periode. Den i herværende afsnit beskrevne ordning vil således alene være aktuell at overveje for personer, der agter at vende tilbage til riget senere end 2 år fra udrejsen.

Efter den beskrevne ordning vil der i lighed med den gældende ordning skulle foretages en efterprøvelse af såvel årsagen til udlandsopholdet som udlandsopholdets midlertidighed.

Professor, dr.scient.pol. Jørgen Elklit har i et notat af 29. august 2001 til underudvalget under Folketingets Kommunaludvalg, som i forbindelse med Kommunaludvalgets behandling af beslutningsforslag B 144 fik til opgave at undersøge mulighederne for inden for grundlovens rammer at udvide valgretten for personer med dansk indfødsret, der opholdt sig i udlandet, givet udtryk for den opfattelse, at eventuelle ændringer af reglerne om udlandsdanskernes valgret skal være forholdsvis beskedne af omfang. Jørgen Elklit anfører i den forbindelse, at det forekommer oplagt at pege på de grupper af unge, der i en relativ kort periode opholder sig i udlandet, men som må formodes at vende tilbage, og som under alle omstændigheder må antages at have en lige så fast tilknytning til riget som dem, der nu pr. definition siges at opfylde de bopælsmæssige betingelser for valgret. Jørgen Elklit nævner i sit notat unge, der rejser ud for at se og opleve verden, personer, der opnår ansættelse på en arbejdsplads i udlandet, og som ikke kan henføres til en af de i loven opregnede kategorier, for eksempel unge i au pair jobs og andre, der i en kortere periode er i udlandet for at samle erfaring og styrke deres sprogkundskaber.

Hertil bemærkes, at de synspunkter, Jørgen Elklit fremkommer med, i hovedsagen svarer til den praksisændring, som Valgretsnet ved nævnets meddelelse af 2. juli 2002 bekendtgjorde, at nævnet fremover ville følge ved administrationen af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, jf. herom kapitel 5.2.7. og 5.2.8.

Midlertidighedsbetingelsen vil kunne udformes i to varianter:

For det første kunne kravet udformes således, at der anlægges en bagudrettet vurdering ved bedømmelsen af, om udlandsopholdet kan anses for midlertidigt, dvs. at der som hovedregel lægges vægt på, hvor lang tid udlandsopholdet rent faktisk har været på ansøgnings-tidspunktet. Har ansøgeren angivet, at udlandsopholdet forventes at blive permanent, f.eks. ved at der er tale om emigration eller lignende, anses midlertidighed dog ikke for at foreligge, uanset om udlandsopholdet på ansøgningstidspunktet kun har været ganske kortvarigt. Denne vurdering svarer til den vurdering, kommunalbestyrelserne og Valgretsnet i dag anlægger ved bedømmelsen af, om midlertidighedsbetingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, er opfyldt.

For det andet kunne midlertidighedsbetingelsen udformes således, at der anlægges en fremadrettet vurdering, således at der stilles krav om, at ansøgeren på udrejsetidspunktet har til hensigt at vende tilbage inden for en bestemt periode.

Denne variant af midlertidighedsbetingelsen svarer til den, der vil skulle anvendes ved de modeller, der er nævnt under kapitel 6.2.2., jf. ovenfor. Forskellen er, at der ved de modeller, der er nævnt under kapitel 6.2.2., ud over denne variant af midlertidighedsbetingelsen ikke stilles yderligere krav om tilknytning til det danske samfund.

Udvalget har overvejet de to varianter af midlertidighedsbetingelsen i forhold til nedenstående tilknytningsårsager.

6.2.3.1. Personer med arbejde i udlandet

Udvalget har overvejet en ordning, hvorefter alle personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet som arbejdstager i en given periode efter udrejsen eller i en sådan periode driver selvstændig erhvervsvirksomhed, anses for at have fast bopæl i riget.

Ordningen vil være et supplement til den under 6.2.2.2. beskrevne ordning, som udvalget trods en række betænkeligheder har vurderet vil være forenelig med grundlovens § 29. Ifølge denne ordning anses personer, der agter at vende tilbage til riget inden for 2 år fra udrejsen, for at have fast bopæl i riget i den nævnte periode.

Den i herværende afsnit beskrevne ordning vil således alene være aktuel at overveje for personer, som opnår ansættelse i udlandet for en længere periode end 2 år eller har til hensigt at drive selvstændig erhvervsvirksomhed i udlandet for en længere periode end 2 år, og som følgelig agter at vende tilbage til riget senere end 2 år fra udrejsen.

Ordningen vil kunne udformes på en sådan måde, at der knyttes en tidsmæssig betingelse af en varighed, der er længere end 2 år fra udrejsen, til årsagskravet. Ansættelsesforholdet henholdsvis den selvstændige erhvervsvirksomhed må således højst have en varighed af en given årrække, der dog er længere end 2 år fra udrejsen. En sådan periode kunne f.eks. være 4 år.

Oplysningerne om varigheden af ansættelsesforholdet henholdsvis den selvstændige erhvervsvirksomhed i udlandet vil skulle foreligge på ansøgningstidspunktet.

En sådan ordning vil adskille sig fra den gældende ordning efter folketingsvalglovens § 2, stk. 2, ved, at der ikke stilles krav om, at det pågældende arbejde kan henføres til en af de særlige kategorier af arbejde, der er omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2. Ordningen indebærer således et bredere tilknytningskriterium for arbejdsmæs-

sigt begrundede udlandsophold end folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1, 2 og 3. Endvidere vil ordningen kunne omfatte selvstændigt erhvervsdrivende.

Ordningen vil dermed indebære den administrative forenkling, at der ikke skal foretages en efterprøvelse af, om arbejdet kan henføres til en bestemt kategori af arbejde. Denne forenkling vil dog i nogen grad blive opvejet af, at arbejdsforholdets tidsmæssige udstrækning vil skulle efterprøves.

Ordningen vil inden for de tidsmæssige grænser, der fastsættes, omfatte enhver form for ansættelse i udlandet hos en derværende arbejdsgiver, uanset om arbejdsgiveren er en offentlig myndighed, en privat virksomhed, en forening eller en fysisk person, og uanset hvorledes det pågældende ansættelsesforhold er kommet i stand. Det er ikke nogen betingelse, at arbejdsgiveren er en dansk offentlig myndighed, en herværende privat virksomhed eller forening, og det er heller ikke nogen betingelse, at vedkommende er udsendt for at gøre tjeneste i udlandet af en dansk offentlig myndighed eller herværende privat virksomhed eller forening, eller at ansættelsesforholdet er kommet i stand under medvirken af den pågældende myndigheds, virksomheds eller forenings herværende afdeling eller som et led i myndighedens, virksomhedens eller foreningens personalepolitik. Ordningen vil således indebære, at f.eks. personer, som ansættes af en udenlandsk afdeling af en herværende virksomhed på en lokal kontrakt inden for de nævnte tidsmæssige rammer, uden at dette har relation til et ansættelsesforhold i Danmark, anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold. Tilsvarende vil personer, der ansættes for en periode, der ligger inden for de nævnte tidsmæssige rammer, i en virksomhed m.v., der ikke har nogen afdeling i Danmark, være omfattet.

Der stilles ikke krav om, at der skal være tale om et lønnet ansættelsesforhold. Også ulønnet arbejde i udlandet er omfattet af ordningen, såfremt de tidsmæssige betingelser er opfyldt.

Selvstændig erhvervsmæssig virksomhed, herunder freelance virksomhed, vil også kunne være omfattet. De tidsmæssige betingelser skal imidlertid være opfyldt. Den selvstændige erhvervsvirksomhed i udlandet skal således være tidsmæssigt begrænset, og vil dermed ikke omfatte selvstændige erhvervsdrivende, som er taget til udlandet for at etablere deres virksomhed dér permanent eller uden hensigt om at vende tilbage til riget.

Ordningen vil kunne kombineres med begge varianter af midlertidighedsbetingelsen.

Vurdering af grundlovmæssighed

Som det fremgår af kapitel 6.2.2.3., er udvalget af den opfattelse, at en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, og som agter at vende tilbage til Danmark inden for en periode, der er længere end 2 år, anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med grundlovens § 29. Personer, der i en periode på over 2 år tager ophold uden for Danmark, uden at formålet med eller årsagen til opholdet i sig selv er udtryk for tilknytning til Danmark, kan således ikke siges at have bevaret en reel tilknytning til riget, som kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl.

Udvalget finder ikke, at et arbejde i udlandet i sig selv er udtryk for en særlig tilknytning til riget. Det bemærkes i den forbindelse, at den personkreds, der efter den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2 anses for at have fast bopæl i riget under ansættelse i udlandet, netop er kendetegnet ved, at ansættelsesforholdet i kraft af den pligtmæssige eller frivillige udsendelse til tjeneste i udlandet eller forhold, der kan sidestilles hermed, er udtryk for en tilknytning til Danmark, lovgivningsmagten har fundet svarer til den, der opnås ved faktisk fast bopæl i riget.

På den baggrund finder udvalget, at en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som i en periode, der er længere end 2 år, arbejder eller driver selvstændig erhvervsvirksomhed i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, selv om de ikke er omfattet af folketingsvalglovens § 2, vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med grundlovens § 29.

Det bemærkes herved, at det som anført i kapitel 6.1.3. efter udvalgets opfattelse vil være grundlovsmæssigt udelukket at udstrække kredsen af personer, der anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold til trods for, at deres fravær fra riget er af længerevarende og mere fast karakter, videre end den afgrænsning af kredsen, der med udvidelsen i 1980 allerede er sket efter folketingsvalglovens § 2, stk. 2.

6.2.3.2. Personer med ansættelse ved en udenlandsk afdeling af en dansk myndighed, virksomhed eller forening uden at være udsendt af vedkommende myndighed, virksomhed eller forening

Udvalget har overvejet at anse alle personer med dansk indfødsret, som opnår lokal ansættelse i en afdeling i udlandet af en herværende privat virksomhed eller forening, og som midlertidigt har taget ophold i udlandet, for at have fast bopæl i riget.

Fast bopæl i riget ville i givet fald i modsætning til den gældende ordning foreligge, selv om de pågældende ikke er udsendt til tjeneste i udlandet af en herværende afdeling, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1, eller i øvrigt ikke har en tilknytning til den herværende afdeling, der ganske må sidestilles hermed, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6. En sådan ordning skulle således i givet fald omfatte dels personer, der ikke forud for en lokal ansættelse i udlandet har været ansat i den herværende private virksomhed eller forening, og hvor den herværende afdeling ikke har medvirket ved rekrutteringen, dels personer, der har været ansat i den herværende afdeling, men hvor afdelingen eller foreningen ikke har medvirket i forbindelse med an-

sættelsen, eller hvor opholdet ikke er et led i virksomhedens eller foreningens personalepolitik.

Personer, som opnår lokal ansættelse ved en udenlandsk afdeling af en dansk myndighed, virksomhed eller forening, uden at der foreligger udsendelse, er efter Valgretsnævnets praksis som altovervejende hovedregel ikke omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1, eller af sidestillingsbestemmelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6, jf. kapitel 5.2.2 og 5.2.7.

Ordningen ville adskille sig fra den gældende ordning efter folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1 og nr. 6, ved, at der ikke stilles krav om udsendelse eller forhold, som efter Valgretsnævnets praksis kan siges at svare til udsendelse, jf. kapitel 5.2.2. og 5.2.7. Dermed ville ordningen indebære en vis administrativ forenkling.

Ved herværende privat virksomhed skulle efter denne ordning – som efter den gældende folketingsvalgløvs § 2, stk. 2, nr. 1 – også forstås en herværende udenlandsk ejet virksomhed, herunder en lokal afdeling af en multinational virksomhed.

En sådan ordning skulle i givet fald endvidere omfatte lokalt ansatte ved danske offentlige institutioner i udlandet, hvor der ikke foreligger en udsendelse. For så vidt angår personer med dansk indfødsret, der er lokalt ansatte ved danske offentlige institutioner i udlandet, men ikke er udsendt for at gøre tjeneste i udlandet af en offentlig myndighed, bemærkes, at det i praksis navnlig vil dreje sig om personer med dansk indfødsret, som allerede befinder sig i udlandet, og som opnår lokal ansættelse ved ambassader, konsulater m.v.

Den omhandlede ordning ville i givet fald ikke omfatte enhver person med dansk indfødsret, der har taget beskæftigelse i udlandet, men alene de tilfælde, hvor en person med dansk indfødsret har taget beskæftigelse hos en udenlandsk afdeling af en dansk offentlig myndighed eller en herværende privat virksomhed eller forening, og hvor opholdet i udlandet er midlertidigt.

Den tidsmæssige udstrækning af udlandsopholdet ville kunne fastsættes til det højeste åremål for ophold i udlandet, som kan anses for midlertidigt.

Det kunne overvejes at indsnævre gruppen af personer, der ville være omfattet af ordningen, ved at stille krav om, at fast bopæl i riget alene anses for at foreligge,

- hvis vedkommende danske statsborger på tidspunktet for ansættelsen i udlandet er herboende, dvs. er tilmeldt folkeregistret i Danmark, eller
- hvis vedkommende danske statsborger på tidspunktet for ansættelsen i udlandet, opholder sig i udlandet og har bevaret sin valgret i medfør af folketingsvalglovens § 2, stk. 1 eller 2.

Modellen vil kunne kombineres med både en bagudrettet og fremadrettet midlertidighedsbetingelse, således at der lægges vægt på, hvor lang tid udlandsopholdet rent faktisk har varet på ansøgningstidspunktet henholdsvis, om ansøgeren på udreisetidspunktet har til hensigt at vende tilbage til riget inden for en bestemt periode.

Den fornødne tilknytning til det danske samfund skulle i givet fald foreligge i kraft af myndighedens, virksomhedens eller foreningens tilknytning til Danmark i kombination med det midlertidige udlandsophold.

Som anført ovenfor under kapitel 6.2.2.2. finder udvalget, at en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, og som agter at vende tilbage til riget inden for en periode af 2 år fra udrejsen, anses for at have fast bopæl i riget i den nævnte periode, trods en række betænkeligheder vil være forenelig med grundlovens § 29. Den her beskrevne ordning vedrørende personer med dansk indfødsret med ansættelse ved en udenlandsk afdeling af en dansk myndighed, virksomhed eller forening uden at være udsendt af vedkommende myndighed, virksomhed eller forening er så-

ledes alene aktuel at overveje for personer med dansk indfødsret, der agter at arbejde i udlandet for en periode, der er længere end 2 år.

Vurdering af grundlovmæssighed

Som anført ovenfor under kapitel 6.2.3.1. finder udvalget, at en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som i en periode, der er længere end 2 år, arbejder i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med grundlovens § 29.

Udvalget finder ikke, at et arbejde i udlandet i sig selv er udtryk for en særlig tilknytning til riget. Det bemærkes i den forbindelse, at den personkreds, der efter den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2 anses for at have fast bopæl i riget under ansættelse i udlandet, netop er kendetegnet ved, at ansættelsesforholdet i kraft af den pligtmæssige eller frivillige udsendelse til tjeneste i udlandet eller forhold, der kan sidestilles hermed, er udtryk for en tilknytning til Danmark, lovgivningsmagten har fundet svarer til den, der opnås ved faktisk fast bopæl i riget.

En ordning som den anførte vil indebære, at personer med dansk indfødsret, som opnår lokal ansættelse – dvs. ansættelse som ikke er formidlet via Danmark – ved en afdeling i udlandet af en dansk offentlig myndighed eller en herværende privat virksomhed eller forening, og som midlertidigt opholder sig i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget.

I modsætning til den gældende ordning, hvor tilknytningen til Danmark består dels i virksomhedens tilknytning til Danmark, dels i, at ansættelsen af den pågældende person er formidlet via Danmark, vil den beskrevne ordning indebære, at tilknytningen til Danmark alene består i virksomhedens tilknytning.

Udvalget finder ikke, at der i selve virksomhedens tilknytning til Danmark ligger en så stærk tilknytning fra den ansattes side til riget, at der er grundlag for at anlægge en anden vurdering end den, udvalget har anlagt ovenfor. Også her finder udvalget, at en ordning som den beskrevne vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med grundlovens § 29.

6.2.4. Personer med dansk indfødsret, som agter at vende tilbage til riget inden for en given periode, og som har bevaret sin bolig her i landet, anses for at have fast bopæl i riget

Som beskrevet i kapitel 5 har valgmyndighederne ved prøvelsen af, om bopælsbetingelsen i folketingsvalgloven forud for ændringen i 1970 var opfyldt, bl.a. lagt vægt på, om vedkommende har bevaret sin bolig her i landet, om ægtefæller og børn opholdt sig der, og om der i tilfælde af opgivelse af boligen var truffet foranstaltninger til en ny bolig efter udlandsopholdet. Disse faktorer har også været nævnt i den statsretlige litteratur. Tilsvarende har folkeregistermyndighederne ved vurderingen af, om en person, der tog midlertidigt ophold i udlandet, kunne bevare bopælsregistreringen her i landet, blandt andet – ud over opholdets formål og forventede længde – lagt vægt på, om vedkommende havde bevaret rådigheden over en bolig her i landet, og om ægtefæller og børn opholdt sig der. Endvidere har der i de ansøgningsskemaer, som en ansøger om optagelse på valglisten uanset ophold i udlandet har skullet udfylde, stedsse været en rubrik til afkrydsning om, hvorvidt boligen var bevaret i Danmark. Dette forhold har dog normalt ikke efter det oplyste været tillagt betydning af Valgretsnet.

Udvalget har på den baggrund overvejet en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som agter at vende tilbage til riget inden for en given periode, og som har bevaret bolig her i landet, anses for at have fast bopæl i riget. Parallelt med, hvad der følger af den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, stilles der således efter en sådan ordning krav om en særskilt tilknytning, men af en

anden art end de tilknytningsårsager, der er opregnet i folketingsvalglovens § 2, stk. 2. Der stilles derfor ikke krav om, at vedkommendes tilknytning kan sidestilles med de i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, opregnede tilknytningsårsager, jf. den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6.

Efter den beskrevne ordning opstilles der to betingelser for, at fast bopæl i riget anses for at foreligge uanset ophold i udlandet.

Den ene betingelse er, at vedkommende person med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, agter at vende tilbage til riget inden for en given periode. Denne betingelse svarer til den under kapitel 6.2.2. beskrevne ordning.

Den anden betingelse er, at vedkommende person med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, har bevaret sin bolig her i landet. Det er ikke nogen betingelse, at vedkommende har en ejerbolig. En lejet bolig, hvor lejemålet opretholdes i den periode, udlandsopholdet er tiltænkt at vare, vil også være tilstrækkelig. Det er ikke nogen betingelse, at vedkommende har bevaret rådigheden over boligen, eller, at vedkommendes eventuelle ægtefælle, børn eller andre familiemedlemmer benytter boligen. Er boligen udlejet til andre, vil det være tilstrækkeligt, at lejekontrakten udløber inden for den periode, hvor vedkommende agter at vende tilbage til riget, jf. den første betingelse.

Den her beskrevne ordning bliver kun aktuel for personer, som agter at vende tilbage til riget inden for en senere periode end den periode, hvor udvalget under kapitel 6.2.2. har vurderet det som foreneligt med grundlovens § 29, at personer anses for at have fast bopæl i riget alene under henvisning til, at de pågældende agter at vende tilbage til riget.

Det forhold, at en person med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, har bevaret sin bolig i Danmark, får derfor kun betydning, hvis vedkommende agter at vende tilbage til riget inden for en perio-

de, som er længere end 2 år, jf. kapitel 6.2.2.2. Dette kunne f.eks. være en periode på 4 år.

Vurdering af grundlovmæssighed

Som anført ovenfor under kapitel 6.1.3. indebærer bopælskravet i grundlovens § 29 efter udvalgets opfattelse, at en udvidelse af kredsen af personer med ophold i udlandet, som anses for at have fast bopæl i riget, kun kan komme på tale for personer, som forholdsvis kortvarigt og midlertidigt har taget ophold i udlandet, og som har bevaret en reel tilknytning til riget, som kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl.

Det forhold, at en person under ophold i udlandet har bevaret sin bolig her i landet, herunder at vedkommende har bevaret rådigheden over boligen og at vedkommendes eventuelle ægtefælle og børn stadig bor der, kan efter udvalgets opfattelse indgå i vurderingen af, om der er tale om et sådant midlertidigt ophold i udlandet, at tilknytningen til riget kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl.

Det tilføjes, at det i en periode fulgte af praksis for gennemførelsen af folkeregisterlovgivningen, at personer med op til 2 års midlertidigt ophold i udlandet under visse betingelser kunne forblive bopælsregistreret her i landet, jf. bopælsvejledningen af 1983, der blev ændret i 1988, se kapitel 5.4.

Agter vedkommende at vende tilbage til riget inden for en årrække, som ikke er helt kortvarig, kan det forhold, at den pågældende har bevaret sin bolig her i landet, efter udvalgets opfattelse kun tillægges begrænset betydning.

Udvalget finder i den forbindelse ikke, at selve opretholdelsen af en bolig her i landet ved sådanne forholdsvis længerevarende udlandsophold udgør en tilknytning fra boligindehaverens side til riget, som kan siges at svare til den, der opnås ved faktisk fast bopæl. I selve opretholdelsen af en bolig her i landet ligger alene, at vedkommende

bevarer sin mulighed for at vende tilbage til sin bolig ved udlandsopholdets ophør.

Udvalget finder på den baggrund, at en ordning som den beskrevne, der kun får betydning, hvis vedkommende agter at vende tilbage til riget inden for en periode, som er længere end 2 år, jf. kapitel 6.2.2.2, vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt, at ordningen ikke kan anses for at være forenelig med grundlovens § 29.

6.2.5. Grænsegængere anses for at have fast bopæl i riget.

Udvalget har overvejet, om personer, der har beskæftigelse i Danmark eller modtager undervisning på en uddannelsesinstitution i Danmark, men som opholder sig midlertidigt i udlandet (grænsegængere), kan anses for at have fast bopæl i riget.

Personer med dansk indfødsret, der tager ophold i udlandet, men som har deres arbejde eller uddannelse i Danmark, hører ikke til blandt de persongrupper, afgrænset efter formålet med udlandsopholdet, der direkte er opregnet i den gældende folketingsvalglovs § 2, stk. 2, nr. 1 - 5. Efter Valgretsnetts faste praksis anses grænsegængere heller ikke for at være omfattet af sidestillingsbestemmelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6.

Efter Valgretsnetts praksis har det forhold, at en person med dansk indfødsret regelmæssigt opholder sig i Danmark, modtager løn i Danmark og betaler skat i Danmark, således ikke betydning for vurderingen af, om den pågældende uanset udlandsopholdet anses for at have fast bopæl i riget i henhold til folketingsvalglovens § 2, stk. 2. Det gælder uanset, om der måtte foreligge oplysninger om, at den bopælsmæssige tilknytning til udlandet alene er midlertidig og ikke varig.

For så vidt angår personer med dansk indfødsret, som tager ophold i udlandet, men som under udlandsopholdet modtager undervisning på en uddannelsesinstitution i Danmark, bemærkes, at de pågældende

efter Valgretsnevns faste praksis ikke anses for omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 4. Bestemmelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 4, omfatter efter ordlyden og nævnets praksis personer, der opholder sig i udlandet i uddannelsesøjemed, eksempelvis en person, der er indskrevet ved en højere læreanstalt i udlandet med henblik på opnåelse af en kandidatgrad eller som led i en uddannelse i Danmark er på studieophold eller praktikophold i udlandet. Bestemmelsen omfatter derimod ikke personer, der modtager undervisning på en uddannelsesinstitution i Danmark.

De nævnte grupper af grænsegængere med dansk indfødsret er karakteriseret ved, at de har valgt at have deres bopæl i udlandet, selv om de har deres arbejde eller modtager undervisning i Danmark. Deres bopæl i udlandet vil ofte være placeret tæt ved den danske grænse, f.eks. i Skåne eller i Sydslesvig. Deres eventuelle familie vil ofte være flyttet med til udlandet. Endvidere vil det ofte være uafklaret, om bopælen i udlandet alene er midlertidig eller er varig.

Karakteristisk for grænsegængere er imidlertid også, at de regelmæssigt opholder sig i Danmark for at varetage deres arbejde eller modtage undervisning på en herværende uddannelsesinstitution o.lign. Som følge heraf vil de pågældende ofte have en nær tilknytning til det danske samfund og holde sig orienteret om danske samfundsforhold. Der vil også kunne være tale om hyppige besøg i Danmark ud over dem, der er forbundet med arbejdet/deltagelsen i undervisning, familie i Danmark, medlemskab af danske foreninger eller anden form for kulturel samhørighed med Danmark.

For visse grænsegængere kan der foreligge særligt stærke tilknytningsmomenter til riget i form af f.eks. ægtefælles og eventuelle børns ophold i riget, bevarelse af bolig i riget kombineret med momenter, der bestyrker udlandsopholdets midlertidighed, f.eks. at boligen i udlandet er baseret på en tidsbegrænset lejekontrakt eller lignende. Sådanne grænsegængere vil efter omstændighederne kunne anses for at være omfattet af sidestillingsbestemmelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6.

På denne baggrund har udvalget overvejet, om personer, der har beskæftigelse i Danmark eller modtager undervisning på en uddannelsesinstitution i Danmark, men som opholder sig midlertidigt i udlandet, kan anses for at have fast bopæl i riget.

Ordningen ville indebære en administrativ procedure svarende til den, der i dag er gældende for prøvelsen af, om en person er omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2.

Som anført ovenfor under kapitel 6.2.2.2. finder udvalget, at en ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, og som agter at vende tilbage til riget inden for en periode af 2 år fra udrejsen, anses for at have fast bopæl i riget i den nævnte periode, ikke vil være i strid med grundlovens § 29. Den her beskrevne ordning vedrørende grænsegængere er således alene aktuell at overveje for personer med dansk indfødsret, der agter at vende tilbage til riget på et senere tidspunkt end 2 år fra udrejsen.

Vurdering af grundlovmæssighed

Den gruppe af personer, der har sin bolig i udlandet, men arbejder i Danmark og dermed tilbringer det meste af arbejdsdagen i Danmark, tilbringer en stor del af deres tid i landet, de deltager gennem deres arbejde i danske virksomheder i det danske samfundsliv, og de kan være lige så fortrolige med danske livsvilkår og dansk politik som enhver anden, der på sædvanlig måde bor her. Alligevel må det blive afgørende, at de ikke har deres bolig i Danmark, men i udlandet, hvortil de stadig vender tilbage, når arbejdet eller andre grunde ikke hindrer dem deri. Efter den ovenfor i 6.1. anførte forståelse af bopælsbegrebet som det sted, hvor en person almindeligvis opholder sig, har sine væsentligste ejendele, hører til og har sit hjem, må de derfor siges at have deres hjem i udlandet på den bolig, hvor de almindeligvis opholder sig, og hvor de har deres væsentligste ejendele. De kan derfor ikke siges at have fast bopæl i riget i grundlovens forstand.

Ud fra en umiddelbar betragtning kunne det være nærliggende at sammenligne de såkaldte grænsegængere med personer, som arbejder eller modtager undervisning på en uddannelsesinstitution i udlandet, og som efter omstændighederne kan anses for at have fast bopæl i riget i medfør af bestemmelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2.

Til forskel fra sidstnævnte kreds af personer har de såkaldte grænsegængere imidlertid valgt at have deres bolig i udlandet på trods af, at de arbejder eller uddanner sig i Danmark. Det vil sige, at der for disse personer i selve udlandsopholdets karakter ikke er omstændigheder, der peger i retning af, at deres udlandsophold vil være af forholdsvis kortvarig og midlertidig karakter. De pågældende er flyttet til udlandet for at bo dér.

Udvalget finder på den baggrund ikke, at en ordning, hvorefter personer, der har beskæftigelse i Danmark eller modtager undervisning på en uddannelsesinstitution i Danmark, men som opholder sig midlertidigt i udlandet (grænsegængere), anses for at have fast bopæl i riget, vil være forenelig med grundlovens § 29.

6.2.6. Lovfæstelse af Valgretsnevnets tidligere forståelse af midlertidighedsbetingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2

Det er en fælles betingelse for de persongrupper, der er omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, at der skal foreligge midlertidigt ophold i udlandet, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2.

Valgretsrådet har siden ikrafttrædelsen af ændringen af folketingsvalgloven af 1980 og indtil praksisændringen i 2002 anlagt den retningslinje ved vurderingen af midlertidighedsbetingelsen, at personer, der på ansøgningstidspunktet opholdt sig i udlandet af en af de årsager, som er nævnt i § 2, stk. 2, og hvis udlandsophold ikke oversteg 12 år, kunne optages på valglisten.

Da en afgørelse om optagelse på folketingsvalglisten under udlandsophold i medfør af den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, gælder i 2 år fra afgørelsens dato, indebærer denne retningslinje, at fast bopæl i riget kunne anses for at foreligge i indtil 14 år efter udrejsen.

Der er grund til at antage, at denne praksis har været påvirket af den opfattelse af grundlovens § 29, at bopælskravet skulle forstås som en "retlig forudsætning", som lovgivningsmagten kunne udfylde, og at den gennemførte ændring i 1980 af folketingsvalgloven skulle åbne for en lempelig fortolkning af bopælskravet. Som anført tidligere finder udvalget ikke grundlag for at fortolke grundlovens § 29 på denne måde, jf. ovenfor kapitel 6.1.1.3.

Professor, dr. scient. pol. Jørgen Elklit har i et notat af 29. august 2001 til underudvalget under Folketingets Kommunaludvalg, som i forbindelse med Kommunaludvalgets behandling af beslutningsforslag B 144 fik til opgave at undersøge mulighederne for inden for grundlovens rammer at udvide valgretten for personer med dansk indfødsret, der opholdt sig i udlandet, givet udtryk for den opfattelse, at diskussionen om, hvad "fast bopæl", "midlertidighed" osv. vil sige, er så vanskelig, at det måske – for at undgå alle problemer i forhold til grundloven – ville være bedre, at 12-års-grænsen blev sat ned, samtidig med, at flere grupper fik adgang til mere eller mindre automatisk at blive optaget på folketingsvalglisten, hvis de erklærede, at de kun agtede at opholde sig midlertidigt (og forholdsvis kortvarigt) i udlandet.

Valgretsnettet har ved sin meddelelse af 2. juli 2002 tilkendegivet, at nettet med virkning for ansøgninger, der indgives fra og med 1. januar 2003, har besluttet at følge den retningslinje, at ansøgere, der på ansøgningstidspunktet har opholdt sig mere end 8 år i udlandet, normalt ikke kan anses for at have fast bopæl i riget.

Valgretsnettets praksisændring indebærer en afkortning af det højeste åremål for ophold i udlandet, der skal kunne anses for midlerti-

digt, således at personer, som på ansøgningstidspunktet har opholdt sig mere end 8 år – mod tidligere 12 år – i udlandet, normalt ikke mere vil blive optaget på folketingsvalglisten.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der ved lov kan ske en fastsættelse af den øverste grænse for det åremål for ophold i udlandet, der efter folketingsvalglovens § 2, stk. 2, kan anses for midlertidigt, ved at angive, at et ophold i udlandet kan anses for midlertidigt, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, såfremt udlandsopholdet på tidspunktet for indgivelse af anmodning om optagelse på folketingsvalglisten ikke har varet i mere end 12 år.

En regel med det ovenfor anførte indhold ville for det første indebære, at Valgretsnettet ville være afskåret fra at anse et udlandsophold for midlertidigt i folketingsvalglovens § 2, stk. 2,'s forstand, hvis udlandsopholdet på ansøgningstidspunktet har varet længere end 12 år.

En sådan bestemmelse ville for det andet indebære, at Valgretsnettet ikke kunne meddele afslag på en anmodning om optagelse på folketingsvalglisten alene med henvisning til udlandsopholdets varighed, såfremt ansøgeren på ansøgningstidspunktet har opholdt sig mindre end 12 år i udlandet. En sådan regel ville i så henseende indebære en lovfæstelse af den retstilstand, der ifølge Valgretsnetts daværende praksis var gældende indtil udgangen af 2002.

En regel af denne karakter ville ikke i øvrigt indebære ændringer i forhold til Valgretsnetts praksis ved administrationen af midlertidighedsbetingelsen. Den grænse på 12 år, som udvalget har overvejet lovfæstet, er således – i overensstemmelse med nævnets dagældende praksis – en retningslinje for nævnets konkrete vurdering af opholdets midlertidighed, nævnet kan fravige under henvisning til sagens øvrige konkrete omstændigheder. Har ansøgeren f.eks. oplyst, at udlandsopholdet er permanent, vil Valgretsnettet kunne give afslag på optagelse på valglisten under henvisning til, at opholdet ikke opfylder midlertidighedsbetingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2. Der er således ikke tale om, at Valgretsnettet med den be-

skrevne lovfæstelse i givet fald ville blive afskåret fra at foretage en konkret bedømmelse af, om midlertidighedsbetingelsen var opfyldt.

En sådan regel ville på den baggrund indebære, at midlertidighedsbetingelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, vil kunne anses for opfyldt alene ved en henvisning til, at den pågældendes udlandsophold på ansøgnings-tidspunktet ikke har strakt sig over mere end 12 år.

Den grænse på 12 år, som udvalget har overvejet, vil skulle regnes fra datoen for vedkommendes udrejse af landet.

Det bemærkes, at det, såfremt en 12-års grænse lovfæstes, fortsat ville være en betingelse for fornyet optagelse på folketingsvalglisten ved udløbet af den 2 års periode, som optagelsen gælder for, jf. folketingsvalglovens § 16, stk. 3, at udlandsopholdet er midlertidigt og kan henføres til en af de kategorier, som er nævnt i folketingsvalglovens § 2, stk. 2.

Vurdering af grundlovmæssighed

Som beskrevet i kapitel 6.1.1.4.2. kan der ikke opstilles nogen absolut tidsgrænse for, hvornår et ophold i udlandet i hvert fald må indebære, at den faste bopæl i Danmark er opgivet. Dette må afhænge af en samlet bedømmelse af opholdets formål, karakter og varighed. Jo længere tid der er gået siden påbegyndelsen af udlandsopholdet, des større krav må der stilles til den pågældendes fortsatte tilknytning til riget.

Det spørgsmål, som udvalget her skal tage stilling til, er, hvorvidt det vil være foreneligt med grundlovens krav om fast bopæl i riget at fastsætte, at et ophold i udlandet af de årsager, der er nævnt i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1-5, eller under omstændigheder, hvor der er tale om en tilknytning, der ganske må sidestilles hermed, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6, kan anses for midlertidigt, såfremt udlandsopholdet på tidspunktet for indgivelse af anmodning om opta-

gelse på folketingsvalglisten ikke har varet mere end 12 år efter udrejsen.

Til støtte for at lovfæste en 12-årsgrænse kan anføres, at det hverken ud fra den gældende eller tidligere grundlove eller deres forarbejder kan udledes, hvor længe et udlandsophold kan vare, før der ikke længere foreligger fast bopæl i riget i grundlovens forstand. Det er derfor vanskeligt ud fra grundloven at fastlægge en præcis grænse herfor.

På den baggrund kan det endvidere anføres, at det ved fortolkningen af grundloven må tillægges betydning, hvilken retsopfattelse der er kommet til udtryk i de retsanvendende myndigheders praksis. Ved vurderingen må det derfor tillægges vægt, at Valgretsnettet fra 1980 til 2003 har fulgt den retningslinje, at personer, der var omfattet af § 2, stk. 2, og hvis udlandsophold på ansøgningstidspunktet ikke oversteg 12 år, kunne optages på valglisten.

Det kan i den forbindelse nævnes, at Folketinget på flere måder, bl.a. i forbindelse med behandlingen af folketingsvalgloven af 1987, er blevet orienteret om denne praksis, jf. kapitel 5.2.8.4.

Det bemærkes endelig, at en sådan lovfæstelse ikke ville omfatte enhver person, som opholder sig i udlandet, men alene personer, der opholder sig i udlandet af en af de særlige grunde, som er nævnt i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1-5, eller har en tilknytning, der ganske må sidestilles hermed.

Imod at lovfæste en 12-årsgrænse kan anføres, at der skal anlægges en fortolkning af grundlovens krav om "fast bopæl i riget", der stemmer med en naturlig sproglig forståelse af dette udtryk. Ud fra en sådan naturlig sproglig forståelse af grundlovens bopælskrav kan det være vanskeligt at karakterisere ophold i udlandet på helt op til 12 år som midlertidige, og dette gælder uanset den nærmere baggrund for udlandsopholdet. En naturlig sproglig forståelse er også lagt til grund i den nuværende og de tidligere grundloves forarbejder og i Rigsda-

gens forhandlinger om dette spørgsmål frem til ændringen i 1970 af folketingsvalgloven.

Hertil kommer, at formålet med bopælskravet som anført i kapitel 6.1.1.2. må være at sikre en nær sammenhæng mellem retten til at stemme til et valg og det forhold, at man påvirkes direkte af de beslutninger, det valgte politiske organ måtte træffe.

Det kan endvidere nævnes, at der i den nyeste statsretlige litteratur er sat spørgsmålstejn ved den forfatningsmæssige berettigelse af den ovenfor omtalte tidligere praksis i Valgretsnet, jf. kapitel 3.2.4.

Ved vurderingen af, hvilken betydning Valgretsnetts praksis frem til 2003 kan tillægges, må indgå, at Valgretsnet – med virkning fra januar 2003 – har ændret praksis til en retningslinje om, at ansøgeren på ansøgningstidspunktet højst må have opholdt sig i udlandet i 8 år. En af begrundelserne for Valgretsnetts praksisændring var, at en sådan lavere øverste grænse for, hvad der i almindelighed kan anses for et midlertidigt udlandsophold, er bedre stemmende med grundlovens krav om fast bopæl i riget end den tidligere praktiserede 12 års grænse, jf. kapitel 5.2.8.5. Det må tillige indgå, at Valgretsnetts tidligere praksis som omtalt ovenfor har været påvirket af den opfattelse, at bopælskravet i grundlovens § 29 skulle forstås som en ”retlig forudsætning”, og at udvalget ikke har ment at kunne tilslutte sig en sådan fortolkning, jf. kapitel 6.1.1.3.

Hertil kommer, at en retningslinje om, at udlandsophold helt op til 12 år kunne anses for midlertidige, ikke ses at være forudsat i forarbejderne til ændringen i 1980 af folketingsvalgloven.

Under hensyn til grundlovsbestemmelsens ordlyd og formål finder fire medlemmer af udvalget (Jens Peter Christensen, Henrik Zahle, Claus Haagen Jensen og Hanne Angermann), at en lovregel, der indebærer, at udlandsophold i op til 12 år i almindelighed anses for midlertidige, vil give anledning til betænkeligheder af en sådan vægt i forhold til bopælskravet i grundlovens § 29, stk. 1, at en sådan ordning ikke

kan anses for at være grundlovsmæssig. Valgretsnevnets praksis fra 1980 til 2003 ændrer efter disse medlemmers opfattelse ikke på denne vurdering, da Valgretsnevnets praksis som anført har været påvirket af en fortolkning af grundloven, som udvalget har taget afstand fra.

To medlemmer af udvalget (Jørgen Steen Sørensen og Hans B. Thomsen) finder efter en samlet vurdering af de nævnte synspunkter, at meget taler for, at en ordning som den beskrevne kan gennemføres inden for rammerne af grundloven. Disse medlemmer lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at en sådan ordning ville svare til den praksis, som konsekvent og i en lang periode – fra 1980 til 2003 – har været fulgt af Valgretsnevnet, og at der på den baggrund måtte kræves meget sikre holdepunkter for at fastslå, at en sådan praksis ikke kan lovfæstes. Under hensyn til den vurdering af spørgsmålet, som udvalgets øvrige medlemmer har givet udtryk for, stiller de nævnte to medlemmer imidlertid ikke forslag om en sådan lovfæstelse.

Kapitel 7

Udvalgets overvejelser vedrørende ændring af reglerne om proceduren i forbindelse med ansøgning om optagelse på valglisten under udlandsophold

Det følger af udvalgets kommissorium, at udvalget har fået til opgave at undersøge, om de gældende regler om proceduren for optagelse på folketingsvalglisten af vælgere, der opholder sig i udlandet, kan forenkles med henblik på at gøre det lettere for disse vælgere at blive optaget på valglisten.

De gældende regler om proceduren for optagelse på folketingsvalglisten efter ansøgning under udlandsophold er beskrevet i kapitel 5.6. Om udviklingen i reglerne herom henvises til kapitel 5.5.

På den baggrund har udvalget fundet anledning til at se på enkelte trin i proceduren i forbindelse med ansøgning og behandling af sager om optagelse på valglisten under udlandsophold med henblik på at overveje, om der er mulighed for at forenkle ansøgningsproceduren og sagsbehandlingen.

De enkelte trin i proceduren, udvalget har fundet anledning til at overveje, er gennemgået nedenfor.

De trin i proceduren, udvalget har fundet anledning til at overveje, vedrører både proceduren for optagelse af personer på valglisten efter de gældende bestemmelser i folketingsvalglovens § 2, stk. 1 og 2, og proceduren for optagelse på valglisten af personer, der agter at vende tilbage til riget inden for 2 år fra udrejsen, i overensstemmelse med udvalgets forslag om, at det ikke vil være i strid med grundloven at anse disse personer for at have fast bopæl i riget uanset årsagen til udlandsopholdet, jf. kap. 6.2.2.2. Et enkelt af udvalgets forslag vedrører dog alene proceduren for optagelsen på valglisten af personer, der agter at vende tilbage til riget inden for 2 år fra udrejsen.

I kapitel 7.12. er der givet en sammenfatning af de forslag, udvalget er fremkommet med.

7.1. Skal optagelse på valglisten ske automatisk?

For de vælgere, der er folkeregistreret med bopæl i Danmark, sker optagelse på valglisten automatisk på valglister, der er maskinelt udskrevet på grundlag af oplysningerne i CPR. En sådan ordning er mulig, fordi CPR indeholder de oplysninger, der er nødvendige til at afgøre, om en herboende person opfylder valgrets-betingelserne.

Automatisk optagelse på valglisten af vælgere, som ikke er folkeregistreret med bopæl i Danmark, forudsætter, at CPR indeholder eller kan bringes til at indeholde de oplysninger om en person, der er nødvendige til at afgøre, om vedkommende har valgret. CPR indeholder i dag oplysninger om fødselsdag, statsborgerskab og eventuel udrejsedato for alle personer, der på et tidspunkt siden 1968 har været bopælsregistreret i Danmark. Bedømmelsen af, om en person med dansk indfødsret uanset udlandsophold har fast bopæl i riget i grundlovens forstand, jf. folketingsvalglovens § 2, forudsætter en vurdering i hvert enkelt tilfælde af, om vedkommende ud fra en række tilknytningsmomenter har fast bopæl i riget. CPR indeholder ikke i dag oplysninger, der er nødvendige til at afgøre, om en person opfylder bopælsbetingelsen for valgret, når vedkommende er frameldt folkeregistreret, og det lader sig ikke gøre at indlægge de nødvendige oplysninger i CPR, da de tilknytningsmomenter, der efter lovgivningen skal lægges vægt på, ikke er udtryk for objektive let konstaterbare forhold, som kan indeholdes i CPR. Udvalgets forslag om, at personer, der agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen, anses for at have fast bopæl i riget uanset årsagen til udlandsopholdet, jf. kap. 6.2.2.2., ændrer ikke på dette forhold.

Efter udvalgets opfattelse vil det således ikke være muligt, at optagelsen af vælgere med ophold i udlandet på valglisten sker automatisk uden indhentelse af oplysninger fra vælgeren.

7.2. Skal optagelse på valglisten ske efter ansøgning?

Efter de gældende regler påhviler det kommunalbestyrelsen af egen drift i forbindelse med registreringen i CPR af fraflytning til udlandet at udlevere eller tilsende et ansøgningsskema til optagelse på valglisten til den flyttende, jf. § 3, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 306 af 3. maj 2001 om optagelse på valglisten af personer, der har valget uanset ophold i udlandet.

Det vil ikke være hensigtsmæssigt at pålægge myndighederne af egen drift i forbindelse med en persons framelding fra folkeregistret at tage stilling til, om vedkommende eventuelt kunne være omfattet af folketingsvalglovens § 2. Som nævnt under kapitel 7.1. indeholder CPR ikke de fornødne oplysninger herom. De oplysninger, som myndighederne skal bruge for at træffe afgørelse, vil skulle indhentes fra vedkommende. Det er derfor hensigtsmæssigt, at der foreligger en ansøgning fra vedkommende med de fornødne oplysninger, for at myndighederne kan træffe afgørelse om optagelse på valglisten.

Ved at stille et ansøgningskrav giver man tillige vælgeren mulighed for gennem sin ansøgning at tilkendegive sit ønske om optagelse på valglisten. En sådan tilkendegivelse forekommer tillige hensigtsmæssig i lyset af den materielle valgets betingelse om fast bopæl i riget og det deri indeholdte krav om, at vedkommende uanset udlandsopholdet bevarer en reel tilknytning til riget.

Efter udvalgets opfattelse vil det således være hensigtsmæssigt som hidtil at stille krav om en ansøgning fra vælgeren.

7.3. Skal ansøgning ske i form af udfyldelse og indsendelse af et ansøgningsskema?

Uden et ansøgningsskema, hvor det på forhånd er angivet, hvilke oplysninger ansøgeren skal fremkomme med, og hvor ansøgeren samtidig vejledes om reglerne for udlandsdanskernes valgret ved folketingsvalg, herunder hvem der behandler ansøgningen, hvornår

ansøgningen bør indgives, følgen af, at ansøgningen imødekommes, og virkningen af tilbageflytning til Danmark, ville ansøgeren ofte skulle høres med henblik på tilvejebringelse af de nødvendige oplysninger. Dermed ville tilvejebringelsen af de nødvendige oplysninger til brug for myndighedernes afgørelser ofte blive mere tidskrævende end ved den nuværende procedure.

Efter udvalgets opfattelse vil det således være hensigtsmæssigt som hidtil at stille krav om et ansøgningskema.

Der henvises til kapitel 7.5. vedrørende muligheden for, at en blanket til anmeldelse af udrejse kan indrettes således, at den samtidig kan tjene som ansøgningskema for optagelse på valglisten af ansøgere, der efter udvalgets forslag skal anses for at have fast bopæl i riget uanset udlandsophold, såfremt de agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen.

7.4. Hvordan skal ansøgningskemaet indrettes?

Den nuværende ordning, hvor det på forhånd er angivet, hvilke oplysninger ansøgeren skal fremkomme med, i form af afkrydsningsfelter og felter, hvor ansøgeren kan anføre nærmere angivne oplysninger om årsagen til udlandsopholdet og om udlandsopholdets forventede varighed, og hvor ansøgeren samtidig vejledes om reglerne for udlandsdanskernes valgret ved folketingsvalg, herunder hvem der behandler ansøgningen, hvornår ansøgningen bør indgives, følgen af, at ansøgningen imødekommes, og virkningen af tilbageflytning til Danmark, forekommer at være den mest hensigtsmæssige måde at indrette ansøgningskemaet på.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke grundlag for ændringer i de nu gældende principper for indretningen af ansøgningskemaet. Udvalgets forslag om, at personer, der opholder sig i udlandet, men agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen, anses for at have fast bopæl i riget uanset årsagen til udlandsopholdet, jf. kapitel

6.2.2.2., vil dog indebære, at ansøgningskemaet skal indrettes under hensyn hertil.

7.5. Anvendelse af blanketten til anmeldelse af udrejse som ansøgningskema til optagelse af personer med ophold i udlandet på valglisten, der agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen

Som nævnt i kapitel 6 vil det efter udvalgets opfattelse ikke stride mod grundlovens § 29 at anse personer, der agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen, for at have fast bopæl i riget uanset årsagen til udlandsopholdet, jf. kap. 6.2.2.2.

På denne baggrund har udvalget overvejet, om optagelse på valglisten vil kunne finde sted på grundlag af de oplysninger om udlandsopholdets forventede varighed, der kan afgives på den blanket til anmeldelse af udrejse, som den, der fraflytter til udlandet, kan benytte i forbindelse med sin pligtmæssige anmeldelse til folkeregistret af sin fraflytning til udlandet.

I det følgende redegøres for de gældende regler om fraflytning til udlandet, jf. kapitel 7.5.1., ordningens indhold, jf. kapitel 7.5.2., og udvalgets vurdering af ordningen, jf. kapitel 7.5.3.

7.5.1. De gældende regler om fraflytning til udlandet

Enhver, som fraflytter til udlandet, skal registreres i CPR som udrejst. Vedkommende skal anmelde fraflytningen til bopælskommunen inden udrejsen, jf. CPR-lovens § 24, stk. 1, 1. og 2. pkt. (lov nr. 426 af 31. maj 2000 som senest ændret ved lov nr. 379 af 28. maj 2003). De tilfælde, hvor en person uanset udrejse til udlandet fortsat skal være bopælsregistreret her i landet, (personer, der er ansat i den danske stat og beordret til tjeneste i udlandet, samt disses ægtefæller m.v., jf. CPR-lovens § 24, stk. 5 og 6), eller har ret til at forblive bopælsregistreret her i landet (personer, der af arbejdsmæssige og lignende grunde i en periode på over 6 måneder overnatter størstedelen af

tiden i udlandet, men tilbringer hovedparten af weekender, ferier m.v. i boligen her i landet, søfarende, der opretholder boligen her i landet, hvor hovedparten af weekender, ferier m.v. tilbringes, og disses ægtefæller m.v., jf. CPR-lovens § 24, stk. 7-9) er uden betydning i denne sammenhæng, idet de pågældende personer automatisk optages på den almindelige valgliste.

Ifølge CPR-lovens § 26, stk. 1, skal anmeldelse om fraflytning til udlandet indeholde oplysning om den flyttendes

- 1) personnummer,
- 2) fulde navn eller adresseringsnavn,
- 3) hidtidige adresse og bopælskommune,
- 4) flyttedato samt
- 5) eventuel fremtidig adresse eller bopælsland.

Under udlandsopholdet har vedkommende ret, men ikke pligt, til i CPR at få registreret den til enhver tid værende udlandsadresse samt en eventuel kontaktadresse her i landet, hvortil offentlige myndigheder og private kan sende vedkommendes post, jf. CPR-lovens § 26, stk. 3.

Der er ikke i CPR-loven krav om, at der skal anvendes en bestemt blanket til anmeldelse af udrejse. Kommunerne benytter imidlertid i mange tilfælde i praksis sådanne blanketter. KL har udarbejdet en blanket, men blanketten er ikke obligatorisk, hverken for borgeren eller for kommunen. Blanketten, hvis nærmere udformning kan variere fra kommune til kommune, indeholder dels rubrikker til afgivelse af de lovpligtige oplysninger samt oplysning om evt. kontaktadresse, dels til afgivelse af andre oplysninger. I sidstnævnte henseende er der på blanketten bl.a. en rubrik til oplysning om den forventede varighed af udlandsopholdet. På blanketten er endvidere en rubrik til

anvendelse af folkeregistret til at notere, om ansøgningskema til optagelse på valglisten er udleveret eller tilsendt den flyttende, jf. § 3, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 306 af 3. maj 2001 om optagelse på valglisten af personer, der har valgret uanset ophold i udlandet. Udrejseblanketten er således allerede indrettet under hensyn til reglerne om valgret uanset udlandsophold.

7.5.2. Ordningens indhold

Den ordning, udvalget har overvejet, vil i givet fald bestå i, at personer, der agter at vende tilbage til riget inden 2 år efter udrejsen, kan optages på folketingsvalglisten på grundlag af de oplysninger om udlandsopholdets forventede varighed, der kan afgives på den blanket til anmeldelse af udrejse, som den, der fraflytter til udlandet, kan benytte i forbindelse med sin pligtmæssige anmeldelse til folkeregistret af sin fraflytning til udlandet.

Rubrikken til angivelse af udlandsopholdets forventede varighed skal i så fald udbygges med en rubrik til afkrydsning af, om udlandsopholdet forventes at blive af højst 2 års varighed, ligesom det på blanketten skal angives, at en afkrydsning af rubrikken for, om udlandsopholdet forventes at blive af højst 2 års varighed, indebærer en ansøgning om optagelse på valglisten. Der vil ud for rubrikkerne til angivelse af udlandsopholdets forventede varighed og af, om udlandsopholdet forventes at blive af højst 2 års varighed, skulle påføres blanketten dato og underskrift. Det vil endvidere skulle angives på bagsiden af blanketten, at erklæringen afgives under strafansvar efter straffelovens § 163, ligesom der på bagsiden af blanketten vil skulle være en kort vejledning om ordningen med optagelse af udlandsdanskere på valglisten, herunder hvem der behandler ansøgningen.

En udrejseblanket, hvor vælgeren har angivet, at udlandsopholdet forventes at blive højst 2 år, vil dermed direkte kunne danne grundlag for optagelse af den pågældende på valglisten for en 2-års periode regnet fra udrejsen. Udrejsedatoen vil kunne anvendes som valgretsdato i det allerede eksisterende felt hertil i CPR. Ved udtræk af CPR

til brug for valglisten vil der således blive optaget en person med valgretsdato, såfremt denne dato højst ligger 2 år forud for valgdagen.

En sådan ordning vil, selv om udrejseblanketten ikke er obligatorisk ved anmeldelse af fraflytning til udlandet over for folkeregistret og heller ikke forudsættes at blive det, forudsætte, at der alene sker optagelse på valglisten, såfremt vælgeren i overensstemmelse med de af indenrigs- og sundhedsministeren fastsatte krav herom har afgivet en erklæring på udrejseblanketten om, at vælgeren agter at vende tilbage til riget inden for 2 år. Den kommune, der vælger ikke at indarbejde den af ministeriet autoriserede formulering i sin udrejseblanket, vil således ikke kunne optage personer på valglisten på baggrund af udrejseblanketten, men vil som hidtil i forbindelse med fraflytning skulle udlevere eller tilsende et ansøgningsskema til optagelse på valglisten. Den person, som anmelder fraflytning uden anvendelse af den af kommunen anvendte udrejseblanket, vil heller ikke blive optaget på valglisten i forbindelse med fraflytningen, men vil som hidtil for at blive optaget på valglisten skulle udfylde og indgive det ansøgningsskema, kommunen udleverer eller tilsender vedkommende.

En vælger, der på udrejseblanketten ikke giver oplysning om forventet varighed af udlandsopholdet eller angiver, at det forventes at vare mere end 2 år, vil på sædvanlig måde skulle have udleveret eller tilsendt et ansøgningsskema om optagelse på valglisten.

Tilsvarende gælder, hvis vælgeren på udrejseblanketten ikke afkrydser den rubrik, udrejseblanketten vil skulle forsynes med, for, om udlandsopholdet forventes at blive af højst 2 års varighed, men i stedet i rubrikken for udlandsopholdets varighed angiver udlandsopholdets længde til en periode på højst 2 år. At udfyldelse af rubrikken for udlandsopholdets varighed ikke er tilstrækkeligt, skyldes, at udfyldelse af denne rubrik ikke med den fornødne sikkerhed kan tages som udtryk for en ansøgning om optagelse på valglisten.

En udrejseblanket, hvor vælgeren har angivet, at udlandsopholdet forventes at blive højst 2 år, vil kun kunne danne grundlag for opta-

gelse af den person, som har underskrevet udrejseblanketten. Medfølgende ægtefæller m.v., som også agter at vende tilbage til riget inden for 2 år, må udfylde og underskrive deres egen udrejseblanket eller det ansøgningsskema, som kommunen i forbindelse med registreringen i CPR af flytningen til udlandet tilsender eller udleverer til vedkommende. På udrejseblankettens bagside vil der skulle vejledes herom.

En udrejseblanket, hvor vælgeren har angivet, at udlandsopholdet forventes at blive højst 2 år, vil endvidere i overensstemmelse med de almindelige regler om kommunalbestyrelsens kompetence til at optage personer på valglisten kun kunne danne grundlag for kommunalbestyrelsens optagelse af den person, som har underskrevet udrejseblanketten, hvis det ikke giver anledning til tvivl, at erklæringen kan lægges til grund. Giver det anledning til tvivl, om erklæringen kan lægges til grund, skal kommunen i forbindelse med registreringen af fraflytningen i CPR tilsende eller udlevere et ansøgningsskema til den pågældende med henblik på sagens eventuelle videre oversendelse til Valgretsnet, når kommunen har modtaget dette ansøgningsskema.

Vejledning om virkningen af en imødekommelse af en ansøgning om optagelse af en vælger med ophold i udlandet på valglisten, om virkningen af tilbageflytning til Danmark og om, hvorledes valgretten kan udøves, vil skulle meddeles i det standardbrev, kommunen under alle omstændigheder skal udlevere eller sende til vælgeren for at meddele, at vedkommende er optaget på valglisten.

7.5.3. Udvalgets vurdering af ordningen

Som nævnt i kapitel 6 vil det efter udvalgets opfattelse ikke stride mod grundlovens § 29 at anse personer, der agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen, for at have fast bopæl i riget uanset årsagen til udlandsopholdet, jf. kapitel 6.2.2.2. Efter udvalgets opfattelse vil det inden for rammerne af grundloven være muligt at optage sådanne personer på valglisten på grundlag af en ansøgning herom

meddelt på udrejseblanketten. Der kan ikke ud fra den vægt, der ved bedømmelsen af ordningens grundlovsmæssighed må lægges på vælgerens erklæring om at vende tilbage til riget inden for 2 år, uledes nogle bestemte krav til, i hvilken form eller i hvilken sammenhæng erklæringen skal afgives.

Ved en vurdering af, om den i kapitel 7.5.2. skitserede ordning vil være hensigtsmæssig, må der efter udvalgets opfattelse lægges vægt på, at det for vælgeren vil være en lettelse, såfremt de fornødne oplysninger til brug for optagelse på valglisten kan gives på udrejseblanketten, som under alle omstændigheder skal udfyldes. Da hen imod 50 pct. af alle de personer med dansk indfødsret, der udrejser, vender tilbage, inden der er gået 2 år efter udrejsen, vil en sådan lettelse få betydning for mange.

For kommunerne vil en ordning med optagelse på valglisten på grundlag af oplysninger på udrejseblanketten – hvilken optagelse kan karakteriseres som semi-automatisk – betyde, ud over indtastning af yderligere en oplysning i CPR om den udrejsende, dvs. valgretsdato, svarende til udrejsedatoen, at sådanne personer i forbindelse med udrejsen skal have udleveret eller tilsendt en standardmeddelelse om optagelse på valglisten.

Optagelse på valglisten på grundlag af en ansøgning herom meddelt på udrejseblanketten vil for kommunerne indebære den lettelse, at brevvekslingen med den pågældende ansøger i forbindelse med optagelse på valglisten under udlandsophold kan begrænses til ét brev til den pågældende, nemlig et standardbrev om, at den pågældende er optaget på valglisten, hvordan den pågældende kan udøve sin valgret m.v. Efter de gældende regler skal kommunen udlevere eller tilsende et ansøgningsskema til den pågældende, der herefter skal indsende det udfyldte ansøgningsskema til kommunen, som på grundlag heraf skal tage stilling til, om kommunen kan træffe beslutning om optagelse af ansøgeren på valglisten og i givet fald sende underretning herom til ansøgeren, eller om ansøgningen skal videregendes til Valgretsnævnet til afgørelse. Kommunen sparer således

den ekspeditionsgang, der er forbundet med udlevering eller tilsendelse af et ansøgningskema til den pågældende.

Det vil ikke kræve mere administration fra kommunernes side, at der bliver to forskellige ordninger for meddelelser/skemaer, der skal udleveres eller tilsendes til personer med dansk indfødsret, der anmelder udrejse. Men to ordninger frem for én vil selvsagt kræve særlig omhu. Ordningen vil endvidere, alt andet lige, indebære, at antallet af særskilte ansøgninger om optagelse på valglisten vil falde væsentligt, og dermed væsentligt reducere kommunernes arbejde med at behandle ansøgninger om optagelse af udlandsdanskere på valglisten, herunder at videresende visse ansøgninger til Valgretsnet.

Udvalget kan på den baggrund anbefale indførelsen af en sådan forenklet ordning for optagelse af personer, der agter at vende tilbage til riget inden for 2 år, på valglisten på grundlag af oplysninger afgivet på en udrejseblanket.

7.6. Skal ansøgningen være egenhændigt underskrevet, eller kan ansøgningen indgives elektronisk?

Det vil i dette afsnit blive overvejet, om det gældende krav om egenhændig underskrift, jf. kapitel 7.6.1., skal afskaffes med den konsekvens, at ansøgningen kan indsendes elektronisk med eller uden digital signatur, jf. kapitel 7.6.3. henholdsvis kapitel 7.6.4. Ministerens bemyndigelse til at afskaffe det gældende krav om egenhændig underskrift vil også blive overvejet, jf. kapitel 7.6.2. Opmærksomheden henledes på, at en afskaffelse af det gældende krav om egenhændig underskrift også vil gælde ansøgninger, der indgives i papirform.

7.6.1. Det gældende krav om egenhændig underskrift

Efter § 2 i bekendtgørelse nr. 306 af 3. maj 2001 om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgtret uanset ophold i udlandet, er det et krav, at en ansøgning om optagelse på valglisten er egenhændigt underskrevet af ansøgeren.

Kravet om egenhændig underskrift blev ved ændringen i 1980 af folketingsvalgloven lovfæstet i lovens § 8, stk. 2, som en betingelse for, at kommunalbestyrelsen kunne træffe afgørelse om optagelse på valglisten. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgik, at ansøgerens erklæring om at opfylde betingelserne i § 2, stk. 2, der afgaves under strafansvar, uden videre kunne lægges til grund af kommunalbestyrelsen, medmindre de for kommunalbestyrelsen foreliggende oplysninger gav anledning til at antage, at betingelserne ikke var opfyldt. Ved den nye folketingsvalglov i 1987 udgik kravet af loven, idet indenrigsministerens bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om optagelse på valglisten derefter blev anvendt til at fastsætte dette krav. De bekendtgørelser om optagelse på valglisten af personer, der har valgt uanset ophold i udlandet, der er udstedt under folketingsvalgloven af 1987, har indeholdt det tidligere lovfæstede krav om, at ansøgningen skal være egenhændigt underskrevet af ansøgeren.

Kravet om egenhændig underskrift skal sikre, at dokumentet stammer fra den angivne udsteder (ansøger) og dermed er udtryk for ansøgerens eget ønske om optagelse på valglisten uanset udlandsophold. Kravet herom skal endvidere sikre, at ansøgeren skal kunne stilles til ansvar for urigtige oplysninger om årsagen til og varigheden af udlandsopholdet. I et særskilt felt i underskriftsrubrikken på ansøgnings-skemaet er opmærksomheden således direkte henledt på straffelovens § 163.

Kravet om egenhændig underskrift udelukker, at en ansøgning om optagelse på valglisten kan indsendes elektronisk. Dette gælder, også selv om der måtte blive skabt adgang til at benytte en elektronisk signatur i forbindelse hermed, jf. ordet "egenhændigt".

7.6.2. Er der bemyndigelse i lovgivningen til at give adgang til, at ansøgning indgives elektronisk?

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er næppe efter folketingsvalgloven forpligtet til at opretholde bekendtgørelsens krav om egenhændig underskrift, idet det efter folketingsvalgloven må være tilstrækkeligt,

at de afgivne oplysninger fortsat afgives under strafansvar. Efter forvaltningslovens § 32 a, som blev indsat ved lov nr. 215 af 22. april 2002, er vedkommende minister nu bemyndiget til at fastsætte regler om ret til at anvende digital kommunikation ved henvendelser til den offentlige forvaltning og om de nærmere vilkår herfor, herunder fravige formkrav i lovgivningen, der hindrer anvendelsen af digital kommunikation. Efter bemærkningerne kan der i den enkelte bekendtgørelse fastsættes vilkår om, at digitale henvendelser på det pågældende område kræver brug af digital signatur. Ministeren vil efter bestemmelsen også være bemyndiget til at tillade digitale henvendelser uden et sådant vilkår.

Ved vurderingen af, om det er hensigtsmæssigt at afskaffe kravet om egenhændig underskrift, må indgå, om det uden et sådant krav i tilstrækkeligt omfang kan sikres, at ansøgningen hidrører fra den angivne udsteder, og at afgivelse af oplysninger sker under strafansvar, jf. nedenfor om straffelovens § 163.

7.6.3. Skal der gives adgang til, at ansøgningen indsendes elektronisk med digital signatur?

Ved lov nr. 417 af 31. maj 2000 om elektroniske signaturer er der fastsat krav til, hvad et kvalificeret certifikat skal indeholde, ligesom betegnelsen kvalificeret certifikat kun må anvendes om certifikater, der opfylder lovens krav. Loven fastsætter endvidere krav til nøglecentre, der udsteder kvalificerede certifikater. Den digitale signatur, der almindeligvis udbydes (OCES-signaturen, som udbydes af TDC) er ikke et kvalificeret certifikat, der er omfattet af denne lov.

Ved underskrift med digital signatur vil der kunne opnås samme sikkerhedsniveau som ved egenhændig underskrift for, at ansøgningen hidrører fra den angivne udsteder. Det må endvidere antages, at den, der ved brug af digital signatur afgiver urigtige oplysninger, vil kunne straffes for overtrædelse af straffelovens § 163, jf. herved kommenteret straffelov, 6. udg., ved Vagn Greve, Gorm Toftegaard Nielsen og Asbjørn Jensen, side 128. Heraf fremgår, at afgrænsningen af, hvad

der skal forstås ved andet læsbart medie, ifølge forarbejderne beror på et visuelt kriterium, dvs. om erklæringen for afgiveren fremtræder – eller dog kan fremtræde – i læsbar form, f.eks. på et stykke papir eller på en skærm. Omfattet af bestemmelsen vil således være erklæringer m.v., der er afgivet på edb-diskette eller andet eksternt edb-lagringsmedie, som elektronisk post eller EDI, dvs. elektronisk dataudveksling på grundlag af en på forhånd fastlagt standard for indhold og struktur.

En ordning med digital signatur, der på nuværende tidspunkt er teknisk mulig, indgår allerede som et punkt i den handlingsplan for ministeriernes arbejde med modernisering af formkrav i lovgivningen, der unødigt hindrer digital kommunikation, som er iværksat af Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling i samarbejde med Justitsministeriet.

I forhold til danske statsborgere med ophold i udlandet er det dog et problem, at der ved fremsendelse til den pågældende danske statsborger af det pinkodebrev, som er påkrævet for, at digital signatur kan anvendes, ikke er den fornødne sikkerhed forbundet med fremsendelsen som følge af, at der ikke i CPR skal være registreret en kontaktadresse her i landet eller en adresse i udlandet på den pågældende. Vedkommende har ret, men ikke pligt til at få registreret den til enhver tid værende udlandsadresse samt en eventuel kontaktadresse her i landet, jf. CPR-lovens § 26, stk. 3. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling overvejer imidlertid i samarbejde med Udenrigsministeriet, hvorledes dette problem kan løses.

Hertil kommer, at det desuden er nødvendigt, at dokumenter med digital signatur kan modtages hos de kompetente myndigheder, hvilket ikke er teknisk muligt i dag, idet ikke alle kommuner kan modtage dokumenter med elektronisk signatur. Tilsvarende gælder for Valgretsnet.

Udvalget finder ingen betænkeligheder forbundet med anvendelsen af digital signatur ved optagelsen af vælgere med ophold i udlandet

på valglisten, men finder som følge af de tekniske problemer, der på nuværende tidspunkt er knyttet til anvendelsen heraf, ikke grundlag for at anbefale generelt at indføre ret til at benytte digital signatur ved ansøgning om optagelse af vælgere med ophold i udlandet på valglisten.

De danske statsborgere, der inden udrejsen har en digital signatur, vil dog fortsat rent teknisk have mulighed for at benytte deres digitale signatur, hvorfor der efter udvalgets opfattelse ikke er noget til hinder for at give denne persongruppe mulighed for at benytte den ved ansøgning om optagelse på valglisten over for de kommuner, der i dag har mulighed for at modtage sådanne dokumenter.

Som følge af udvalgets anbefalinger vedrørende adgangen til at indsende ansøgning elektronisk uden digital signatur, jf. neden for i kapitel 7.6.4, vil anvendelse af digital signatur mellem de personer og de kommuner, hvor det i dag er muligt, næppe blive nødvendig.

7.6.4. Skal der gives adgang til, at ansøgning indsendes elektronisk uden digital signatur?

Ved indsendelse af ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten elektronisk uden digital signatur vil der ikke være samme bevismæssige sikkerhed for, at oplysningerne hidrører fra den angivne udsteder. Det kan imidlertid overvejes, hvor store krav der på dette retsområde er behov for at stille til den bevismæssige sikkerhed for, at en ansøgning om optagelse på valglisten hidrører fra den angivne ansøger.

Hensynet til at sikre, at valgretten ikke udnyttes af tredjemand, men kun af de personer, som opfylder betingelserne for at blive optaget, sikres gennem reglerne om personligt fremmøde for at afgive (brev) stemme. En vælger skal i forbindelse med (brev)stemmeafgivelsen vise fornøden legitimation til (brev)stemmemodtageren, jf. folketingsvalglovens § 61, og den pågældende vil i forbindelse med personligt fremmøde på valgdagen kunne blive afkrævet dokumentation for sin

identitet, jf. folketingsvalglovens § 47. Et krav om en papirbaseret ansøgning eller digital signatur er ikke af den grund nødvendigt.

Hensynet til at sikre, at de personer, der optages på valglisten, ønsker at blive optaget, taler ikke tungtvejende for at kræve en papirbaseret ansøgning eller digital signatur. Optages på grundlag af en ansøgning, tredjemand har udfyldt, en person på valglisten, som ikke selv ønsker dette, kan vedkommende blot undlade at udøve sin valgret. Og personer, som i CPR er bopælsregistreret i Danmark, optages automatisk på valglisten uden ansøgning.

Hensynet til at sikre, at optagelse på valglisten alene sker på grundlag af de oplysninger, vedkommende selv og ikke andre har afgivet om sine personlige forhold, f.eks. erklæringen om at have til hensigt at vende tilbage til riget inden for en bestemt periode, kunne tale for at kræve en større sikkerhed for, at disse oplysninger kan henføres til afsenderen. Selv om tredjemands interesse i at udgive sig for ansøger og f.eks. urigtigt erklære, at ansøgeren ville vende tilbage, er beskeden, kan det ikke udelukkes, at tredjemand f.eks. som følge af familiemæssige bånd ville have interesse i at skaffe ansøgeren en optagelse på valglisten. Det forhold, at erklæringen afgives under strafansvar, jf. nedenfor, vil dog i almindelighed være et tilstrækkeligt værn mod, at ansøger eller tredjemand afgiver urigtige oplysninger.

Udvalget har overvejet, om grundlovens krav om fast bopæl i riget – og den vægt, som der ved bedømmelsen af, om dette krav er opfyldt, skal lægges på den pågældendes personlige ønske om at blive optaget på valglisten som udtryk for vedkommendes reelle tilknytning til riget og på den erklæring, den pågældende skal afgive – indebærer, at en ansøgning om optagelse på valglisten med de deri indeholdte oplysninger skal indgives i en form, der indebærer en særlig grad af sikkerhed for, at ansøgningen kan henføres til ansøgeren. Udvalget finder dog ikke, at der ud fra grundlovens krav om fast bopæl i riget kan udledes bestemte krav til, i hvilken form ansøgningen om optagelse på valglisten eller den ud fra bopælskravet nødvendige erklæring skal foreligge.

Ved indsendelse af ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten elektronisk uden digital signatur opstår endvidere spørgsmål, om den, der i en elektronisk indgivet ansøgning afgiver urigtige oplysninger, vil kunne straffes for overtrædelse af straffelovens § 163. Det må antages, at bestemmelsen i § 163 ikke kræver personlig underskrift. På den anden side vil der kunne være bevismæssige problemer forbundet med, at ansøgningen ikke er underskrevet, og at der ikke er andre forhold, der dokumenterer, hvem der har afgivet oplysningerne. Af bevismæssige hensyn kan det således eventuelt være hensigtsmæssigt at stille krav om en eller anden form for digital signatur eller en papirmæssig underskrift. Den præventive virkning af, at forholdet er strafbart, vil dog fortsat være til stede.

På den anførte baggrund må det, uanset at sikkerheden for, at dokumentet kan henføres til afsenderen, ikke er den samme som ved en papirmæssig underskrift eller en digital signatur, vurderes, at det er et tilstrækkeligt grundlag for optagelse på valglisten uanset udlandsophold, at en ansøgning herom er indgivet elektronisk uden digital signatur.

Udvalget kan derfor anbefale, at der ved en ændring af den nugældende bekendtgørelse om optagelse på folketingsvalglisten gives adgang til indgivelse af elektronisk ansøgning om optagelse på valglisten uden digital signatur.

7.7. Hvilken myndighed skal træffe afgørelse i sager om optagelse på valglisten under udlandsophold?

Det forekommer som udgangspunkt hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen i det omfang, det er muligt, træffer afgørelse om optagelse på valglisten, eftersom kommunalbestyrelsen tillige har ansvaret for folkeregistreringen og ansvaret for valglisternes førelse. Er der tvivl om, hvorvidt ansøgeren opfylder betingelserne for at blive optaget på valglisten, forekommer det ligeledes rigtigst, at det er det særligt sagkyndige Valgretsævn, som i stedet for vedkommende kommunalbestyrelse træffer afgørelse i sagen og dermed kan sikre en

ensartet praksis. I modsat fald ville det være nødvendigt at give mulighed for, at et afslag kunne indbringes for Valgretsnet.

Det kan overvejes, om den nuværende kompetencefordeling mellem kommunalbestyrelserne og Valgretsnet skal ændres, således at kommunalbestyrelserne i flere tilfælde end i dag kan træffe afgørelse om optagelse på folketingsvalglisten af vælgere omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2.

Efter den gældende lovs § 16, stk. 2, 1. pkt., kan vælgere, der har haft ophold i udlandet i mere end 4 år, kun optages på folketingsvalglisten, såfremt Valgretsnet i hvert enkelt tilfælde anser betingelserne i § 2 for at være opfyldt. Det kan overvejes at forlænge denne tidsmæssige grænse til 8 år.

Den gældende bestemmelse, hvorefter kommunalbestyrelserne ikke kan træffe afgørelse i sager, hvor vælgeren har opholdt sig mere end 4 år i udlandet, blev indsat i folketingsvalgloven samtidig med indførelsen af den gældende bestemmelse i § 2, stk. 2. 4-års-reglen blev bl.a. begrundet med, at oplysningerne om opholdets varighed navnlig efter forløbet af de første 4 år ville få øget selvstændig betydning for bedømmelsen af, om bopælskravet er opfyldt. Det blev derfor anset for hensigtsmæssigt, at denne vurdering tilkom Valgretsnet med henblik på fastlæggelsen af en entydig praksis.

Ifølge den praksis, Valgretsnet hidtil har anlagt, siden bestemmelsen blev indført i 1980, vil det normalt være uden betydning, om udlandsopholdet har varet mere end 4 år, så længe udlandsopholdets varighed ligger under den øverste grænse for det åremål for ophold i udlandet, der efter folketingsvalglovens § 2, stk. 2, kan anses for midlertidigt. Det kan derfor overvejes at hæve den nævnte grænse fra 4 til 8 år.

Herved ville der i øvrigt ikke blive ændret på kompetencefordelingen mellem Valgretsnet og kommunalbestyrelserne. Hvis der er tvivl om, hvorvidt en vælger er omfattet af § 2, kan vælgeren således fort-

sat kun optages på folketingsvalglisten, hvis Valgretsnevnet i hvert enkelt tilfælde anser betingelserne i § 2 for at være opfyldt, jf. § 16, stk. 2, 2. pkt. Det bemærkes herved, at det alene tilkommer Valgretsnevnet at meddele afslag på en ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten.

Til støtte for en sådan udvidelse af kommunalbestyrelsernes kompetence taler, at der herved opnås en forenkling af sagernes behandling, idet kommunalbestyrelserne herefter uden at skulle videresende sagen til Valgretsnevnet vil kunne træffe afgørelse om optagelse på folketingsvalglisten i tilfælde, hvor vælgeren har opholdt sig mere end 4 år, men højst 8 år i udlandet, og hvor der ikke er tvivl om, at vælgeren er omfattet af folketingsvalglovens § 2. Det bemærkes herved, at anmodning om optagelse på folketingsvalglisten i alle tilfælde skal indgives til vedkommende kommunalbestyrelse, jf. folketingsvalglovens § 16, stk. 1.

Imod en sådan udvidelse af kommunalbestyrelsernes kompetence taler navnlig det forhold, at en sådan udvidelse harmonerer dårligt med, at bedømmelsen af, om et udlandsophold er midlertidigt, og den pågældende dermed har opretholdt sin faste bopæl i riget, kræver, at der sker en konkret bedømmelse, som navnlig efter de første 4 år får øget selvstændig betydning. Dette forhold taler af retssikkerhedsmæssige grunde for at lade bedømmelsen i sådanne tilfælde foretage af Valgretsnevnet, i hvilket den nødvendige sagkundskab er repræsenteret, og ikke af kommunalbestyrelserne, hvis virksomhed i forbindelse med optagelse af vælgere med ophold i udlandet på valglisten er indrettet til at behandle utvivlsomme sager, hvor der ikke fordres nærmere undersøgelse af de retlige og faktiske forhold.

Ved en vurdering af de nævnte synspunkter lægger udvalget afgørende vægt på hensynet til at sikre en konkret, sagkyndig bedømmelse af, om et udlandsophold er midlertidigt. Udvalget er derfor af den opfattelse, at den nuværende kompetencefordeling ikke bør ændres.

7.8. Hvilken myndighed skal ansøgningen sendes til?

Det forekommer efter udvalgets opfattelse hensigtsmæssigt, at det som hidtil i alle tilfælde er kommunalbestyrelsen, som ansøgningen skal sendes til med henblik på at vurdere, om kommunalbestyrelsen selv kan træffe afgørelse, eller om sagen skal videresendes til Valgretsnet.

7.9. Hvilke oplysninger skal de kompetente myndigheder indhente efter modtagelsen af ansøgningsskemaet?

Den gældende ordning bygger på det princip, at de oplysninger, som ansøgeren har afgivet i ansøgningsskemaet (såfremt dette er korrekt udfyldt), udgør et tilstrækkeligt grundlag for myndighedernes afgørelse. Kun hvis der er givet mangelfulde oplysninger, eller der er uoverensstemmelse mellem de afgivne oplysninger, skal vedkommende myndighed, dvs. Valgretsnet, høre ansøgeren. Dette princip bør efter udvalgets opfattelse videreføres.

7.10. Hvordan skal afgørelse om optagelse på valglisten meddeles ansøgeren?

I dag sendes en afgørelse om optagelse på valglisten til den pågældende ansøger som et almindeligt brev. Hvis ansøgeren har udtrykt ønske herom og oplyst e-postadresse, sendes afgørelsen tillige elektronisk.

Såfremt det besluttet at indføre adgang til at indsende en ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten elektronisk, jf. kapitel 7.6.4., vil det være naturligt, at afgørelsen i de tilfælde, hvor ansøgningen er indgivet elektronisk, og hvor ansøgeren ikke har udtrykt ønske om at få tilsendt afgørelsen i papirform, alene meddeles den pågældende elektronisk.

Udvalget kan derfor anbefale, at der indføres adgang til at meddele afgørelsen om optagelse på valglisten i elektronisk form i de tilfælde, hvor ansøgningen indgives elektronisk.

Det bemærkes herved, at afgørelsen ikke af den pågældende skal benyttes som dokumentation i forbindelse med udøvelse af valgret. I forbindelse med (brev)stemmeafgivelsen skal den pågældende således udelukkende kunne fremvise fornøden legitimation til brevstemmemodtageren, jf. § 61 i folketingsvalgloven. Om brevstemmen hidrører fra en vælger, der er optaget på valglisten, vil først blive kontrolleret i forbindelse med valgstyrrernes gennemgang og kontrol af brevstemmer dagen før valgdagen, jf. § 65 i folketingsvalgloven.

7.11. Afkortelse af fristen for optagelse af visse vælgere på valglisten fra 15 dage før valgdagen til 7 dage før valgdagen

Udvalget har overvejet et forslag om en afkortelse af fristen for optagelse af visse vælgere på valglisten fra 15 til 7 dage før valgdagen. I dette afsnit redegøres der for de gældende frister for optagelse af udlandsdanskere på valglisten, jf. kapitel 7.11.1., udvalgets vurdering af hensigtsmæssigheden af de gældende frister, jf. kapitel 7.11.2., og udvalgets vurdering af et forslag om afkortelse af fristen for optagelse af udlandsdanskere på valglisten, jf. kapitel 7.11.3. Endvidere beskrives sammenhængen mellem dette forslag og spørgsmålet om afkortelse af fristen for optagelse af tilflyttere fra udlandet på valglisten, jf. kapitel 7.11.4. Endelig redegøres der for udvalgets samlede vurdering af et forslag om afkortelse af fristen for optagelse af udlandsdanskere og tilflyttere fra udlandet på valglisten, jf. kapitel 7.11.5.

7.11.1. De gældende frister for optagelse af udlandsdanskere på valglisten

Ingen kan udøve valgret uden at være optaget på valglisten, jf. folketingsvalglovens § 3. Det gælder både de vælgere, der opfylder bopælskravet ved at være tilmeldt folkeregistret, og de vælgere, der har valgret uanset udlandsophold.

For at blive optaget på valglisten i Danmark skal en vælger (en person, der opfylder de materielle valgretsbetiingelser) være flyttet til Danmark senest 15.-dagen før valgdagen og skal senest denne dag have anmeldt flytningen til tilflytningskommunens folkeregister, eller der skal senest denne dag være truffet afgørelse om vælgerens optagelse på valglisten uanset udlandsophold.

En vælger, der tilflytter fra udlandet senere end 15.-dagen før valgdagen eller senere end denne dag anmelder flytningen, optages ikke på valglisten til det forestående valg og kan derfor ikke afgive stemme til dette valg. Tilsvarende gælder for vælgere med valgret uanset udlandsophold, såfremt afgørelse om optagelse på valglisten er truffet senere end 15.-dagen før valgdagen.

Ved en lovændring i 2001 blev den indtil da gældende 18-dages frist for optagelse på valglisten afkortet til en 15-dages frist for i videst muligt omfang at sikre, at vælgerne på valgdagen kan afgive stemme på et afstemningssted nær deres aktuelle bopæl. Med den nuværende teknologi for maskinel udskrivelse af valglister anses det ikke for muligt/forsvarligt at afkorte fristen yderligere, navnlig under hensyn til, at vælgere, der er optaget på valglisterne, og som er tilmeldt folkeregistret, skal have tilsendt valgkort, der skal være vælgerne i hænde senest 5 dage før valgdagen. Vælgere, der er optaget på valglisten, men ikke er tilmeldt folkeregistret, skal ikke have tilsendt valgkort. Vælgere, der efter anmodning er optaget på valglisten uanset udlandsophold, skal således ikke have tilsendt valgkort. Der henvises herved til folketingsvalglovens §§ 18 og 20.

7.11.2. Udvalgets vurdering af hensigtsmæssigheden af de gældende frister

Folketingsvalg udskrives sædvanligvis med en frist på ikke mere end 20-21 dage før valgdagen. Det betyder bl.a., at vælgere, der har valgret uanset udlandsophold, men som ikke har fået bragt deres optagelse på valglisten, herunder eventuelt fornyet optagelse, i orden in-

den valgets udskrivelse, kun har få dage efter valgets udskrivelse til få bragt deres optagelse på folketingsvalglisten i orden.

Hertil kræves i almindelighed: 1) at der rekvireres et ansøgningsskema, eventuelt pr. fax eller ved udskrivning af skemaet fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside, 2) at skemaet udfyldes og fremsendes til sidste bopælskommune pr. post eller pr. telefax, og 3) at kommunen træffer afgørelse om optagelse, eller – hvis kommunen ikke har kompetence til at træffe afgørelse om optagelse på valglisten – videresender ansøgningen pr. telefax til Valgretsnet, der derefter træffer afgørelse, hvis ansøgningsskemaet indeholder de fornødne oplysninger hertil.

For den vælger, der har adgang til at benytte internet og telefax m.v. – og som er bekendt med, at adgangen til at afgive (en brev)stemme (der kan tages i betragtning), kræver optagelse på valglisten, og som er bekendt med proceduren herfor – vil proceduren med fremsendelse af ansøgningsskemaet til rette myndighed kunne ske i løbet af ganske kort tid. Myndigheden bestræber sig på sin side på, at der træffes afgørelse om optagelse i alle sager, der modtages inden fristens udløb, og hvor betingelserne for optagelse er opfyldt.

Principielt skulle det derfor ikke kunne give anledning til nævneværdige problemer for vælgerne, at der efter et valgs udskrivelse kun er kort tid til at få bragt optagelse på valglisten i orden.

I praksis giver det dog anledning til problemer, at der er så kort tid til rådighed, formentlig navnlig fordi mange vælgere ikke er klar over, at udøvelse af valgret kræver optagelse på valglisten, og ej heller er bekendt med proceduren herfor. Disse problemer kan siges at være selvforskyldte, idet alle vælgere i forbindelse med anmeldelse af udrejse får udleveret eller tilsendt et skema til brug ved ansøgning om optagelse på valglisten med tilhørende vejledning, hvori vælgeren af nærmere angivne grunde opfordres til at udfylde og indsende ansøgningen, uanset om der er et aktuelt forestående valg. Endvidere gælder, at vælgere, der under udlandsophold optages på valglisten, i

forbindelse hermed får tilsendt et brev, hvori der bl.a. gives oplysning om, at optagelsen gælder for 2 år, men med adgang til fornyet optagelse efter ansøgning, når 2-års perioden er udløbet, såfremt betingelserne herfor til den tid fortsat er til stede. Selv om problemerne således kan siges at være selvforskyldte, kan det desuagtet overvejes, om der er måder, hvorpå problemerne kan afbødes.

7.11.3. Udvalgets vurdering af et forslag om en afkorting af fristen for optagelse af udlandsdanskere på valglisten

Som nævnt i kapitel 7.11.1. skal den gældende 15-dages frist for optagelse på valglisten ses i lyset af, at der på grundlag af valglisten skal udskrives og udsendes valgkort til vælgerne. Valgkortet har den funktion at tjene som bevis for, at den pågældende vælger er optaget på valglisten, samt at informere denne om tid og sted for afstemningen på valgdagen. Udlandsdanskere optaget på valglisten skal imidlertid ikke have tilsendt valgkort. Begrundelsen herfor er, at det normalt ikke kan påregnes, at der i CPR vil være en adresse, hvortil valgkortet kan sendes, samt at det normalt må forventes, at udlandsbosatte vælgere ikke møder frem på afstemningsstedet for at afgive stemme, men i stedet udøver deres valgret ved at afgive brevstemme. Det brev, hvormed de pågældende oplyses om, at de er optaget på valglisten, træder i stedet for valgkort. Brevet er således et bevis for optagelsen på valglisten. I brevet gives bl.a. oplysninger om mulighederne og reglerne for at afgive brevstemme foruden oplysning om det afstemningssted, hvor de skal stemme ved stemmeafgivning på valgdagen.

Da valgkort-hensynet ikke gælder for udlandsdanskere, er der ingen tekniske problemer med at afkorte fristen for udlandsdanskernes optagelse på valglisten fra 15.-dagen før valgdagen til f. eks. 7.-dagen før valgdagen.

Det bemærkes herved, at der allerede efter den gældende ordning udskrives separate valglisten for vælgere, der er tilmeldt folkeregistret, og for vælgere, der er optaget på valglisten under udlandsophold. Inden

valgdagen benyttes valglister bl.a. til at kontrollere, om de brevstemmer, der modtages, hidrører fra en vælger, der er optaget på valglisten, hvilken kontrol normalt foretages dagen før valgdagen.

Ved at afkorte fristen for optagelse af vælgere med ophold i udlandet på valglisten fra 15.-dagen før valgdagen til f.eks. 7.-dagen før valgdagen, vil der således blive 8 dage mere, hvor vælgere med ophold i udlandet kan få bragt optagelse på valglisten i orden. Det er ikke muligt at skønne over, hvor mange flere udlandsdanskere der alt andet lige vil kunne optages på valglisten med en sådan afkortning af fristen.

Antal udlandsdanskere optaget på valglisten til folketingsvalget den 20. november 2001 udgjorde i alt 6.691, heraf 801 efter § 2, stk. 1, og 5.890 efter § 2, stk. 2. Til belysning af, hvor mange af disse der blev optaget på grundlag af ansøgninger indsendt i sidste øjeblik, kan oplyses, at Valgretsnettet på sit møde den 5. november 2001, 15.-dagen før valgdagen, traf afgørelse om optagelse af 102 udlandsdanskere på valglisten. En del af disse personer havde dog indsendt ansøgning inden valgets udskrivelse den 31. oktober 2001. Valgretsnettet forudgående møde blev afholdt den 11. oktober 2001. På Valgretsnettet første møde efter valget, mødet den 3. januar 2002, blev truffet afgørelse om optagelse af 45 udlandsdanskere på valglisten på grundlag af ansøgninger modtaget efter den 5. november 2001, herunder høringssvar modtaget efter denne dato.

Det kan endvidere oplyses, at Valgretsnettet i perioden fra og med den 31. oktober 2001 til og med den 5. november 2001 modtog i alt 194 ansøgninger. I perioden fra og med 6. november 2001 (14.-dagen før valgdagen) til og med den 13. november 2001 (7.-dagen før valgdagen) modtog Valgretsnettet 71 ansøgninger.

Der foreligger ingen oplysninger om, hvor mange udlandsdanskere der blev optaget på valglisten efter afgørelser truffet af kommunalbestyrelserne i perioden fra valgets udskrivelse den 31. oktober 2001 til 15.-dagen før valgdagen den 5. november 2001.

Det kan i denne forbindelse oplyses, at Valgretsnettet i perioden fra og med den 20. november 1999 til og med den 5. november 2001 traf afgørelse om optagelse af i alt 1.118 vælgere. Da det samlede antal optagne vælgere efter § 2, stk. 2, udgjorde 5.890, jf. ovenfor om antallet på valglisten, blev i nævnte periode truffet afgørelse om optagelse af i alt mindst 5.890 vælgere, hvoraf 19,0 pct. var optaget efter afgørelse fra Valgretsnettet, mens 81,0 pct. (4.772) var optaget af kommunalbestyrelserne. Optagelse på valglisten gælder i 2 år. Vender vælgere tilbage og tilmelder sig folkeregistret, inden de 2 år er gået, kommer de pågældende på den almindelige valgliste, og indgår derfor ikke i tallet for vælgere med ophold i udlandet. Dette indebærer, at kommunalbestyrelserne har truffet afgørelse i (langt) flere tilfælde end de ovenfor anførte 4.772.

7.11.4. Afkortelse af fristen for optagelse på valglisten af vælgere, der tilflytter fra udlandet

En afkortelse af fristen for optagelse af udlandsdanskere på valglisten vil ud fra lighedsbetragtninger kunne tale for, at der foretages en tilsvarende afkortelse af fristen for optagelse på valglisten af vælgere, der tilflytter fra udlandet. Det vil næppe blive opfattet som rimeligt, at en vælger med ophold i udlandet kan optages på valglisten med en kortere frist end vælgere, der på ny har taget sædvanlig fast bopæl i riget.

Det er muligt at skønne over, hvor mange flere tilbageflyttende vælgere der alt andet lige i givet fald ville kunne optages på valglisten med en afkortelse af fristen.

I 2002 indvandrede i alt 22.181 danske statsborgere. Heraf indvandrede 995 fra Færøerne og 2.528 fra Grønland eller i alt 18.658 fra udlandet. Det svarer til gennemsnitligt ca. 51 pr. dag og dermed 408 på otte dage. I tallet for indvandrede danske statsborgere indgår alle aldersgrupper, herunder personer under 18 år. Såfremt det lægges til grund, at andelen af de indvandrede under 18 år udgør 20 pct. (aldersgruppen 0-16 år i den samlede befolkning i DK udgør 21,0 pct.),

vil det gennemsnitligt antal indvandrede danske statsborgere over 18 år for 8 dage udgøre ca. 326.

Om de administrative konsekvenser for kommunerne af en eventuel afkortelse af fristen til 7 dage før valgdagen for optagelse på valglisten af vælgere med ophold i udlandet bemærkes, at afkortelse af fristen vil indebære, at kommunerne i 8 dage mere forud for valget skal beskæftige sig med behandling af ansøgninger om optagelse på valglisten, herunder uophørligt enten selv træffe afgørelse om optagelse eller videresende ansøgningen til Valgretsnet. Denne opgave skal således varetages sideløbende med andre uafviselige opgaver i forbindelse med valget, herunder varetagelse af brevstemmeafgivning på folkeregistrene m.v.

For Valgretsnet vil afkortelsen tilsvarende betyde, at sekretariatet i yderligere 8 dage før valget skal beskæftige sig med behandling af ansøgninger, herunder evt. indhentelse af yderligere oplysninger fra ansøgerne. Denne opgave skal således varetages sideløbende med, at medarbejderne i sekretariatet skal varetage andre opgaver i forbindelse med forberedelse af valget, herunder 10.- og 9.-dagen før valgdagen medvirke ved den omfattende og tidskrævende kontrol af de fra anmeldelsesmyndighederne modtagne fortegnelser over de opstillede kandidater.

Om de administrative konsekvenser for kommunerne af en eventuel afkortelse af fristen for optagelse på valglisten af vælgere, der tilflytter fra udlandet, bemærkes, at kommunernes arbejde med at kontrollere flytteanmeldelser, herunder flytteanmeldelser fra tilflyttere fra udlandet, og foretage indberetning til CPR om tilflyttere, principielt skal varetages løbende uafhængigt af spørgsmålet om betydningen for optagelse på valglisten. For de vælgere, der fra udlandet anmelder tilflytning til en c/o adresse, vil det dog kunne blive nødvendigt at fremskynde processen med at indhente en eventuel logiværterklæring til dokumentation af vælgerens tilflytning, forinden der kan foretages indberetning til CPR.

De fra udlandet tilflyttende vælgere vil skulle have tilsendt valgkort, men vil normalt først kunne få dette i hænde kortere tid før valgdagen end 5 dage før valgdagen.

Det kan i denne forbindelse oplyses, at der til kommunalvalg udskrives to valglister, hovedlisten og tilflytterlisten. På hovedlisten optages de vælgere, der 15.-dagen før valgdagen er bopælsregistreret i kommunen. På tilflytterlisten optages de vælgere, der efter 15.-dagen, men senest 7.-dagen er flyttet til kommunen fra en anden kommune eller fra udlandet, Færøerne eller Grønland.

Baggrunden for, at der ved kommunalvalg, men ikke hidtil ved folketingsvalg, opereres med en tilflytterliste, er, at vælgere, der flytter fra en kommune til en anden kort tid før valget, mister deres valgret og dermed også stemmeret i fraflytningskommunen og kun kan få stemmeret i tilflytningskommunen, såfremt de tilflytter og anmelder flytningen senest på skæringsdagen for optagelse på valglisten. Ordningen med tilflytterlister til kommunalvalg kommer som en velkommen bivirkning tillige vælgere, der tilflytter fra udlandet til gode. Ved de kommunale valg og folketingsvalget den 20. november 2001 var situationen således den, at vælgere, der senest 7.-dagen før valgdagen flyttede til Danmark, kunne stemme til kommunalvalget, men ikke til folketingsvalget, såfremt de var tilflyttet senere end 15.-dagen før valgdagen.

Baggrunden for, at der ikke hidtil er fundet anledning til at anvende tilflytterlister til folketingsvalg, er, at ingen vælger kan miste sin stemmeret ved at flytte inden for rigets grænser kort tid før valgdagen. Spørgsmålet er alene, hvor stemmeretten skal udøves, i den aktuelle bopælskommune eller i den tidligere bopælskommune.

Tilflytterlisten til kommunalvalget den 20. november 2001 omfattede 5.070 vælgere, mens den tilhørende sletteliste omfattede 6.229 vælgere. Det bemærkes, at slettelisten ud over fraflyttede vælgere omfatter vælgere, der er afdøde.

Tilflytterlisten og slettelisten udarbejdes maskinelt på grundlag af oplysningerne i CPR. Til vælgerne på tilflytterlisterne udsendes valgkort, hvorpå der som noget særligt er anført, at valgkortet træder i stedet for et evt. tidligere tilsendt.

En eventuel tilflytterliste og sletteliste (fracflyttede til udlandet og døde) til folketingsvalg vil ligeledes kunne udskrives maskinelt på grundlag af oplysningerne i CPR. Valgkort til vælgerne på tilflytterlisten skal ikke forsynes med særlig påskrift, idet de pågældende vælgere ikke tidligere vil have modtaget valgkort.

Under hensyn til, at antallet af vælgere på evt. tilflytterlister til folketingsvalg vil blive beskedent (størrelsesorden 326, jf. ovenfor) sammenlignet med antallet af vælgere på tilflytterlister til kommunale valg, kunne det overvejes i lighed med, hvad der gælder i dag for kommunale tilflytterlister, at tillade en manuel liste udarbejdet direkte af de enkelte kommuner. Vedrørende slettelisten bemærkes, at det efter allerede gældende regler påhviler kommunerne manuelt at slette de vælgere, der udrejser eller dør til og med dagen før valgdagen. En maskinel sletteliste ville evt. kunne være en hjælp for nogle kommuner.

7.11.5. Udvalgets samlede vurdering af et forslag om afkortelse af fristen for optagelse af udlandsdanskere og tilflyttere fra udlandet på valglisten

På den anførte baggrund finder udvalget, at der ikke synes at kunne anføres tungtvejende administrative hensyn mod at afkorte 15-dages fristen for optagelse på valglisten til en 7-dages frist for så vidt angår udlandsdanskere og tilflyttere fra udlandet, hvorved skønsmæssigt 300-400 flere vælgere vil kunne optages på valglisten.

Udvalget skal endvidere bemærke, at en afkortelse af fristen for optagelse af udlandsdanskere på valglisten til en 7-dages frist ud fra lighedsbetragtninger vil kunne tale for, at der foretages en tilsvarende afkortelse af fristen for optagelse på valglisten af vælgere, der tilflytter

fra udlandet. Det falder imidlertid uden for udvalgets kommissorium at anbefale, om en sådan tilflytterliste skal indføres ved folketingsvalg.

Udvalget skal derfor henstille, at ministeriet overvejer spørgsmålet om en sådan afkortelse af fristen for optagelse af udlandsdanskere på valglisten i sammenhæng med spørgsmålet om indførelse af tilflytterlister.

7.12. Sammenfatning af udvalgets overvejelser

Udvalget finder, at de gældende regler om proceduren i forbindelse med ansøgning om optagelse på valglisten under udlandsophold generelt er hensigtsmæssige og på en fornuftig og afbalanceret måde tilgodeser hensynet til, at ansøgningsproceduren for ansøgeren er enkel og smidig over for hensynet til myndighedernes prøvelse af, om bopælsbetingelsen er opfyldt.

Udvalget er af den opfattelse, at den nuværende kompetencefordeling ikke bør ændres. Udvalget finder således, at afgørelser om optagelse på folketingsvalglisten af vælgere, der har haft ophold i udlandet i mere end 4 år, fortsat skal træffes af Valgretsnettet. Udvalget har herved ud fra en samlet vurdering lagt afgørende vægt på hensynet til at sikre en konkret, sagkyndig bedømmelse af, om et udlandsophold er midlertidigt, jf. kapitel 7.7.

På enkelte punkter finder udvalget imidlertid grundlag for at anbefale ændringer af de gældende regler om proceduren i forbindelse med ansøgning om optagelse på valglisten under udlandsophold.

7.12.1. Udvalget kan anbefale, at personer, der agter at vende til riget inden for 2 år fra udrejsen, optages på valglisten på grundlag af en ansøgning om optagelse på valglisten, herunder en erklæring om udlandsopholdets forventede varighed på højst 2 år, som meddeles på selve udrejseblanketten. Dette er en særlig forenklet procedure, idet vedkommende ikke som ellers ved optagelse på valglisten efter

folketingsvalglovens § 2 skal udfylde det særlige ansøgningskema herfor, jf. kapitel 7.5.

7.12.2. Udvalget finder, at der bør gives adgang til, at en ansøgning om optagelse på valglisten kan indsendes elektronisk uden digital signatur, jf. kapitel 7.6.4. Udvalget finder endvidere, at der i de tilfælde, hvor ansøgeren har mulighed for at benytte en digital signatur, bør gives ansøgeren adgang til at benytte denne over for de kommuner, der i dag har mulighed for at modtage sådanne dokumenter. Udvalget finder som følge af de tekniske problemer forbundet med anvendelsen af digital signatur ikke grundlag for at komme med yderligere anbefalinger herom, jf. kapitel 7.6.3.

7.12.3. Udvalget finder desuden, at en afgørelse i de tilfælde, hvor ansøgningen er indgivet elektronisk, og hvor ansøgeren ikke har udtrykt ønske om at få tilsendt afgørelsen i papirform, bør meddeles den pågældende elektronisk, jf. kapitel 7.10.

7.12.4. Udvalget finder, at der ikke kan anføres tungtvejende administrative hensyn mod at afkorte 15-dages fristen for optagelse på valglisten til en 7-dages frist for så vidt angår udlandsdanskere og tilflyttere fra udlandet, hvorved skønsmæssigt 300-400 flere vælgere vil kunne optages på valglisten.

Udvalget skal endvidere bemærke, at en afkortelse af fristen for optagelse af udlandsdanskere på valglisten ud fra lighedsbetragtninger vil kunne tale for, at der foretages en tilsvarende afkortelse af fristen for optagelse på valglisten af vælgere, der tilflytter fra udlandet. Det falder imidlertid uden for udvalgets kommissorium at anbefale, om en sådan tilflytterliste skal indføres ved folketingsvalg.

Udvalget skal derfor henstille, at ministeriet overvejer spørgsmålet om en sådan afkortelse af fristen for optagelse af udlandsdanskere på valglisten i sammenhæng med spørgsmålet om indførelse af tilflytterlister, jf. kapitel 7.11.

Kapitel 8

Udkast til forslag til lov om ændring af lov om valg til Folketinget (Udvidelse af kredsen af personer med dansk indfødsret, der under ophold i udlandet anses for at have fast bopæl i riget)

8.1. Lovbestemmelser

§ 1

I lov om valg til Folketinget, jf. lovbekendtgørelse nr. 261 af 18. april 2001 som ændret ved lov nr. 459 af 7. juni 2001 og § 9 i lov nr. 145 af 25. marts 2002, foretages følgende ændringer:

1. I § 2 indsættes efter *stk. 2* som nyt stykke:

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

Stk. 3 bliver herefter *stk. 4*.

2. I § 2, *stk. 3*, der bliver *stk. 4*, ændres ”En person, der samlever på fælles bopæl med en person, der er omfattet af *stk. 1* eller *2*” til: ”En person, der samlever på fælles bopæl med en person, der er omfattet af *stk. 1, 2* eller *3*”.

3. I § 16, *stk. 1, 2. pkt.*, ændres ”§ 2, *stk. 3*, jf. *stk. 1*” til: ”§ 2, *stk. 4*, jf. *stk. 1*”.

4. § 16, *stk. 3*, affattes således:

” Afgørelse om optagelse på valglisten af en vælger, der er omfattet af § 2, stk. 1 eller 2, eller § 2, stk. 4, jf. stk. 1 eller 2, gælder i 2 år fra afgørelsens dato. Indgiver vælgeren inden udløbet af den i 1. pkt. nævnte periode anmodning om fornyet optagelse på valglisten, forlænges perioden, indtil der er truffet afgørelse. Afgørelse om optagelse på valglisten af en vælger, der er omfattet af § 2, stk. 3, gælder i 2 år regnet fra datoen for udrejsen. Afgørelse om optagelse på valglisten af en vælger, der er omfattet af § 2, stk. 4, jf. stk. 3, gælder i 2 år regnet fra datoen for udrejsen for den person omfattet af § 2, stk. 3, vælgeren har den i § 2, stk. 4, nævnte tilknytning til.”

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den [...].

Stk. 2. Loven har virkning for afgørelser, som træffes fra og med lovens ikrafttræden.

8.2. Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Det foreslås, at der som ny § 2, stk. 3, indsættes en bestemmelse, hvorefter personer, der har taget ophold i udlandet, anses for at have fast bopæl i riget, såfremt de agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen.

Den foreslåede bestemmelse er i overensstemmelse med udvalgets forslag om, at personer med ophold i udlandet, som agter at vende tilbage til riget inden for 2 år, anses for at have fast bopæl i riget under udlandsopholdet, jf. kapitel 6.2.2.2.

Den foreslåede bestemmelse indeholder ikke krav om en særskilt tilknytning til det danske samfund ud over den tilknytning, som ligger i

udlandsopholdets forventede korte varighed. Der stilles efter bestemmelsen alene krav om, at vedkommende har til hensigt at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen.

Det forhold, at vedkommende rent faktisk alene har opholdt sig i udlandet i op til 2 år på tidspunktet for indgivelse af ansøgning om optagelse på valglisten, vil efter den foreslåede bestemmelse ikke være tilstrækkeligt til at begrunde optagelse på valglisten. Vedkommende skal have til hensigt at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen.

Det tidspunkt, hvor vedkommende skal have til hensigt at vende tilbage til riget, må højst ligge 2 år fra datoen for vedkommendes udrejse fra riget. Det er datoen for vedkommendes faktiske udrejse, der efter bestemmelsen vil være afgørende, dvs. den dato, som efter reglerne i lovgivningen om Det Centrale Personregister skal registreres i CPR som datoen for vedkommendes udrejse. Har vedkommende først til hensigt at vende tilbage til riget på et tidspunkt, der ligger senere end 2 år fra udrejsen, vil vedkommende, selv ved mindre overskridelser af 2 års grænsen, ikke kunne optages på valglisten efter den foreslåede bestemmelse. Har vedkommende til hensigt at vende tilbage til riget på et tidligere tidspunkt end 2 år fra udrejsen, vil vedkommende uanset, hvor kort udlandsopholdet måtte være, kunne optages på valglisten efter den foreslåede bestemmelse. Det forudsættes herved, at vedkommende efter reglerne i lovgivningen om Det Centrale Personregister er registreret som udrejst i CPR.

Vedkommende skal på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om optagelse på valglisten, have til hensigt at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen. Skifter vedkommende efter optagelsen mening, således at vedkommende ikke længere har til hensigt at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen, vil vedkommende lige så lidt som personer optaget på valglisten efter en af de øvrige bestemmelser i folketingsvalglovens § 2 kunne slettes af valglisten midt i gyldighedsperioden. Baggrunden herfor er, at folketingsvalglovens ordning hviler på et princip om, at vurderingen af, om en person op-

fylder betingelserne for valgret efter folketingsvalglovens § 2, foretages for en periode af 2 år ad gangen og ikke med hyppigere mellemrum, jf. folketingsvalglovens § 16, stk. 3.

En person, der opfylder betingelserne for at blive optaget på valglisten efter den foreslåede bestemmelse, vil i givet fald blive optaget for en periode af 2 år regnet fra datoen for udrejsen, jf. den foreslåede affattelse af folketingsvalglovens § 16, stk. 3. Vedkommende vil ikke være afskåret fra efter udløbet af 2 års perioden at blive optaget på valglisten, såfremt ansøgeren kan henføres under folketingsvalglovens § 2 i øvrigt.

Vender en person, der i medfør af folketingsvalglovens § 2, herunder i medfør af den foreslåede bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, er optaget på valglisten under udlandsophold for en periode af 2 år, tilbage til riget og tilmelder sig folkeregistret inden udløbet af denne periode, vil vedkommende i kraft af tilmeldingen til folkeregistret automatisk blive optaget på den almindelige valgliste og slettet af den særlige valgliste for udlandsdanskere.

Ordningen, der stiller krav om hensigt om tilbagevenden, forudsætter, at optagelse på valglisten sker efter ansøgning, jf. folketingsvalglovens § 16, stk. 1.

Ordningen forudsættes administreret på den måde, at vedkommende i forbindelse med ansøgningen alene vil skulle underskrive en erklæring om, at den pågældende agter at vende tilbage til riget inden for en periode på 2 år efter udrejsen.

Det gældende ansøgnings-skema om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der opholder sig i udlandet, vil blive revideret, således at ansøgere, som mener, at de er omfattet af den foreslåede bestemmelse, alene skal afgive en erklæring om, at de agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen, uden at skulle afgive supplerende oplysninger om formålet med udlandsopholdet. Det er således ikke hensigten, at ansøgeren i tilslutning til denne erklæring skal

udfylde de nuværende rubrikker i ansøgningsskemaet om årsagen til udlandsopholdet svarende til de persongrupper, der er nævnt i de gældende bestemmelser i folketingsvalglovens § 2, stk. 2 og 3, eller på anden måde give nærmere oplysning om, hvorfor de agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen. Oplysningerne i ansøgningsskemaet, som vil komme til at omfatte den pågældende erklæring, afgives under strafansvar efter straffelovens § 163.

Der stilles ikke efter den foreslåede bestemmelse krav til formen for ansøgningen om optagelse på folketingsvalglisten eller formen for den fornødne erklæring om, at vedkommende agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen.

Kravet om, at en ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten skal være egenhændigt underskrevet af ansøgeren, jf. § 2 i bekendtgørelse nr. 306 af 3. maj 2001 om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgt uanset ophold i udlandet, vil blive ophævet med henblik på, at ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgt uanset ophold i udlandet, vil kunne indsendes elektronisk. Der vil ikke blive stillet krav om, at indsendelsen skal ske med digital signatur. Den foreslåede ændring af proceduren for optagelse på folketingsvalglisten er i overensstemmelse med udvalgets forslag herom, jf. betænkningens kap. 7.6.4.

Optagelse af personer omfattet af den foreslåede bestemmelse på folketingsvalglisten vil endvidere ikke blot kunne ske på grundlag af et af ansøgeren udfyldt og indgivet ansøgningsskema, men også kunne ske på grundlag af de oplysninger om udlandsopholdets forventede varighed, ansøgeren kan afgive på den blanket til anmeldelse af udrejse, som den, der fraflytter til udlandet, kan benytte i forbindelse med sin pligtmæssige anmeldelse til folkeregistret af sin fraflytning til udlandet. Indenrigs- og sundhedsministeren vil i medfør den gældende bemyndigelse i folketingsvalglovens § 16, stk. 4, fastsætte nærmere regler herom. Den foreslåede ændring af proceduren for optagelse på folketingsvalglisten er i overensstemmelse med udvalgets forslag herom, jf. betænkningens kap. 7.5.

Den kompetente myndighed til at træffe afgørelse i sager om optagelse på folketingsvalglisten af personer omfattet af den foreslåede bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, vil, medmindre sagen giver anledning til tvivl og derfor skal forelægges Valgretsævnet til afgørelse, være kommunalbestyrelsen, idet udlandsopholdet vil have været mindre end 4 år, jf. folketingsvalglovens § 16, stk. 2.

De kompetente myndigheder vil skulle basere deres afgørelser efter den foreslåede bestemmelse på ansøgerens erklæring om, at vedkommende agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen. Myndighedernes vurdering er fremadrettet, idet den faktiske varighed af udlandsopholdet selvsagt ikke foreligger oplyst på ansøgningstidspunktet.

Myndighederne vil i givet fald være forpligtede til at foretage en konkret vurdering af hver enkelt ansøgers forventninger i henseende til udlandsopholdets varighed og dermed en konkret efterprøvelse af rigtigheden af ansøgerens oplysninger herom.

Som hovedregel vil ansøgerens oplysninger om udlandsopholdets forventede varighed, der afgives under strafansvar, kunne lægges til grund. Dette gælder dog kun som hovedregel. Såfremt ansøgerens oplysninger om udlandsopholdets forventede varighed ikke uden en nærmere undersøgelse vil kunne lægges til grund, vil den kompetente myndighed i overensstemmelse med officialmaksimen skulle indhente de nødvendige yderligere oplysninger med henblik på at kunne tage stilling til rigtigheden af ansøgerens oplysninger om udlandsopholdets forventede varighed.

Såfremt der er grund til at betvivle rigtigheden af den afgivne erklæring, f.eks. fordi ansøgeren i ansøgningseskemaet også har oplyst, at vedkommende opholder sig i udlandet i en længere periode end 2 år efter udrejsen, eller har oplyst, at vedkommende opholder sig i udlandet af en årsag, der vil indebære et længere udlandsophold, f.eks. i kraft af en åremålsansættelse for en længere periode end 2 år, eller erklæringen er mangelfuld, f.eks. fordi ansøgeren ikke har underskre-

vet erklæringen, vil kommunalbestyrelsen derfor i overensstemmelse med folketingsvalglovens § 16, stk. 2, skulle videresende sagen til afgørelse i Valgretsnet. Valgretsnet vil i overensstemmelse med officialmaksimen skulle indhente de nødvendige yderligere oplysninger med henblik på at kunne træffe afgørelse.

Undlader ansøgeren at give de fornødne yderligere oplysninger, vil Valgretsnet kunne tillægge ansøgers undladelse heraf processuel skadevirkning, således at Valgretsnet på dette grundlag vil kunne meddele afslag på anmodning om optagelse på folketingsvalglisten. Det bemærkes herved, at oplysningerne i ansøgningsskemaet som ovenfor nævnt afgives under strafansvar efter straffelovens § 163.

Har ansøger som grundlag for optagelse på folketingsvalglisten både udfyldt den omhandlede erklæring om, at vedkommende agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen, og givet oplysninger i ansøgningsskemaet om årsagen til udlandsopholdet, der bevirker, at ansøgeren utvivlsomt kan henføres under folketingsvalglovens § 2, stk. 1 eller 2, skal ansøgningen kun bedømmes efter folketingsvalglovens § 2, stk. 1 eller 2. Kommunalbestyrelsen vil i denne situation skulle optage ansøgeren på valglisten efter § 2, stk. 1 eller 2. Det skyldes, at den 2-årige gyldighedsperiode ved en optagelse på valglisten efter § 2, stk. 1 eller 2, vil skulle regnes fra afgørelsestidspunktet, medens den 2-årige gyldighedsperiode ved en optagelse på valglisten efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 3, vil skulle regnes helt tilbage fra vedkommendes udrejsetidspunkt, jf. den foreslåede affattelse af § 16, stk. 3.

Såfremt en ansøger har udfyldt den omhandlede erklæring om, at vedkommende agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen, og tillige givet oplysninger i ansøgningsskemaet, der ikke umiddelbart giver grundlag for at henføre ansøgeren under folketingsvalglovens § 2, stk. 1 eller 2, skal ansøgningen kun bedømmes efter den foreslåede bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3. Kommunalbestyrelsen vil i denne situation, hvis ansøgeren utvivlsomt

kan henføres under folketingsvalglovens § 2, stk. 3, kunne optage ansøgeren på valglisten efter den foreslåede bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, uden at skulle videresende sagen til Valgretsnettet med henblik på, at Valgretsnettet i givet fald skulle tage stilling til, om ansøgeren var omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 1 eller 2.

I det omfang, en ansøger som grundlag for optagelse på folketingsvalglisten alene har afgivet den ovenfor omhandlede erklæring i det reviderede ansøgningsskema om, at vedkommende agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen, vil ansøgningen alene blive bedømt efter den foreslåede bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3. Den kompetente myndighed skal i denne situation ikke foranstalte undersøgelser af, om ansøgeren i givet fald kunne være omfattet af folketingsvalglovens § 2 i øvrigt.

Til nr. 2

Efter den gældende lovs § 2, stk. 3, anses ægtefæller, registrerede partnere og ugifte samlevende til personer omfattet af lovens stk. 1 eller 2 under visse betingelser for at have fast bopæl i riget. Denne bestemmelse bliver § 2, stk. 4, som følge af den foreslåede indsættelse af en ny bestemmelse i § 2, stk. 3, jf. forslaget til nr. 1.

Den foreslåede ændring indebærer, at der i § 2, stk. 4, også henvises til den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 3. Det betyder, at også ægtefæller, registrerede partnere og ugifte samlevende, der har den i § 2, stk. 4, nævnte tilknytning til personer omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 3, dvs. til personer, der agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter udrejsen, anses for at have fast bopæl i riget.

Det gældende ansøgningsskema om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der opholder sig i udlandet, vil blive revideret i overensstemmelse hermed.

Ægtefæller, registrerede partnere og ugifte samlevende til personer omfattet af den foreslåede bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, vil kunne optages på folketingsvalglisten direkte efter den foreslåede bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, såfremt de pågældende ægtefæller m.v. – ligesom hovedpersonerne – agter at vende tilbage til riget inden for 2 år efter deres egen udrejse, ligesom de vil kunne optages på folketingsvalglisten efter de gældende bestemmelser i folketingsvalglovens § 2, stk. 1 eller 2, såfremt betingelserne herfor er opfyldt.

En optagelse på folketingsvalglisten efter den foreslåede bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 4, jf. stk. 3, vil således navnlig have selvstændig betydning, hvis ægtefællen m.v. til en person omfattet af den foreslåede bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, ikke selv opfylder betingelsen om tilbagevenden til riget inden for 2 år efter deres egen udrejse. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis en person omfattet af § 2, stk. 3, under udlandsopholdet inden 2 år efter udrejsen indgår ægteskab med en person med dansk indfødsret, der på tidspunktet for ægteskabets indgåelse har opholdt sig mere end 2 år i udlandet uden at være omfattet af § 2, stk. 1 eller 2. Sidstnævnte person vil da blive optaget på valglisten indtil udløbet af 2 år regnet fra hovedpersonens udrejsedato. Tilsvarende vil ægtepar, der udrejser samtidigt til udlandet, men hvoraf kun den ene agter at vende tilbage inden for 2 år, mens den anden agter at vende tilbage inden for en længere periode, begge kunne optages på valglisten i 2 år regnet fra udrejsedatoen.

Opfylder en person utvivlsomt betingelserne for at blive optaget på valglisten i medfør af folketingsvalglovens § 2, stk. 1 eller 2, således at vedkommende kommunalbestyrelse vil skulle optage vedkommende på valglisten uden at videresende sagen til Valgretsnet, vil kommunalbestyrelsen også skulle optage vedkommendes ægtefælle m.v. på valglisten efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 4, jf. § 2, stk. 1 eller 2, såfremt vedkommende utvivlsomt opfylder betingelserne herfor. Dette gælder, uanset om ægtefællen m.v., der agter at vende tilbage til riget inden for 2 år fra sin udrejse, utvivlsomt også

opfylder betingelserne for at blive optaget på valglisten efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 3. Det skyldes, at den 2-årige gyldighedsperiode ved en optagelse på valglisten efter den foreslåede bestemmelse § 2, stk. 4, jf. § 2, stk. 1 eller 2, vil skulle regnes fra afgørelsestidspunktet, medens den 2-årige gyldighedsperiode ved en optagelse på valglisten efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 3, vil skulle regnes helt tilbage fra ægtefællens udrejsetidspunkt, jf. den foreslåede affattelse af § 16, stk. 3. Ægtefællen m.v. vil efter omstændighederne også kunne optages på valglisten efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 4, jf. § 2, stk. 1 eller 2, selv om ægtefællen m.v. ikke har udfyldt den særlige rubrik i ansøgningseskemaet bestemt for ægtefæller m.v., når det utvivlsomt er tilfældet, at vedkommende er ægtefælle m.v. til hovedpersonen og opfylder de i § 2, stk. 4, nævnte betingelser.

Til nr. 3

Ændringen er en konsekvens af, at den gældende bestemmelse i folketingsvalglovens § 2, stk. 3, bliver § 2, stk. 4, ved den foreslåede ændring i § 1, nr. 1. Forslaget indeholder således ikke indholdsmæssige ændringer.

Til nr. 4

Ved den foreslåede affattelse af folketingsvalglovens § 16, stk. 3, sker der en regulering af længden af den periode, i hvilken afgørelser om optagelse på folketingsvalglisten efter folketingsvalglovens § 2 har gyldighed.

I overensstemmelse med den gældende retstilstand foreslås det, at afgørelser om optagelse på folketingsvalglisten af vælgere, der er omfattet af § 2, stk. 1 og 2, henholdsvis disses ægtefæller m.v. (vælgere, der er omfattet af § 2, stk. 4, jf. stk. 1 og 2,) gælder for to år regnet fra afgørelsens dato, jf. den foreslåede bestemmelses 1. pkt. Indgiver vælgeren inden udløbet af den i 1. pkt. nævnte periode anmodning om fornyet optagelse på valglisten, foreslås det i overens-

stemmelse med gældende retstilstand, at perioden forlænges, indtil der er truffet afgørelse, jf. den foreslåede bestemmelses 2. pkt.

Som noget nyt sker der endvidere en regulering af længden af den periode, i hvilken afgørelser om optagelse på folketingsvalglisten af vælgere, der er omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 3, henholdsvis disses ægtefæller m.v. (vælgere, der er omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 4, jf. stk. 3,) har gyldighed, jf. den foreslåede bestemmelses 3. og 4. pkt..

Det foreslås, at den 2-årige gyldighedsperiode for disse vælgere regnes fra datoen for udrejsen til udlandet, jf. § 16, stk. 3, 3. og 4. pkt., i forslaget til den ændrede affattelse af § 16, stk. 3. Gyldighedsperioden regnes således ikke fra afgørelsens dato i lighed med, hvad der gælder for de vælgere, der er omfattet af de gældende bestemmelser i § 2, stk. 1 og 2, henholdsvis disses ægtefæller m.v. Forslaget er i overensstemmelse med udvalgets forslag herom, jf. kapitel 6.2.2.

Baggrunden for forslaget om, at gyldighedsperioden regnes fra udrejsedatoen og ikke fra afgørelsesdatoen, er, at udlandsopholdets forventede varighed angivet som et tidsrum på 2 år efter datoen for udrejsen til udlandet efter de foreslåede bestemmelser i § 2, stk. 3, henholdsvis § 2, stk. 4, jf. stk. 3, er en materiel betingelse for valgret. En optagelse på folketingsvalglisten bør derfor ikke have gyldighed for et tidsrum, der ligger efter 2 år efter vedkommendes udrejse, dvs. efter udløbet af tidsrummet for den materielle betingelse.

I overensstemmelse hermed foreslås det, at afgørelser om optagelse på folketingsvalglisten efter § 2, stk. 3, har gyldighed 2 år regnet fra ansøgers udrejsedato, jf. den foreslåede bestemmelses 3. pkt. Tilsvarende foreslås det, at afgørelser om optagelse på folketingsvalglisten efter § 2, stk. 4, jf. stk. 3, har gyldighed i 2 år regnet fra hovedpersonens udrejsedato, jf. den foreslåede bestemmelses 4. pkt. Dette gælder, uanset om optagelse på valglisten efter de foreslåede bestemmelser sker på grundlag af en erklæring fra hovedpersonen om, at vedkommende agter at vende tilbage til riget inden for en kortere pe-

riode end 2 år. Baggrunden herfor er, at folketingsvalglovens ordning hviler på et princip om, at vurderingen af, om en person opfylder betingelserne for valgret efter folketingsvalglovens § 2, foretages for en periode af 2 år ad gangen og ikke med hyppigere mellemrum, jf. folketingsvalglovens § 16, stk. 3.

Datoen for udrejsen vil være den dato, som efter reglerne i lovgivningen om Det Centrale Personregister skal registreres i CPR som datoen for vedkommendes udrejse.

Til § 2

Der er tale om ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser.

Det foreslås, at lovforslaget træder i kraft den [...].

Som følge af de foreslåede regler om udvidelse af den kreds af personer med dansk indfødsret, som under ophold i udlandet bevarer deres valgret til Folketinget, vil bekendtgørelse nr. 306 af 3. maj 2001 om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgret uanset ophold i udlandet, og vejledning nr. 134 af 4. juli 2001 om behandling af ansøgninger om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valgret uanset ophold i udlandet, skulle erstattes af nye administrative forskrifter. Der vil endvidere skulle udarbejdes nyt ansøgningsskema om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der opholder sig i udlandet. Ved fastlæggelsen af lovens ikrafttrædelsestidspunkt skal der tages hensyn hertil.

Det foreslås endvidere, at loven i øvrigt har virkning for afgørelser, som træffes fra og med lovens ikrafttrædelsesdato. Dette gælder, uanset om ansøgning om optagelse på valglisten er indgivet forinden dette tidspunkt.

NOTAT

om antallet og sammensætningen af udvandrede og genindvandrede personer med dansk indfødsret, **om** konsekvenserne af udvalgets forslag om, at personer med dansk indfødsret, som agter at vende tilbage til riget inden for to år, vil kunne optages på folketingsvalglisten, **om** antallet af udlandsdanskere optaget på valglisterne og **om** Valgretsnevns afgørelser om optagelse på folketingsvalglisten.

1. Danmarks Statistiks og Det Økonomiske Råds undersøgelser over antallet og sammensætningen af udvandrede og genindvandrede personer med dansk indfødsret

1.1. Som det fremgår af den tabel, der er optrykt som bilag 2, har Danmarks Statistik for personer med dansk indfødsret, der udrejste fra Danmark i årene 1973-2001, foretaget en undersøgelse af, hvor mange af disse personer der vendte tilbage til Danmark inden for undersøgelsesperioden.

Tallene vedrører samtlige personer med dansk indfødsret, der er udrejst fra Danmark, dvs. såvel personer, som udrejser med henblik på at vende tilbage på et senere tidspunkt, som personer, der udrejser med henblik på at bosætte sig uden for Danmark.

De anførte tal for udrejste henholdsvis tilbagevendte personer med dansk indfødsret omfatter såvel udrejste til henholdsvis tilbagevendte fra udlandet og Færøerne og Grønland. Tallene omfatter endvidere såvel personer over 18 år som under 18 år.

De anført tal for udrejste personer omfatter personer, der i CPR registreres som fraflyttede til udlandet, Færøerne og Grønland.

1.2. Det er karakteristisk, at antallet af personer med dansk indfødsret, som udrejser af Danmark, har været stigende fra 1973 til 2000. I 1973 udrejste 16.961 personer med dansk indfødsret, i 1980 17.791, i 1990 23.293 og i 2000 26.766 personer med dansk indfødsret. For hele perioden 1973 – 2001 udrejste 612.545 personer med dansk indfødsret. Det anføres i den af Økonomisk Råd udgivne publikation "Dansk Økonomi, forår 2002", at antallet af udvandring er blandt personer med dansk indfødsret i perioden 1993-99 i perioden steg støt til ca. 25.000, og i 2000 var antallet af udvandring knap 27.000. Ifølge bilag 2 udgjorde antallet af udvandring i 1993: 22.279, 1994: 23.729, 1995: 23.432, 1996: 24.248, 1997: 24.229, 1998: 24.582, 1999: 25.011 og 2000: 26.766. I 2001 og 2002 er antallet af udvandring dog faldet en smule, idet antallet af udvandring i 2001 udgjorde 26.541 og i 2002 var faldet yderligere til 25.731.

1.3. Det er endvidere karakteristisk, at en stor del af disse personer vender tilbage til Danmark efter at have opholdt sig uden for Danmark i en kortere periode. I 1990 udrejste som nævnt 23.293 personer med dansk indfødsret. Inden 1 år var 8.189 personer svarende til 35 % af de personer med dansk indfødsret, som udrejste i 1990, vendt tilbage til Danmark. Inden 2 år var 12.129 personer svarende til 52 % af de personer med dansk indfødsret, som udrejste i 1990, vendt tilbage til Danmark. Inden 4 år var 15.878 personer svarende til 68 % af de personer med dansk indfødsret, som udrejste i 1990, vendt tilbage til Danmark. Inden 6 år var 17.332 personer svarende til 74 % af de personer med dansk indfødsret, som udrejste i 1990, vendt tilbage til Danmark. Inden 8 år var 18.048 personer svarende til 77 % af de personer med dansk indfødsret, som udrejste i 1990, vendt tilbage til Danmark. Inden 10 år var 18.500 personer svarende til 79 % af de personer med dansk indfødsret, som udrejste i 1990, vendt tilbage til Danmark. Efter 10 år var 18.805 personer svarende til 81 % af de personer med dansk indfødsret, som udrejste i 1990, vendt tilbage til Danmark.

Det forhold, at en stor del af de udrejste personer vender tilbage til Danmark inden for en kortere periode, gør sig også gældende for resten af perioden 1973 – 2001.

I perioden 1973-2001 udrejste 612.545 personer med dansk indfødsret fra Danmark. Af disse personer var 195.196 personer eller 32 % af det samlede antal udrejste personer med dansk indfødsret vendt tilbage inden 1 år. Inden 2 år var 287.538 personer eller 47 % af det samlede antal udrejste personer med dansk indfødsret vendt tilbage.

I 1973 udrejste 16.961 personer med dansk indfødsret fra Danmark. Af disse personer var 5.081 personer eller 30 % af det samlede antal udrejste personer med dansk indfødsret i det pågældende år vendt tilbage inden 1 år. Inden 2 år var 7.306 personer eller 43 % af det samlede antal udrejste personer med dansk indfødsret vendt tilbage.

I 1980 udrejste 17.791 personer med dansk indfødsret fra Danmark. Af disse personer var 5.199 personer eller 29 % af det samlede antal udrejste personer med dansk indfødsret i det pågældende år vendt tilbage inden 1 år. Inden 2 år var 7.932 personer eller 45 % af det samlede antal udrejste personer med dansk indfødsret vendt tilbage.

I 1990 udrejste 23.293 personer med dansk indfødsret fra Danmark. Af disse personer var 8.189 personer eller 35 % af det samlede antal udrejste personer med dansk indfødsret i det pågældende år vendt tilbage inden 1 år. Inden 2 år var 12.129 personer eller 52 % af det samlede antal udrejste personer med dansk indfødsret vendt tilbage.

I 2000 udrejste 26.766 personer med dansk indfødsret fra Danmark. Af disse personer var 8.624 personer eller 32 % af det samlede antal udrejste personer med dansk indfødsret i det pågældende år vendt tilbage inden 1 år. Inden 2 år var 11.351 personer eller 42 % af det samlede antal udrejste personer med dansk indfødsret vendt tilbage.

Sammenfattende kan som anført i publikationen "Dansk Økonomi, forår 2001" nævnes, at omkring halvdelen af alle de udrejste personer med dansk indfødsret for perioden 1993-99 er tilbage inden for to år, at omkring en tredjedel af den nævnte gruppe er tilbage i Danmark inden for et år, dvs. at omkring en sjettedel af den nævnte gruppe er tilbage i Danmark efter mere end et år, men inden for to år. Halvdelen af udvandrerne har altså karakter af at være kortvarige med en periode i udlandet på indtil to år.

Som det fremgår af den tabel, der er optrykt som bilag 2, udgjorde det samlede antal udrejste i perioden 1993-99 167.510 personer, hvoraf 59.957 personer svarende til 35,8 % vendte tilbage inden for et år, 27.618 personer svarende til 16,5 % vendte tilbage efter mere end et år, men inden for to år, og i alt 87.575 personer svarende til 52,3 % vendte tilbage inden for to år.

1.4. I publikationen "Dansk Økonomi, forår 2001", udgivet af Det Økonomiske Råd, side 9 og 130-147, er der peget på forskellige andre karakteristika for personer med dansk indfødsret, som udvandrer (udrejser) af henholdsvis genindvandrer (vender tilbage) til Danmark.

Det fremgår heraf blandt andet, at antallet af udrejste personer med dansk indfødsret, der er fyldt 17 år, og ikke vender tilbage allerede i samme kalenderår, har ligget nogenlunde stabilt i 1990'erne på omkring 14.000 personer om året (1993: 13.700, 1994: 14.450, 1995: 14.300, 1996: 14.050, 1997: 14.150, 1998: 14.750 og 1999: 13.950, dvs. i gennemsnit 14.193 personer i perioden 1993-99).

Det fremgår endvidere af publikationen "Dansk Økonomi, forår 2001", at hen ved 60 pct. af alle udrejste med dansk indfødsret i perioden 1993-99, der var fyldt 17 år og ikke var vendt tilbage allerede i samme kalenderår, var under 30 år, (1993: 63,2 pct., 1994: 61,3 pct., 1995: 56,3 pct., 1996: 54,2 pct., 1997: 57,6 pct., 1998: 52,3 pct. og

1999: 55,5 pct.), at andelen af disse unge har været faldende som følge af en betydelig reduktion i udvandringen blandt de helt unge i alderen 17-19 år (1993: 13,9 pct., 1994: 11,5 pct., 1995: 10,5 pct., 1996: 8,2 pct., 1997: 8,1 pct., 1998: 7,7 pct. og 1999: 6,6 pct.), og at andelen af 30-39-årige til gengæld har været stigende i perioden (1993: 21,4 pct., 1994: 20,2 pct., 1995: 25,1 pct., 1996: 27,4 pct., 1997: 24,7 pct., 1998: 28,1 pct. og 1999: 26,2 pct.). Personer over 50 år har en meget begrænset udvandringstilbøjelighed og udgør kun en mindre del af den nævnte gruppe af udrejste i perioden (1993: 7,1 pct., 1994: 8,0 pct., 1995: 8,1 pct., 1996: 7,8 pct., 1997: 8,6 pct., 1998: 9,8 pct. og 1999: 8,3 pct.). Dette gælder navnlig personer over 62 år, der udgør en meget begrænset del af alle personer med dansk indfødsret, der var fyldt 17 år og var udrejst i denne periode (1993: 1,8 pct., 1994: 1,8 pct., 1995: 2,0 pct., 1996: 1,1 pct., 1997: 0,9 pct., 1998: 1,2 pct. og 1999: 1,0 pct.). Der henvises til publikationens tabel II.13.

1.5. Det fremgår endvidere af publikationen "Dansk Økonomi, forår 2001", at godt halvdelen af alle udrejste med dansk indfødsret i perioden 1993-99 mellem 17 – 62 år, som ikke var vendt tilbage allerede i samme kalenderår, ikke havde nogen kompetencegivende uddannelse, jf. også publikationens tabel II.14. Heraf var studerende den største gruppe og udgjorde godt en femtedel af alle udvandrere (1993: 23,2 pct., 1994: 21,6 pct., 1995: 22,5 pct., 1996: 20,7 pct., 1997: 23,4 pct., 1998: 21,0 pct. og 1999: 21,8 pct.). En anden stor gruppe udvandrede uden en kompetencegivende uddannelse var personer, der havde en studentereksamen eller en tilsvarende almen uddannelse (1993: 18,7 pct., 1994: 20,7 pct., 1995: 18,4 pct., 1996: 17,0 pct., 1997: 19,3 pct., 1998: 17,9 pct. og 1999: 18,0 pct.). Denne gruppe udgjorde noget mindre end en femtedel (omkring 18 pct.). De studerende og især personer med gymnasieuddannelse var typisk meget unge, hvorimod personer, der udrejste og ikke havde nogen almen uddannelse, var jævnt fordelt på alle aldersgrupper. Gruppen af ud-

vandrede personer med en kompetencegivende uddannelse bestod af omtrent lige mange faglærte (1993: 23,3 pct., 1994: 22,3 pct., 1995: 21,1 pct., 1996: 22,7 pct., 1997: 19,7 pct., 1998: 22,5 pct. og 1999: 24,6 pct.) og personer med en kort, mellemlang eller lang videregående uddannelse (1993: 22,3 pct., 1994: 22,6 pct., 1995: 21,7 pct., 1996: 23,2 pct., 1997: 25,8 pct., 1998: 25,8 pct. og 1999: 24,6 pct.).

Det fremgår desuden af publikationen "Dansk Økonomi, forår 2001", at udvandringsmønstret på tværs af uddannelsesbaggrund og indkomstforhold ikke har ændret sig i perioden. Længere uddannelse og højere indkomst øger i almindelighed sandsynligheden for at udvandre. Det fremgår tillige, at alder påvirker udvandringstilbøjeligheden, idet gruppen af 25- 39-årige har størst sandsynlighed for at udvandre, mens personer over 50 år har den laveste sandsynlighed. Endvidere er enlige uden børn mere tilbøjelige til at udvandre end samboende.

2. Vurdering af konsekvenserne af udvalgets forslag om, at personer med dansk indfødsret, som agter at vende tilbage til riget inden for to år, vil kunne optages på folketingsvalglisten uanset årsagen til udlandsopholdet

Undersøgelserne fra Danmarks Statistik og Det Økonomiske Råd giver ikke noget sikkert grundlag for at opgøre, hvor mange flere personer der hvert år vil kunne optages på folketingsvalglisten som følge af den foreslåede ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som opholder sig i udlandet, og som agter at vende tilbage til riget inden for to år, anses for at have fast bopæl i riget i denne periode.

2.1. Det fremgår af publikationen "Dansk Økonomi, forår 2001," at antallet af udrejste personer med dansk indfødsret, der er fyldt 17 år, og ikke vender tilbage allerede i samme kalenderår, har ligget nogenlunde stabilt i 1990'erne på omkring 14.000 personer om året, jf. afsnit

1.4., og at omkring en tredjedel af samtlige udrejste personer med dansk indfødsret er tilbage inden for et år, og omkring halvdelen er tilbage inden for to år, jf. afsnit 1.3.

Tager man på den baggrund udgangspunkt i, at omkring 14.000 personer med dansk indfødsret, og som opfylder aldersbetingelsen for valgret, udrejser hvert år, og at omkring halvdelen er tilbage inden for to år, indebærer dette, at et skønsmæssigt maksimum på ca. 7.000 personer med dansk indfødsret hvert år vil kunne optages på folketingsvalglisten for udlandsdanskere efter den foreslåede ordning, hvorefter alle personer med dansk indfødsret, som har til hensigt at vende tilbage til riget inden for to år regnet fra udrejsen, anses for at have fast bopæl i riget uanset formålet med udlandsopholdet.

Den nævnte opgørelse giver ikke noget billede af det skønsmæssige maksimum for, hvor mange personer der på et givet tidspunkt vil stå som optaget på folketingsvalglisten for udlandsdanskere efter den foreslåede ordning. Tager man udgangspunkt i, at omkring en tredjedel af de omkring 14.000 personer med dansk indfødsret (ca. 4.700 personer) er tilbage inden for et år (og derfor kun vil blive stående på valglisten for udlandsdanskere i op til et år), og at omkring en sjettedel af de omkring 14.000 personer med dansk indfødsret (ca. 2.300 personer) vender tilbage efter mere end et år, men inden for to år (og derfor som udgangspunkt vil blive stående på valglisten for udlandsdanskere i op til to år), vil det skønsmæssige maksimum for, hvor mange personer der på et givet tidspunkt vil kunne stå som optaget på folketingsvalglisten for udlandsdanskere efter den foreslåede ordning, kunne udgøre op til ca. 9.300 personer.

Dette maksimum forudsætter dog, at samtlige personer, der er tilbage inden for et år, bliver stående på valglisten i et år, og at samtlige personer, der er tilbage efter mere end et år, men inden for to år, bliver stående på valglisten i to år. Denne forudsætning er ikke realistisk, da

det må antages, at mange personer inden for dette tidsrum vender hjem til riget og dermed forinden periodens udløb bliver slettet af den særlige valgliste for udlandsdanskere. Lægges forudsætningsvis til grund, at den persongruppe, som er tilbage inden for et år, i gennemsnit er tilbage efter $\frac{3}{4}$ år (idet personer, som vender tilbage inden for det første halve år typisk slet ikke frameldes folkeregistret og dermed forbliver stående på den almindelige valgliste), og at den persongruppe, som er tilbage efter et år, men inden for to år, i gennemsnit er tilbage efter $1\frac{1}{2}$ år, vil det skønsmæssige maksimum for, hvor mange personer der på et givet tidspunkt vil kunne stå som optaget på folketingsvalglisten for udlandsdanskere efter den foreslåede ordning, kunne udgøre op til ca. 7.000 personer. Denne forudsætning er dog højst usikker, da der ikke forefindes nærmere oplysninger om genindvandringsfrekvensen.

Til denne skønsmæssige opgørelse knytter der sig nogle forbehold.

2.2. Det forhold, at omkring halvdelen af samtlige udvandrede rent faktisk vender tilbage til Danmark inden to år, er ikke ensbetydende med, at halvdelen af de udvandrede over 17 år har samme indvandringsmønster. I mangel af sikre oplysninger om sammenhængen mellem alder og indvandringsmønster lægges dette dog til grund.

Det forhold, at omkring halvdelen af de udvandrede rent faktisk vender tilbage i Danmark inden to år, er endvidere ikke ensbetydende med, at de på det tidspunkt, hvor der i givet fald træffes afgørelse om optagelse på valglisten, havde til hensigt at vende tilbage inden for to år efter udrejsen, hvilket efter den foreslåede ordning er en betingelse. Omvendt vil der kunne forekomme tilfælde, hvor personer, der på afgørelsestidspunktet havde til hensigt at vende tilbage inden for to år efter udrejsen, ikke vender tilbage inden for to år efter udrejsen, men først på et senere tidspunkt. Det er derfor vanskeligt at vurdere, om det skønsmæssige maksimum som følge af dette forbehold skal kor-

rigeres i nedad- eller opadgående retning. Af denne grund er det valgt ikke at korrigere det skønsmæssige maksimum for dette forhold.

2.3. Det af Det Økonomiske Råd opgjorte tal på omkring 14.000 personer medtager desuden udvandring til Færøerne og Grønland, der ikke i relation til optagelse på folketingsvalglisten betragtes som ophold i udlandet, eftersom de pågældende vil blive optaget på den færøske henholdsvis grønlandske folketingsvalgliste efter de herom gældende regler. Det drejer sig om et ikke ubetydeligt antal af gruppen af udrejste. I perioden 1993-99 udrejste 24.319 personer med dansk indfødsret til Færøerne og Grønland svarende til 14,4 % af samtlige de 168.172 personer med dansk indfødsret, der i disse år udrejste af Danmark. Tallet for personer med dansk indfødsret, der i denne periode er udrejst til Færøerne og Grønland, fremkommer ved sammenlægning af de tal, der opgives i Statistisk Årbog for denne periode. Dette tal omfatter dog alle udrejste, uanset om de opfylder aldersbetingelsen for valgret. I det følgende lægges til grund, at en tilsvarende procentsats af de udrejste, der er fyldt 17 år, udrejser til Færøerne og Grønland.

Korrigeres det skønsmæssige maksimum for dette forhold, vil skønsmæssigt højst ca. 6.000 personer årligt kunne optages på folketingsvalglisten for udlandsdanskere efter den foreslåede ordning og højst et tilsvarende antal personer på et givet tidspunkt kunne stå som optaget på folketingsvalglisten for udlandsdanskere. Korrektionen er dog behæftet med nogen usikkerhed.

2.4. Det af Det Økonomiske Råd opgjorte tal på omkring 14.000 personer indbefatter endvidere udvandrede 17-årige, som ikke opfylder aldersbetingelsen for valgret og derfor først, når de fylder 18 år og i øvrigt opfylder bopælsbetingelsen, kan optages på valglisten uanset ophold i udlandet. Det kan ikke på det foreliggende grundlag opgøres mere præcist, med hvor mange de opgjorte tal på omkring 14.000

personer skal nedskrives. Hverken Statistisk Årbog eller publikationen "Statistik over befolkningens bevægelser", der begge udgives af Danmarks Statistik, indeholder oplysninger om, hvor stor en gruppe af de udvandrede de 17-årige udgør. Som det fremgår af publikationen "Dansk Økonomi, forår 2001" har andelen af 17-19-årige og dermed formentlig også andelen af 17-årige i de senere år udgjort en stigende andel af den samlede andel af udrejste, der er fyldt 17 år, og som udgør omkring 7 pct. (1997: 8,1 pct. af 14.150 udrejste, 1998: 7,7 pct. af 14.750 udrejste og 1999: 6,6 pct. af 13.950 udrejste). Lægges til grund, at de 17-årige har samme indvandningsmønster som de øvrige udvandrede og ikke udgør mere end halvdelen af gruppen af 17-19 årige, drejer det sig om en beskedent gruppe på højst 250 personer. I givet fald skulle der korrigeres for, at i hvert fald nogle af de udvandrede ville opfylde aldersbetingelsen under udlandsopholdet.

Korrigeres det skønsmæssige maksimum ud fra et forsigtighedsprincip for dette forhold, vil højst ca. 5.800 personer årligt kunne optages på folketingsvalglisten for udlandsdanskere efter den foreslåede ordning og højst et tilsvarende antal personer på et givet tidspunkt kunne stå som optaget på folketingsvalglisten for udlandsdanskere. Korrektionen er dog behæftet med betydelig usikkerhed.

2.5. Fra disse skønsmæssige maksima, jf. afsnit 2.4., skal ved en opgørelse af den virkning, der særskilt kan henføres til den foreslåede ordning, trækkes de personer, som årligt vil kunne blive optaget henholdsvis vil kunne stå som optaget på folketingsvalglisten for udlandsdanskere efter de gældende regler. De nævnte skønsmæssige maksima er alene en angivelse af det samlede antal personer med dansk indfødsret, der hvert år højst vil kunne blive optaget på valglisten efter den foreslåede ordning, og ikke af den udvidelse af antallet af årligt optagne personer med dansk indfødsret på valglisten, som i

forhold til den gældende ordning vil kunne blive virkningen af den foreslåede ordning.

Opmærksomheden skal i den forbindelse henledes på, at der ved Valgretsnetts praksisændring i 2002 er givet adgang til, at en række personer, som forventes at vende tilbage inden for to år, og som opholder sig i udlandet med et nærmere angivet formål, vil kunne optages på valglisten i medfør af sidestillingsbestemmelsen i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6, jf. kapitel 5.2.7.

Det kan ikke præcist opgøres, hvor mange af de personer, som agter at vende tilbage til riget inden for to år efter udrejsen og derfor vil kunne optages på folketingsvalglisten for udlandsdanskere efter den foreslåede ordning, der allerede efter de gældende regler vil kunne optages på folketingsvalglisten for udlandsdanskere.

En af vanskelighederne ligger i, at det ikke er de personer, som efter de gældende regler faktisk bliver optaget på folketingsvalglisten, men de personer, som efter de gældende regler vil kunne optages på folketingsvalglisten, som i givet fald vil skulle fratrækkes de nævnte skønsmæssige maksima.

En anden vanskelighed ligger i, at der ikke foreligger nogen opgørelse af, hvor mange af de personer, som optages på folketingsvalglisten for udlandsdanskere efter de gældende regler, der agter at vende tilbage til riget inden for to år og derfor også ville kunne optages efter den foreslåede ordning.

En mulig fremgangsmåde vil være ud fra oplysningerne i Valgretsnetts beretninger om Valgretsnetts afgørelser om optagelse på folketingsvalglisten fordelt efter den oplyste årsag til udlandsopholdet, jf. nedenfor i afsnit 4, at identificere mulige større grupper af udrejste personer, som ville kunne optages efter de gældende regler.

Denne fremgangsmåde lider dog af den svaghed, at der ikke foreligger en tilsvarende fordeling af de afgørelser, kommunalbestyrelserne træffer om optagelse på folketingsvalglisten. Hertil kommer, at denne fremgangsmåde ikke tager højde for, hvor mange personer der kunne optages på folketingsvalglisten efter de gældende regler, men kun de faktisk optagne.

En anden fremgangsmåde vil være ud fra de ovennævnte oplysninger om sammensætningen af gruppen af udrejste personer med dansk indfødsret at identificere mulige større grupper af udrejste personer, som ville kunne optages efter de gældende regler.

Det fremgår af publikationen "Dansk Økonomi, forår 2001", at godt en femtedel af alle udvandrede danskere i perioden 1993-99 mellem 17 – 62 år, som ikke var vendt tilbage allerede i samme kalenderår, (ca. 14.000 personer) var studerende, jf. afsnit 1.5. Det drejer sig om ca. 2.800 personer. Der foreligger ingen oplysninger om, hvor mange af denne gruppe der har til hensigt at vende tilbage inden for to år, men henset til gruppens uddannelsesbaggrund og alderssammensætning af unge mennesker forekommer det sandsynligt, at hovedparten opholder sig i udlandet i uddannelsesøjemed, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 4, og har til hensigt at vende tilbage til Danmark inden for to år efter at have afsluttet uddannelsesforløbet i udlandet.

Det fremgår endvidere af publikationen "Dansk Økonomi, forår 2001", at en anden stor gruppe udvandrede var personer, der havde en studentereksamen eller en tilsvarende almen uddannelse. Af alle udvandrede personer med dansk indfødsret i perioden 1993-99 mellem 17-62 år, som ikke var vendt tilbage i samme kalenderår (ca. 14.000 personer) udgjorde denne gruppe noget mindre end en femtedel (omkring 18 pct.) (omkring 2.500 personer), jf. afsnit 1.5. Henset til gruppens uddannelsesbaggrund og alderssammensætning forekommer det sandsynligt, at hovedparten af denne gruppe vælger at op-

holde sig i udlandet enten i uddannelsesøjemed i indtil 2 år, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 4, eller i indtil 2 år forventes at opholde sig som au-pair, for at samle points til forbedring af deres muligheder for optagelse på en uddannelsesinstitution eller for at rejse med henblik på at opleve en større eller mindre del af verden. De sidstnævnte formål er efter Valgretsnevnets praksisændring fra 2002 omfattet af folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6, jf. kapitel 5.2.7.

Til disse grupper må lægges de personer, som efter de øvrige bestemmelser i folketingsvalglovens § 2 opfylder betingelserne for at blive optaget på folketingsvalglisten, og som har til hensigt at vende tilbage til landet inden for højst to år.

Personer, som af en dansk offentlig myndighed, virksomhed eller forening, herunder en dansk hjælpeorganisation, udsendes til at gøre tjeneste i udlandet for en periode af højst to år, eller som inden for en periode på højst to år er ansat i en international organisation, Danmark er medlem af, vil således ligeledes kunne optages efter de gældende regler, jf. folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1 - 3. Der foreligger ikke opgørelser over omfanget af denne gruppe, men det må antages, at antallet næppe er betydeligt, idet det på baggrund af de indhøstede erfaringer ved behandlingen af Valgretsnevnets sager må antages, at personer i almindelighed udsendes til at gøre tjeneste i udlandet for en længere periode end to år.

Af udrejste personer med dansk indfødsret, som agter at vende tilbage til riget inden for to år, men som ikke opfylder betingelserne for at blive optaget på folketingsvalglisten efter de gældende regler, tilbagestår navnlig personer, som tager ansættelse i udlandet uden at være udsendt af en dansk myndighed, virksomhed eller forening.

Efter en meget skønsmæssig vurdering, som hviler på et yderst usikkert grundlag, vil de årlige optagelser af udlandsdanskere på folke-

tingsvalglisten for udlandsdanskere maksimalt kunne øges med ca. 1.000 personer årligt som følge af den foreslåede ordning, ligesom antallet af personer, som på et givet tidspunkt kunne stå som optaget på folketingsvalglisten for udlandsdanskere, højst vil kunne øges med et tilsvarende antal personer.

2.6. Det er ikke muligt at sige noget om, hvor mange af disse personer der vil udnytte den foreslåede ordning og indgive ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten.

De af udvalget foreslåede proceduremæssige forenklinger, hvorefter ansøgning om optagelse på folketingsvalglisten efter den foreslåede ordning tillige kan indgives på en blanket til anmeldelse af flytning til udlandet, jf. kapitel 7.5., ansøgning kan indgives elektronisk uden digital signatur, jf. kapitel 7.6., og fristen for optagelse på folketingsvalglisten foreslås forlænget fra 15 dage før valgdagen til 7 dage før denne, jf. kapitel 7.11., vil dog kunne medføre, at flere vil søge om at blive optaget på folketingsvalglisten under udlandsophold.

Det må herudover antages, at det forhold, at personer efter den foreslåede ordning alene skal afgive en erklæring om at have til hensigt om tilbagevenden til riget inden for to år uden at skulle oplyse om årsagen til udlandsopholdet, vil øge antallet af ansøgninger om optagelse på folketingsvalglisten under udlandsophold. Dette gælder både antallet af ansøgninger inden for den personkreds, som ikke ville være blevet optaget efter de gældende regler, men alene efter de foreslåede, og antallet af ansøgninger fra den personkreds, som agter at vende tilbage til riget inden for to år, men som også ville være blevet optaget efter de gældende regler, jf. det under afsnit 2.4. skønsmæssige maksimum på ca. 5.800 personer. Det er derfor en mulighed, at antallet af årlige optagelser på valglisten efter de foreslåede reglers eventuelle ikrafttræden øges med et større antal personer end de i afsnit 2.5. angivne skønsmæssige maksima.

Sammenfatning

Den foreslåede ordning, hvorefter personer med dansk indfødsret, som agter at vende tilbage til riget inden for to år, anses for at have fast bopæl i riget, vil skønsmæssigt kunne omfatte en personkreds på maksimalt ca. 5.800 personer, som årligt vil kunne optages på folketingsvalglisten for udlandsdanskere eller som på et givet tidspunkt vil kunne stå som optaget på folketingsvalglisten for udlandsdanskere. Opgørelsen heraf er dog behæftet med betydelig usikkerhed.

Korrigeres der for de personer, som årligt vil kunne optages henholdsvis stå som optaget på folketingsvalglisten i medfør af de gældende regler, herunder Valgretsnetnets praksisændring fra 2002, vil de årlige optagelser på folketingsvalglisten for udlandsdanskere henholdsvis kredsen af optagne på folketingsvalglisten for udlandsdanskere ud fra et yderst usikkert grundlag maksimalt kunne udvides med ca. 1.000 personer.

Den enklere adgang til at blive optaget på folketingsvalglisten efter den foreslåede ordning og efter de foreslåede proceduremæssige ændringer må dog antages at indebære, at antallet af ansøgninger fra den personkreds på ca. 5.800 personer, som agter at vende tilbage til riget inden for to år, må forventes at stige, muligvis med mere end ca. 1.000 personer om året.

3. Antal udlandsdanskere optaget på valglisterne ved folketingsvalg, folkeafstemninger og Europa-Parlamentsvalg i perioden 1981-2001

I bilag 3 er i tabelform vist, hvor mange udlandsdanskere der i alt var optaget på valglisterne ved de i tabellen angivne valg og afstemninger i perioden 1981 – 2001. Tabellen viser, at det samlede antal optagne udlandsdanskere på valglisterne ved de i perioden afholdte valg og afstemninger er steget fra 2.288 til 6.691. Stigningen skyldes,

at antallet af udlandsdanskere optaget efter folketingsvalglovens § 2, stk. 2, i den nævnte periode er steget fra 1.164 til 5.890.

4. Valgretsnevnets afgørelser om optagelse på folketingsvalglisten fordelt efter den oplyste årsag til opholdet

I bilag 4 er i tabelform vist, hvor mange afgørelser om optagelse på folketingsvalglisten Valgretsnevnet har truffet i perioden 1995-2001 samt perioden 1. september 2002 – 1. september 2003 fordelt efter den på ansøgningsskemaet oplyste (afkrydsede) årsag til udlandsopholdet. Årsagerne svarer til de årsager, der er opregnet i folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 1 - 6, og den tilhørende ægtefælle- og samleverregel.

Opgørelsen vedrører perioden 1995 og frem, idet der først fra og med 1995 er iværksat registrering af afkrydsning for årsag i nævnets journal.

Det fremgår af tabellen, at Valgretsnevnet i perioden 1995-2001 sammenlagt har truffet i alt 3.257 afgørelser om optagelse på valglisten svarende til gennemsnitligt 465,3 pr. år. Den største gruppe af optagne har angivet uddannelsesøjemed som årsag til udlandsopholdet og den næststørste gruppe udsendelse/udstationering. Således har 966 optagne svarende til 29,7 % af samtlige optagne i perioden 1995 – 2001 angivet uddannelsesøjemed som årsag, mens 779 optagne svarende til 23,9 % af samtlige optagne har henvist til, at vedkommende er udsendt for at gøre tjeneste i udlandet som ansat af en dansk offentlig myndighed eller en herværende privat virksomhed eller forening. Endvidere er 415 personer (12,7 %) blevet optaget på valglisten under henvisning til ansættelse i en international organisation, hvoraf Danmark er medlem. Denne gruppe omfatter bl.a. EU-ansatte. Til sammenligning kan nævnes, at kun 130 (4 %) har angivet helbredsmæssige årsager. 416 (12,8 %) er optaget i medfør af reglen

om ægtefæller/registrerede partnere, mens 76 (2,3 %) er optaget i medfør af samleverreglen, der blev indført med virkning fra 1. september 1996.

Særligt om gruppen af optagne, der har afkrydset "Andre årsager" til udlandsopholdet - 424 svarende til 13 % - bemærkes, at denne gruppe ikke blot omfatter personer, der er optaget i medfør af sidestillingsbestemmelsen i lovens § 2, stk. 2, nr. 6, men også personer, der ud fra de meddelte supplerende oplysninger på ansøgningskemaet m.v. kan henføres direkte til en af de i § 2, stk. 2, nr. 1-5, anførte persongrupper.

Endvidere er i tabellen medtaget perioden 1. september 2002 til 1. september 2003, som er den periode, i hvilken nævnets nye praksis vedrørende folketingsvalglovens § 2, stk. 2, nr. 6, har virket. Det fremgår heraf, at 251 personer er optaget efter ny praksis svarende til 49,6 % af samtlige 506 optagne i denne periode.

Bilag 2

Genindvandring af personer, der er udvandret i 1973-2001, fordelt på udvandringsår og opholdets varighed

Re-immigration of persons, by year of emigration and duration of stay

Udvan- dringsår	Udvan- drede i alt	Ikke genind- vandret	Genindvandret efter:										
			Under 1 år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år	7 år	8 år	9 år	10 år og derover
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	12	13	14
Danske statsborgere													
Total	612.545	168.770	195.196	92.342	54.736	31.957	19.158	11.708	8.150	5.877	4.422	3.659	16.570
1973	16.961	3.818	5.081	2.225	1.798	1.070	697	458	301	180	119	152	1.062
1974	25.330	5.710	7.037	3.565	2.868	1.654	1.052	636	445	346	245	247	1.525
1975	25.781	5.549	8.202	3.592	2.768	1.600	912	506	414	313	262	223	1.440
1976	17.369	3.527	5.110	2.620	2.123	1.041	638	350	299	241	193	174	1.053
1977	15.333	3.094	4.407	2.393	1.753	881	539	426	324	252	184	150	930
1978	15.728	3.031	4.384	2.396	1.834	956	587	493	361	224	200	127	1.135
1979	16.211	3.251	4.724	2.332	1.714	994	697	494	338	269	169	141	1.088
1980	17.791	3.664	5.199	2.733	1.823	1.036	719	540	338	233	180	167	1.159
1981	18.404	3.735	5.443	2.845	1.961	1.195	775	524	316	202	185	169	1.054
1982	17.771	3.380	5.573	2.867	1.784	1.123	700	447	281	257	192	167	1.000
1983	16.628	3.145	5.306	2.742	1.663	1.012	636	359	285	291	193	165	831
1984	16.655	3.142	5.269	2.755	1.737	1.029	594	381	314	230	212	177	815
1985	17.366	3.354	5.668	2.690	1.727	984	703	436	358	274	211	211	750
1986	18.318	3.571	5.887	2.921	1.782	1.114	799	450	349	305	266	193	681
1987	19.622	4.039	6.101	3.148	1.988	1.098	813	545	424	340	260	244	622
1988	23.533	4.668	7.706	3.846	2.448	1.341	992	634	464	374	274	221	565
1989	25.167	4.992	8.314	4.381	2.347	1.560	1.070	684	490	359	290	244	436
1990	23.293	4.488	8.189	3.940	2.264	1.485	886	568	411	305	235	217	305
1991	21.990	4.426	7.751	3.893	2.099	1.389	822	519	383	260	193	136	119
1992	22.477	4.529	8.167	4.113	2.108	1.358	795	483	350	247	193	134	
1993	22.279	4.677	8.227	3.920	2.126	1.421	814	412	303	213	166		
1994	23.729	5.253	9.026	4.127	2.122	1.439	775	505	320	162			
1995	23.432	5.999	8.679	3.868	2.031	1.347	758	468	282				
1996	24.248	7.206	8.305	3.872	2.215	1.430	830	390					
1997	24.229	7.991	8.174	3.924	2.156	1.429	555						
1998	24.582	9.227	8.208	3.999	2.177	971							
1999	25.011	11.445	8.338	3.908	1.320								
2000	26.766	15.415	8.624	2.727									
2001	26.541	22.444	4.097										

Kilde: Danmarks Statistik, statistik over befolkningens bevægelser.

Antal udlændingskere oplaget på valglisten ved folketingsvalg, folkestemlinger og Europa-Parlamentsvalg i perioden 1981-2001

Valg/stemlinger	Antal udlændingskere oplaget efter § 2, stk. 1 1)	Antal udlændingskere oplaget efter § 2, stk. 2 2)	I alt
Folketingsvalget 6. december 1981	1.124	1.164	2.288
Folketingsvalget 10. januar 1984	1.124	1.070	2.194
Folketingsvalget (EF-pakken) 27. februar 1988			2.254
Folketingsvalget 6. september 1989	1.174	1.803	2.976
Folketingsvalget 10. maj 1990	1.241	1.876	3.116
Europa-Parlamentsvalget 15. juni 1989			3.997
Folketingsvalget 12. december 1990			3.848
Folketingsvalget (EF-Uttroen) 2. juni 1992	1.111	3.674	4.785
Folketingsvalget (Eulenburg-Afgørelsen og Maastricht-Traktaten) 18. maj 1993	1.124	5.418	6.542
Europa-Parlamentsvalget 9. juni 1994	1.152	4.906	6.148
Folketingsvalget 21. september 1994	1.176	4.989	6.174
Folketingsvalget 11. marts 1998	1.162	4.572	5.734
Folketingsvalget (Amsterdam-Traktaten) 28. maj 1998	1.205	5.401	6.606
Europa-Parlamentsvalget 10. juni 1999	1.180	5.178	6.358
Folketingsvalget (den fælles valuta) 28. september 2000	1.058	5.179	6.254
Folketingsvalget 20. november 2001	801	5.880	6.681

Der foretages ingen oplysning om antal udlændingskere oplaget på valglisten til Europa-Parlamentsvalget om 14. juni 1984.

1) Omfatter statsansatte, der er beskrevet i henholdsvis uden for riget og oplaget eller folketingsvalgets § 2, stk. 1, samt disseas registrerede partnere og ugifte samlivsfælle, der er oplaget efter folketingsvalgets § 2, stk. 3. Omfatter kun den nævnte gruppe, hvis de pågældende er registreret som udvalgt i CPR. Faldet i antal udlændingskere oplaget efter § 2, stk. 1, fra folkestemlingen den 28. september 2000 til folketingsvalget den 20. november 2001 skal ses på baggrund af, at statsansatte beskrevet i henholdsvis uden for riget, der har været opført i udvalget efter den 1. juli 2000, ikke registreres som udvalgt i CPR. De oplysninger derfor automatisk på den almindelige valgliste.

2) Omfatter personer, der midlertidigt har bopæl i udlandet og er omfattet af en af de valgkategorier, der er nævnt i § 2, stk. 2, nr. 1-6, samt disseas registrerede partnere og ugifte samlivsfælle, der er oplaget efter folketingsvalgets § 2, stk. 3. Omfatter kun den nævnte gruppe, hvis de pågældende er registreret som udvalgt i CPR.

Bilag 4

Algerelser om oplyselse fordelt efter den oplyste årsag til udlændicphold

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	I alt	I alt	I alt	I alt
	oplysne	oplysne	oplysne	oplysne	oplysne	oplysne	oplysne				pr. 01-09-2003
											pr. 01-09-2003
Udlandt for at gøre tjeneste i udlandet som ansat i et dansk offentlig myndighed eller en heroverhede privat virksomhed eller forening	118	118	111	154	56	125	101	779	23,9	53	10,5
Medlem af international organisation, ligesom Danmark er medlem	33	36	56	110	42	108	30	415	12,7	8	1,8
Udlandt for at gøre tjeneste i udlandet af en dansk hjælpeorganisation	90	5	10	7	4	8	9	51	1,9	1	0,2
Udlandsbesøget	169	118	148	135	90	198	137	868	28,7	74	14,8
Fredningsinsatser i udlandet	90	18	19	24	15	23	21	130	4,0	18	3,3
Andre besøg, gennem praksis	90		40	73	72	119	102	424	13,0	57	11,3
Andre besøg, ny praksis										251	49,8
Oplysning om oplysning	47	44	65	100	31	68	63	418	12,8	37	7,2
Sammenlagt	-	4	28	19	3	9	15	78	2,3	9	1,8
I alt	387	343	489	619	312	622	478	3.197	100,0	208	100,0

1) Perioden 01-09-2001-09-03 er medtaget for at illustrere væksten af fællesrettede nye praksis. Perioden svarer således til den periode, i hvilken nævntes nye praksis har haft virkning

2) Muligheder skyldes afrunding



Til samtlige ministerier

Dato: 16. april 2003
Kontor: 1.k.kt., Valg
J. nr.: 2003-4005-1
Sagsbeh.: KMK
+ bilag

Anmodning om redegørelse for bestemmelser i lovgivningen, hvorefter der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet

Regeringen har nedsat et udvalg vedrørende revision af folketingsvalglovens regler om valgret under udlandsophold (Valgretsudvalget).

Valgretsudvalget har til opgave at undersøge mulighederne for, hvorledes kredsen af personer med dansk indfødsret, der under ophold i udlandet har valgret til Folketinget, i videst muligt omfang kan udvides inden for rammerne af grundloven.

Kommissorium for Valgretsudvalget vedlægges til orientering.

Slotsholmsgade 10-12 Telefon +45 3392 3360 www.im.dk
DK-1216 København K Telefax +45 3393 1563 im@im.dk

Efter grundlovens § 29, stk. 1, er fast bopæl i riget en af betingelserne for at have valgret til Folketinget.

Bopælsbetingelsen indebærer, at en person enten skal opfylde betingelserne i CPR-loven for at være tilmeldt folkeregistret i en kommune eller skal tilhøre en af de persongrupper, der er opregnet i folketingsvalglovens § 2, og som på trods af ophold i udlandet har en sådan tilknytning til det danske samfund, at grundlovens krav om fast bopæl i riget anses for opfyldt.

Til brug for Valgretsudvalgets stillingtagen til mulighederne for inden for rammerne af grundloven at udvide kredsen af personer med dansk indfødsret, der under ophold i udlandet anses for at have fast bopæl i riget, er det besluttet at foretage en undersøgelse af de øvrige områder i lovgivningen, hvor der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet som grundlag for f.eks. tildeling af rettigheder/pligter.

På denne baggrund skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmode ministerierne om at redegøre for de områder i lovgivningen, som henhører under ministeriet, hvor der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet. Ministerierne bedes i den forbindelse tillige redegøre for, om bopæls- eller opholdskravet anses for opfyldt, såfremt vedkommende opfylder betingelserne i lov nr. 426 af 31. maj 2000 om Det Centrale Personregister (CPR-loven) for at være tilmeldt folkeregistret i en kommune, jf. CPR-lovens § 6. Såfremt dette ikke (i alle situationer) er tilfældet, bedes ministerierne redegøre nærmere for betingelserne for, at bopæls- eller opholdskravet anses for opfyldt, herunder navnlig for, om personer, der opholder sig (bor) i udlandet, under visse betingelser anses for at opfylde bopæls- eller opholdskravet uanset udlandsopholdet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal anmode om, at ministeriernes bidrag er Indenrigs- og Sundhedsministeriet i hænde senest torsdag den 15. maj 2003. Bidragene bedes stilet til specialkonsulent Grete Kongstad, eventuelt som e-post til følgende adresse: kmk@im.dk.

Eventuelle spørgsmål kan rettes til undertegnede eller til Grete Kongstad.

Med venlig hilsen

Anne Birte Pade

Bilag 6

Indenrigs- og sundhedsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Beskæftigelsesministeriet
Ved Stranden 8
1061 København K
Tlf. 33 92 59 00
bm@bm.dk
www.bm.dk

20. maj 2003
Vores sag
0711-0009
Deres sag
2003-4005-1

Bestemmelser i lovgivningen, hvorefter der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet

Beskæftigelsesministeriet kan oplyse følgende:

I **lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik** er der fastsat bestemmelser om rettigheder og pligter for ledige dagpengemodtagere. Rettighederne/pligterne knytter sig til ydelsen (dagpenge) der udbetales af arbejdsløshedskasserne.

Herudover er der i **medfør af lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik** udarbejdet bekendtgørelser om ordninger, der forudsætter bopæl i Danmark, idet lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik ikke gælder i udlandet, jf. lovens § 69, hvoraf det fremgår, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Der er tale om følgende bekendtgørelser:

- *bekendtgørelse om fleksibilitetsfremmende ydelse*
- *bekendtgørelse om tilskud til virksomheder, der indgår uddannelsesaftale med voksne og*
- *bekendtgørelse om forsøg med tilskud til (amts)kommuner, der indgår elevkontrakt med voksne.*

Ordningerne er indført som redskaber i den regionale arbejdsmarkedspolitik, og kan som nævnt kun anvendes af virksomheder, ledige og beskæftigede med bopæl i Danmark.

Der er ikke i bekendtgørelserne fastsat særlige bestemmelser om indholdet af bopælskravet, men der vil ud fra almindelige lovfortolkningsregler som udgangspunkt blive stillet krav om folkeregisteradresse i overensstemmelse med § 6, stk. 1 og stk. 2, i Lov om Det Centrale Personregister.

I **lov om aktiv socialpolitik** er det fastsat, at enhver, der opholder sig lovligt her i landet, har ret til hjælp efter denne lov. Det er endvidere fastsat, at personer, der opholder sig i udlandet, ikke kan få hjælp efter denne lov.

Der opereres således med et kriterium om ophold, som ikke behøver – men som typisk vil være - personens bopæl. Da der ikke stilles krav om bopæl som betingelse for hjælp efter loven, kan en person med bopæl i udlandet, som opholder sig i Danmark være berettiget til hjælp. Omvendt vil en person under ophold i udlandet - men med bopæl i Danmark - ikke være omfattet af loven.

I **lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v.**, som indeholder bestemmelser om fortrinsadgang for handicappede til ledige stillinger hos offentlige arbejdsgivere, bevilling til studepladser/taxikørsel, tilskud til personlig assistance, løntilskud ved ansættelse af nyuddannede personer med handicap, tilskud til arbejdsredskaber m.v., er det fastsat, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Det er i reglerne forudsat, at der gælder et bopælskrav, men der er ikke fastsat særlige bestemmelser om indholdet af bopælskravet, som i praksis vil blive fortolket således, at der som udgangspunkt stilles krav om folkeregisteradresse i overensstemmelse med § 6, stk. 1 og 2, i Lov om Det Centrale Personregister.

I den lovgivning, som styrelsen administrerer, findes således ingen bestemmelser, hvorefter bopælskravet kan anses for opfyldt under ophold i udlandet.

Lov om sikring mod følger af arbejdsskade anvender som hovedregel ikke et bopæls- eller opholdskriterium, men et beskæftigelses-kriterium.

Det afgørende er således ikke, om vedkommende bor eller opholder sig i Danmark, men om vedkommende udfører sit arbejde i Danmark. Til eksempel er en person bosat i Tyskland og beskæftiget i Danmark omfattet af lov om sikring mod følger af arbejdsskade.

Dog findes en undtagelse hertil ved udsendelse til arbejde i udlandet i et ikke EØS-land eller andet land, med hvem Danmark har indgået gensidig aftale om social sikring.

I disse tilfælde kan en person alene være dækket af loven, hvis vedkommende forud har haft bopæl i Danmark (bekendtgørelse nr. 947 af 16. december 1998 om arbejdsskadesikring for personer, der udsendes til midlertidigt arbejde i udlandet)

I disse sager tillægger Arbejdsskadestyrelsen det afgørende betydning om vedkommende har været tilmeldt folkeregistret i en kommune, jf. cpr.-loven.

De øvrige erstatningsordninger, som Arbejdsskadestyrelsen administrerer (vaccinationsskader, erstatning til besættelsestidens ofre m. fl.) hviler ligesom lov om sikring mod følger af arbejdsskade ikke på et bopæls- eller opholdskriterium.

Delpension:

Det fremgår af lovbekendtgørelse nr. 443 af 10. juni 1999 om delpension,

§ 2, stk. 1, nr. 1-2, at retten til delpension er betinget af, at modtageren arbejder her i landet eller på dansk skib, og at modtageren har fast bopæl her i landet.

Efter § 2, stk. 3, kan (social)ministeren fastsætte bestemmelser om fravigelse af reglen i stk. 1, nr. 2 (fast bopæl her i landet).

Der ses ikke i bekendtgørelse nr. 471 af 16. juni 1999 at være fastsat sådanne regler.

Det fremgår tillige af vejledning nr. 88 af 21. juni 2000 om delpension, at

”det er en betingelse for ret til delpension, at modtageren har fast bopæl her i landet.

Ved fast bopæl i Danmark forstås på samme måde som efter lov om social pension, at modtageren har sit hjem her i landet. Om en person ved flytning til Danmark har taget bopæl her, må afgøres efter en samlet bedømmelse af tilknytningen til landet. **Det må bl.a. tillægges vægt, om der er sket tilmelding til folkeregistret.** Det er ikke tilstrækkeligt, at en person opretholder en bolig i Danmark, som undertiden benyttes, når der i øvrigt er fast bopæl sammen med familien i et andet land. Bopælskravet kan ikke opfyldes ved hyre på dansk skib.

Kravet om fast bopæl i Danmark er opfyldt under modtagerens midlertidige ophold i udlandet f.eks. ferieophold, hvis pågældende bevarer en reel faktisk bopæl her i landet. Længden af ferieopholdet i udlandet begrænses dog af bestemmelsen i lovens § 3, stk. 1, hvorefter arbejdstiden skal tilrettelægges således, at der mindst er 20 arbejdsdage inden for hvert kvartal.

Delpensionsloven gælder ikke for Færøerne og Grønland, jf. lovens § 23. Delpension kan således ikke udbetales i forbindelse med arbejde på Færøerne og i Grønland”.

Arbejdsløshedsdagpenge

En af betingelserne for at kunne modtage arbejdsløshedsdagpenge er, at pågældende er optaget som medlem af en arbejdsløshedskasse.

Reglen om optagelse fremgår af § 41 i bekendtgørelse af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., nr. 799 af 24. september 2002, som ændret ved lov nr. 1035 af 17.12.02:

Ret til optagelse som medlem har personer, som har bopæl og ophold her i riget bortset fra Færøerne og Grønland. Der er dog undtagelser, jf. senere.

Direktøren for Arbejdsdirektoratet kan dog efter forhandling med Landsarbejdsrådet fastsætte regler for optagelse af personer, der har bopæl i udlandet, herunder på Færøerne og i Grønland.

Hovedreglen er således, at en person kun kan optages som medlem af en arbejdsløshedskasse, hvis den pågældende har bopæl og ophold her i riget bortset fra Færøerne og Grønland.

I bopælskravet ligger, at den pågældendes adresse i Danmark skal kunne anses for at være den egentlige bopæl set i forhold til eventuelle andre midlertidige opholdssteder i udlandet. Foreligger der alene postboks-adresser og andre former for adresser uden faktisk bopæl samtidig med, at den pågældende har fast bopæl i et andet land, er bopælskravet ikke opfyldt.

Bopæls- eller opholdskravet i arbejdsløshedsforsikringsloven anses således ikke for opfyldt, såfremt vedkommende (alene) opfylder betingelserne i CPR-loven for at være tilmeldt folkeregistret i en kommune.

Efterløn og overgangsydelse

Reglerne om ret til at modtage efterløn og overgangsydelse stiller ikke krav om bopæl i Danmark, men derimod om bopæl her i riget eller et andet EØS-land.

Det er ikke nærmere defineret, hvad der forstås ved bopæl.

Det udledes af bekendtgørelse nr. 401 af 18. maj 2001 om udbetaling af efterløn eller overgangsydelse til personer, der bor eller arbejder i et andet EØS-land, i Grønland eller på Færøerne.

Bekendtgørelsen regulerer udbetaling af ydelser til disse medlemmer, herunder er der fastsat særlige krav til den dokumentation, som medlemmet skal give a-kassen.

I tilhørende vejledning nr. 107 af 18. maj 2001, fremgår det til § 1, stk. 1, at

”Bestemmelsen gælder, selv om medlemmet fortsat har bopæl i Danmark. Dette gælder også, selv om den pågældende ikke skal forsikres i det andet EØS-land eller på Færøerne.

Hvis et medlem framelder sig det danske **folkeregister** og flytter til et andet EØS-land, Grønland eller Færøerne, er medlemmet omfattet af bekendtgørelsen.

Det gælder ligeledes for et medlem, der tager bopæl i sit skib eller sin campingvogn og opholder sig inden for EØS-området, i Grønland eller på Færøerne.

Hvis medlemmet bevarer sin bopæl i Danmark, men befinder sig i et andet EØS-land, i Grønland eller på Færøerne i en sammenhængende periode på mere end 3 måneder, anses medlemmet som udgangspunkt for at have taget bopæl i det andet land. Medlemmet kan dog over for a-kassen godtgøre, at tilknytningen til Danmark fortsat er større end til det andet land, Grønland eller Færøerne”.

Fleksydelse:

Reglerne om ret til at modtage fleksydelse stiller ikke krav om bopæl i Danmark, men derimod om bopæl her i riget eller i et andet EU/EØS-land.

Det er ikke nærmere defineret, hvad der forstås ved bopæl.

Ledighedsydelse

Retten til ledighedsydelse er afledt af retten til fleksjob, og er principielt omfattet af det generelle bopælskrav i lov om aktiv socialpolitik.

Personer, der er i fleksjob eller er berettiget til ledighedsydelse, har ret til ferie og til at modtage ledighedsydelse under ferien. Der er under afholdelse af ferie ikke noget til hinder for, at pågældende opholder sig i udlandet.

Det er i øvrigt i loven en betingelse for at modtage ledighedsydelse, at personen står til rådighed for fleksjob, aktivering og andre tilbud, der kan forbedre arbejdsevnen. Hvis kommunen skal sikre, at denne betingelse for ydelsen er opfyldt, forudsætter det, at modtageren har bopæl her i landet.

Kontanthjælp og revalidering

Enhver, der opholder sig lovligt her i landet, har ret til hjælp efter lov om aktiv socialpolitik.

I § 5 præciseres det, at personer, der opholder sig i udlandet, kan ikke få hjælp efter loven.

Kommunen kan dog i særlige tilfælde tillade, at retten til hjælp bevares under kortvarige ophold i udlandet, hvis:

- 1) modtageren deltager i aktiviteter, der er led i aktivering eller revalidering efter loven,

- 2) modtageren udøver aftalt eller fastsat samvær, som ikke kan foregå her i landet, med egne børn under 18 år,
- 3) modtageren har brug for nødvendig lægebehandling, som den pågældende ikke kan få her i landet, eller
- 4) der i øvrigt foreligger ganske særlige forhold, f.eks. besøg hos en nær pårørende, der er alvorligt syg.

Det er en betingelse for at bevare hjælpen i udlandet, at opholdet ikke hindrer, at modtageren kan opfylde de almindelige betingelser for hjælp, herunder at den pågældende kan tage imod tilbud om arbejde eller aktivering.

Tilmelding til Det Centrale Personregister har ingen indflydelse på retten til kontanthjælp. Det er det fysiske opholdssted, der er afgørende.

Syge- og barseldagpenge

Der er ikke i lovgivningen om dagpenge ved sygdom eller fødsel noget krav om hverken fast bopæl eller ophold i traditionel forstand.

Den person, der søger om syge- eller barseldagpenge vil for at være berettiget til danske dagpenge være beskæftiget i Danmark – og derfor i vidt omfang opholde sig her. Det er derfor også hovedreglen, jf. retssikkerhedslovens § 9, at det er opholdskommunen, der har pligt til at yde hjælp. Hvad der forstås herved er nærmere beskrevet i vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område.

I særlige tilfælde er der fastsat nogle undtagelser. Dette er f.eks. tilfældet i de situationer, hvor en udenlandsk statsborger, der bor i et andet EU-land, men arbejder i Danmark I disse tilfælde er det den kommune, hvor arbejdsgiveren har sit hjemsted eller hvor hovedparten af arbejdet udføres, der er handlekommune.

I øvrigt, vil en udenlandsk arbejdsgiver, der beskæftiger en person i Danmark og som betaler løn under sygdom eller barsel have afledt krav på dagpenge.

Endelig kan det oplyses, at forældre kan modtage barseldagpenge, og i nogle tilfælde sygedagpenge, under ophold i udlandet.”

Med venlig hilsen

Else-Marie Henriksen
Chefkonsulent, Ledelsessekretariatet
3392 7762
emh@bm.dk



FORSVARSMINISTERIET

Indenrigs- og Sundhedsministeriet
1. kommandecenter
Att: Specialkonsulent Grete Kongstad
Sløsholmsgade 10-12
1216 København K.

Titel	Supplimentsnr.	Ansøgningsnr.	Dato
1	LSN	24. 99 0035-1 0564	12. MAJ 2003

Ansøgning om redogørelse for bostemønstre i lovsvingningen, hvorefter der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ved skrivelse nr. LS.Åt. 2003-4005-1 af 16/4 2003 anmeldt Forsvarsministeriet om en redogørelse for de områder i lovsvingningen, som henbærer veder Forsvarsministeriet, hvor der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet.

Forsvarsministeriet kan i den anledning oplyse følgende:

I § 7, stk. 1, i lov om hjemmearbejdet (j. lovbekendtgørelse nr. 803 af 20/6 2001, som ændret ved lov nr. 226 af 2/4 2003) er der fastsat krav, der skal være opfyldt, for at en person kan optages som frivillig i hjemmearbejdet.

Af § 7, stk. 1, nr. 1, fremgår, at den pågældende person skal have dansk indfødsret, og af § 7, stk. 1, nr. 3, fremgår, at den pågældende skal være bosiddende her i landet.

Af levers § 7, stk. 1, nr. 4, fremgår, at den pågældende skal have arbejdsplads eller fast bopæl inden for det hjemmearbejdsområdes område, i hvilken der søges optagelse.

Ifølge lovens § 7, stk. 2, kan forsvarsministeren tillade, at en person, der ikke har dansk indfødsret eller ikke er bosiddende her i landet, optages som frivillig i hjemmearbejdet, når særlige omstændigheder taler derfor, og det ikke strider mod ovennævnt med fremmed stat. Af bemærkningerne til § 7, stk. 2, fremgår, at forsvarsministeren ikke kan fravige begge krav samtidig.

2. Kopi af lov om hjemmearbejdet vedlægges.

Der er ikke i den øvrige lovgivning under Forsvarsministeriet fastsat bostemønstre, hvorefter der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet.



Forsvarsministeriet vil anæst fremsende nærmere oplysninger om, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at en frivillig i hjemnevneret kan anses for at være bosiddende her i landet.

P.M.V.
E.B.

Peter Waas
kontorchef



FORSVARSMINISTERIET

Indenrigs- og Sundhedsministeriet
1. kontorsekretariat
Att.: Specialkonsulent Grete Kongstad
Slesholmsgade 10-12
1216 København K.

Titel: _____
E-mail: _____
Telefon: _____
Fax: 99 4033-1
0710

Anmodning om redegørelse for bopælsskift i tjenesteflytningen, hvorved der opstår et link om (fast) bopæl eller ophold i sitet henholdsvis landet.

I fortsættelse af Forsvarsministeriets skrivelse nr. 99-4033-1/0564 af 15/5 2003 skal det hermed meddeles, at Hjemmeværnskommandoen har oplyst, at det er en betingelse for, at en frivillig i hjemmeværnet kan anses for at være bosiddende her i landet, at den pågældende opfylder betingelserne i § 6, stk. 1, i lov om Det Centrale Personregister.

Der henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets j.nr. 1.3.31. 2003-4033-1.

P.M.V.
E.B.

Peter Wass
kommerchef

Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Dato: 19. september 2003
Kontor: 1.k.kt.
J.nr.: 2003-4005-1
Sagsbeh.: KMK

Notat om bestemmelser i lovgivningen inden for Indenrigs- og Sundhedsministeriets område, hvorefter der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet

Dette notat indeholder en redegørelse for de områder i lovgivningen, som henhører under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, hvor der gælder et krav om bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet. Der redegøres endvidere for indholdet af bopæls- eller opholdskravet, herunder for, om bopæls- eller opholdskravet anses for opfyldt, såfremt vedkommende opfylder betingelserne i lov nr. 426 af 31. maj 2000 om Det Centrale Personregister (CPR-loven) for at være tilmeldt folkeregistret i en kommune, jf. CPR-lovens § 6.

Notatet indeholder ikke en redegørelse for betingelserne i CPR-loven for at være tilmeldt folkeregistret.

Notatet indeholder endvidere ikke en redegørelse for bestemmelser i lovgivningen inden for Indenrigs- og Sundhedsministeriets område, hvor der gælder et krav om bopæl eller ophold i kommunen henholdsvis amtskommunen.

1. Lov om lån til betaling af ejendomsskatter

Ifølge lov om lån til betaling af ejendomsskatter (lovbekendtgørelse nr. 192 af 20. marts 2003) har en vis gruppe af ejere af fast ejendom

– som hovedregel personer, der er fyldt 65 år – ret til at opnå lån hos vedkommende kommune til betaling af ejendomsskatter m.v.

En af de betingelser, der skal være opfyldt for at opnå ret til en sådan låneordning, er, at ejeren eller dennes ægtefælle har fast bopæl her i landet, jf. lovens § 1, stk. 4, nr. 1.

Ud fra baggrunden for indførelsen af bopælsbetingelsen synes det at være forudsat, at der skal være tale om, at den pågældende skal opfylde betingelserne i CPR-loven for at være tilmeldt folkeregistret i en kommune.

2. Værnepligtsloven

Efter § 3, stk. 2, 1. pkt., i værnepligtsloven (lovbekendtgørelse nr. 470 af 17. juni 2002) kan indenrigs- og sundhedsministeren tillade udenlandske mænd at gøre værnepligtstjeneste, når særlige omstændigheder taler derfor, og det ikke strider mod overenskomst med fremmed stat. Efter § 3, stk. 2, 2. pkt., gælder lovgivningens bestemmelser om værnepligtige for den, der har opnået sådan tilladelse, så længe han er bosat her i landet.

Ved afgørelsen af om tilladelse bør gives, lægges blandt andet vægt på, at ansøgeren har haft og fortsat vil bevare ophold her i landet med henblik på opnåelse af dansk indfødsret. Der tages endvidere hensyn til, at ansøgere kan have en rimelig interesse i at få afklaret deres værnepligtsforhold i en rimelig ung alder frem for at vente med sessionsbehandling og eventuel indkaldelse til et tidspunkt, der ligger efter erhvervelsen af dansk indfødsret.

Det er ikke i bemærkningerne til loven eller i administrative forskrifter præciseret, hvorledes bopæls- eller opholdskravet skal forstås.

Ved kravet om bosættelse her i landet forstås efter praksis, at en ansøger er tilmeldt folkeregistret her i landet.

Værnepligtslovens § 13, stk. 1, bestemmer, at værnepligtige, der har bopæl eller ophold her i landet, skal møde for sessionen i det år, hvori de fylder 18 år. Denne pligt påhviler enhver dansk mand, jf. værnepligtslovens § 1.

Efter værnepligtslovens § 5 forstås ved udtrykket "landet" Kongeriget Danmark med undtagelse af Færøerne og Grønland.

Ved kravet om bopæl eller ophold her i landet forstås efter praksis, at værnepligten kun indtræder, hvis den pågældende er tilmeldt folkeregistret her i landet.

3. Lov om offentlig sygesikring

Ifølge § 1, stk. 1, i lov om offentlig sygesikring (lovbekendtgørelse nr. 509 af 1. juli 1998 med senere ændringer) har enhver, der har bopæl her i landet, med de i § 1, stk. 2 – 6 fastsatte undtagelser, ret til lovens ydelser på de i loven nærmere fastsatte vilkår. Det drejer sig bl.a. om ret til lægehjælp og speciallægehjælp i praksissektoren, medicintilskud og forskellige andre tilskud.

Ved bopæl forstås, at den pågældende er tilmeldt folkeregistret her i landet.

4. Lov om sygehusvæsenet og lov om svangerskabshygijne og fødselshjælp.

I bekendtgørelse nr. 564 af 20. juni 2003 om ret til sygehusbehandling og fødselshjælp m.v. er der fastsat nærmere regler om ret til sygehusbehandling og fødselshjælp m.v. efter lov om sygehusvæsenet og lov om svangerskabshygijne og fødselshjælp.

Efter § 1, stk. 1, i bekendtgørelsen omfatter bekendtgørelsen ret til sygehusbehandling og fødselshjælp m.v. for personer med bopæl eller midlertidigt ophold her i landet.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 1, stk. 3, at ved personer, der har eller tager bopæl her i landet, forstås personer, der er eller bliver registreret i Folkeregistret.

Bekendtgørelsen indeholder nærmere regler for, i hvilket omfang personer, der har bopæl her i landet, henholdsvis personer, der tager bopæl her i landet, har ret til de nævnte ydelser, jf. bekendtgørelsens §§ 4-5 henholdsvis §§ 6-8.

Bekendtgørelsen indeholder endvidere i §§ 9-12 nærmere regler for, i hvilket omfang personer, der ikke har bopæl her i landet, har ret til sygehusbehandling og fødselshjælp m.v.

En person, der ikke har bopæl her i landet, har ret til sygehusbehandling og fødselshjælp m.v. i opholdsamtskommunen i tilfælde af ulykke, pludselig opstået sygdom, fødsel m.v. eller pludselig forværring af kronisk lidelse samt anden sygehusbehandling og fødselshjælp m.v., når det under de foreliggende omstændigheder ikke skønnes rimeligt at henvise patienten til behandling i udlandet, eller patienten ikke tåler at blive flyttet til et sygehus i udlandet, jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 1 og 2.

Ophold af længere varighed end 3 måneder kan, når det efter omstændighederne skønnes rimeligt, ligestilles med bopæl her i landet, uanset at personen har bevaret fast bopæl i udlandet, jf. bekendtgørelsens § 10.

I bekendtgørelsens §§ 11-14 er der fastsat nærmere regler om persongrupper med ophold her i landet, som har ret til sygehusbehandling og fødselshjælp m.v. på samme vilkår som personer med bopæl her i landet (Personer med bopæl på Færøerne eller i Grønland på uddannelsesophold, visse stipendiater fra udviklingslande samt personale m.fl. ved diplomatiske og konsulære repræsentationer samt NATO- og PfP-styrker).

I de tilfælde, hvor Danmark har indgået overenskomst med andre stater, eller der er fastsat rettigheder i Den Europæiske Unions forordninger om ydelse af behandling, som er omfattet af denne bekendtgørelse, træder de deri fastsatte regler i stedet for reglerne i sygehuslovgivningen.

Der er eksempelvis fastsat nærmere regler om adgang til sygehusbehandling for EU-borgere i forordning 1408/71.

5. Bekendtgørelse om gratis vaccination mod visse smitsomme sygdomme m.v. og bekendtgørelse om midlertidig gratis influenzavaccination til alle over 65 år.

Efter § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 305 af 13. maj 1993 om gratis vaccination mod visse smitsomme sygdomme m.v. med senere ændringer kan enhver person under 18 år, der har dansk indfødsret eller bopæl her i landet, gratis blive vaccineret mod kighoste, difteri, stivkrampe og polio.

Efter § 1, stk. 1, 1. pkt., i bekendtgørelse nr. 754 af 9. september 2002 om midlertidig gratis influenzavaccination til alle over 65 år betaler bopælskommunen, henholdsvis Københavns eller Frederiksberg Kommune, 100 kr. for enhver vaccination mod influenza af personer, der på vaccinationstidspunktet er fyldt 65 år, og som har bopæl her i landet.

Der er ikke i bekendtgørelserne eller i øvrigt tilkendegivelser om, hvorledes bopælskravet skal forstås. Ud fra baggrunden for indførelse af bopælsbetingelserne synes det at være forudsat, at der skal være tale om, at den pågældende skal opfylde betingelserne i CPR-loven for at være tilmeldt folkeregistret i en kommune.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Indenrigs- og Sundhedsministeriet	Dato:	
Slotsholmsgade 10-12	Kontor:	Lovteknikkontoret
1216 København K	Sagsbeh.:	Anne Marie Braa Ermose
	Sagsnr.:	2003-9404-0066
	Dok.:	AMA20517

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ved brev af 16. april 2003 anmodet om en redegørelse for bestemmelser i Justitsministeriets lovgivning, hvorefter der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet.

Justitsministeriet kan i den anledning oplyse følgende:

1. Straffelovens §§ 6-9 indeholder almindelige bestemmelser om, under hvilke betingelser en strafbar handling hører under dansk straffemyndighed. Disse bestemmelser afgrænser således, hvilke straffesager der kan pådømmes ved danske domstole. Hvis en lovovertrædelse hverken for så vidt angår handling eller virkning har tilknytning til det danske territorium, kan der være dansk straffemyndighed efter straffelovens § 7. I så fald er det normalt en betingelse, at gerningsmanden er dansk statsborger eller er *bosat her i landet*, og at handlingen er strafbar både efter gerningsstedets lov og dansk lov (dob-

Slotsholmsgade 10
1216 København K

Telefon: 33 92 33 40
Telefax: 33 93 35 10

E-post: jm@jm.dk
Internet: <http://www.jm.dk>

belt strafbarhed). Bestemmelsen finder endvidere anvendelse med hensyn til handlinger begået i udlandet af en person, som er statsborger eller er bosat i et af de andre nordiske lande, og som *opholder sig i Danmark*.

For at anses som bosat i Danmark, må den fremmede have knyttet sig fast til landet ved at gøre dette til sit varigere eller tilsigtet varigere hovedopholdssted. Personer, der har fået politisk asyl her i landet og derfor ikke vil blive udleveret til hjemstaten, må i almindelighed anses som her bosatte personer.

Justitsministeren har i sommeren 2002 nedsat et jurisdiktionsudvalg, der har til opgave at foretage en generel gennemgang af straffelovens bestemmelser om dansk straffemyndighed (jurisdiktion). Et af de spørgsmål, som udvalget er blevet bedt om at se på, vedrører rækkevidden af begrebet "bosat" i straffelovens § 7 – det vil sige, hvilken længde og karakter et ophold i Danmark skal have for, at der i medfør af straffelovens § 7 er dansk straffemyndighed for handlinger, som vedkommende udlænding har begået i udlandet.

I praksis har det bl.a. givet anledning til overvejelser, hvorvidt der efter den nævnte bestemmelse er dansk straffemyndighed for udlands-handlinger begået af udlændinge, som opholder sig i Danmark på såkaldt "tålt ophold" (udlændinge, som har undladt at efterkomme et påbud om at udrejse af landet, og som fortsat opholder sig her i landet, fordi de pågældende på grund af risikoen for forfølgelse ikke kan tvangsudsendes til hjemlandet).

Henset til, at spørgsmålet overvejes i Jurisdiktionsudvalget, finder Justitsministeriet ikke anledning til at udtale sig nærmere om rækkevidden af begrebet "bosat" i straffelovens § 7.

2. Retsplejelovens kapitel 22 indeholder de almindelige regler om stedlig kompetence eller værneting inden for den civile retspleje. Herudover findes en række værnetingsregler for særlige typer af sager, såsom ægteskabssager (§ 448 d) og faderskabssager (§ 456 c). Det

afgøres således efter disse regler ved hvilken af flere ensartede retter, den enkelte sag skal anlægges.

Reglerne omfatter de såkaldte almindelige værning, som hviler på tanken om et hjemsted (hjemting) for sagsøgte (sagsøger eller moder/fader for så vidt angår ægteskabssager og faderskabssager), og de såkaldte undtagelsesværning – eller supplerende værning, som bygger på andre tilknytningsmomenter end bopæl og opholdssted.

Retsplejelovens § 235 indeholder en nærmere fastlæggelse af begrebet *hjemting* og har følgende ordlyd:

”§ 235. Retssager anlægges ved sagsøgtes hjemting, medmindre andet er bestemt ved lov.

Stk. 2. Hjemtinget er i den retskreds, hvor sagsøgte har *bopæl*. Har sagsøgte *bopæl i flere retskredse*, er hjemtinget i enhver af dem.

Stk. 3. Har sagsøgte *ingen bopæl*, er hjemtinget i den retskreds, hvor han *opholder sig*.

Stk. 4. Har sagsøgte hverken bopæl eller kendt opholdssted, er hjemtinget i den retskreds, hvor han *sidst har haft bopæl eller opholdssted*.”

Ved ”bopæl” forstås den pågældendes varige hjem for sig selv eller sin eventuelle husstand, stedet hvor vedkommendes ejendele i almindelighed befinder sig, og hvor den pågældende opholder sig, når ikke særlige grunde som f.eks. ferie, studie- eller forretningsrejser, sygdom eller strafafsoning medfører midlertidigt ophold et andet sted, jf. herved betænkning nr. 1052/1985 om retternes stedlige kompetence i borgerlige sager mv. (s. 12 f.).

Det er de faktiske forhold, som er afgørende for, hvor en person har bopæl. Folkeregisterets udvisende eller en adresse optaget i vejviser, telefonbog eller lignende er således ikke afgørende herfor, jf. U 1967.182 (V). Registrering i Folkeregisteret vil dog – f.eks. i mangel af andre oplysninger – kunne anses som tilstrækkeligt bevis for bopæl, jf. herved Gomard, Civilprocessen, s. 95, og det antages såle-

des, at være vejledende for, hvor den pågældende må anses at have bopæl.

Det fremgår endvidere af retspraksis, at beslutningen om at etablere varigt hjem normalt må have manifesteret sig på en eller anden måde, jf. U 1995.808 (Ø), hvor en fransk kvinde, som ejede en andelsbolig i Danmark, havde opholdt sig i lejligheden i perioder og i begyndelsen af 1993 besluttede at søge permanent opholdstilladelse. Under en af hende anlagt separationssag i oktober 1993 fandtes bopælskravene i retsplejelovens § 448 c, stk. 1, nr. 2, ikke opfyldt. Det er endvidere i U 1995.789 (V) fastslået, at der ikke etableres bopæl for asylansøgere ved ophold i Danmark under en asylsags behandling og før eventuel meddelelse af opholdstilladelse i medfør af Udlændingelovens § 7.

Efter Justitsministeriets opfattelse må bopælsbegrebet i retsplejelovens § 235 anses for sammenfaldende med bopælsbegrebet i CPR-lovens § 6, stk. 1.

Hvis den pågældende ikke har kendt bopæl, følger det af § 235, stk. 3, at hjemtinget er i den retskreds, hvor vedkommende opholder sig. Bestemmelsen omfatter også ganske kortvarige ophold, jf. herved U 1966.245 (H).

Det bemærkes, at det i sager af international karakter indenfor EU, er reglerne i EF-domskonventionen, som efter retsplejelovens § 247 og lov om EF-domskonventionen mv., er afgørende for værningetinget. Konventionen indeholder ikke en nærmere definition af bopælsbegrebet, men henviser til, at man ved afgørelsen af, hvor en fysisk person har bopæl, skal anvende reglerne i den stat, hvor sagen er indbragt (lex fori). Disse regler vil således kunne få betydning for danske statsborgere, som er bosat i en EU-medlemsstat

3. Retsplejelovens kapitel 63 (§§ 694-709) indeholder regler om værningeting og forening af straffesager.

Bestemmelsen i § 698, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 698. Ved den ret, i hvis kreds sigtede bor eller, hvis han *ikke har bolig i riget*, ved forfølgningens begyndelse opholder sig, eller, hvis han *ikke findes i riget*, ved den ret, i hvis kreds han sidst havde bolig eller opholdt sig, kan forfølges:

- 1) de under de danske domstoles påkendelse hørende forbrydelser, som begås uden for kongerigets grænser,
- 2) lovovertrædelser, der ikke pådømmes under medvirken af domsmænd,
- 3) andre forbrydelser, når der mangler sådanne oplysninger, som betinger anvendelse af § 696.

Stk. 2. Danske i udlandet ansatte embedsmænd, der ikke er det pågældende lands domsmyndighed undergivne, og de til de danske gesandtskaber i fremmede stater hørende personer anses ved anvendelsen af ovenstående regel som havende bolig i København, for så vidt de ikke måtte have vedligeholdt bolig noget andet sted i riget. Det samme gælder om andre danske undersåtter, som ikke kan sagsøges i det land, hvor de har bopæl.

Stk. 3. Justitsministeren bestemmer, ved hvilken ret forbrydelser, begåede uden for den danske stat af personer, der *hverken har eller har haft ophold i Danmark*, vil være at forfølge.”

Det fremgår ikke nærmere af bestemmelsen eller dennes forarbejder, hvornår en person må antages at have bolig eller ophold i riget.

Bopælsbegrebet i § 698 må antages at skulle fortolkes i overensstemmelse med retsplejelovens § 235.

En person må formentlig anses for at have ophold i Danmark, jf. § 698, hvis den pågældende – uden at have etableret bopæl – faktisk opholder sig her i landet. Også helt kortvarige ophold må antages at være omfattet af bestemmelsen.

Efter Justitsministeriets opfattelse må bopælsbegrebet i § 698 anses for sammenfaldende med bopælsbegrebet i CPR-lovens § 6, stk. 1.

Den endelige afgørelse af, hvorvidt en person i medfør af § 698 må anses for at have bopæl eller ophold i Danmark, henhører under domstolene.

4. Børneloven (lov nr. 460 af 7. juni 2001), der trådte i kraft den 1. juli 2002, indeholder regler om faderskab til børn, som er født i og udenfor ægteskab.

Der stilles ikke i børneloven krav om fast bopæl eller ophold i Danmark.

Det fremgår imidlertid af § 23, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 458 af 13. juni 2002 om statsamternes behandling af faderskabssager – der er udstedt i henhold til børnelovens § 33, stk. 1 og 2 – at sager om faderskab skal behandles ved det statsamt, hvor moderen bor eller opholder sig. Det følger videre af stk. 2, at hvis moderen ikke bor eller opholder sig her i landet, behandles sagen ved det statsamt, hvor den mand, der er part i sagen, bor eller opholder sig. Er flere mænd parter i sagen, bestemmer Civilretsdirektoratet, hvilket af de kompetente statsamter der skal behandle sagen. Endelig bestemmes det i stk. 3, at sagen skal behandles ved Københavns Overpræsidium, hvis intet statsamt er kompetent efter stk. 1 og 2.

Børneloven ses således ikke at være til hinder for, at statsamtet behandler en sag om faderskabet til et barn, hvis forældre – herunder mulige fædre – ikke har bopæl eller ophold i Danmark.

En sag om faderskab kan ifølge retsplejelovens § 456 b, stk. 1, indbringes for retten her i landet, hvis

- moderen eller barnet har bopæl her
- en mand, der er part i sagen, har bopæl eller ophold her, eller hans dødsbo behandles eller har været behandlet her, eller
- faderskabet her i landet er registreret efter børnelovens §§ 1-3, anerkendt efter børnelovens §§ 14 eller 19 eller fastslået ved dom.

Det antages imidlertid i litteraturen, bl.a. i en artikel i *Juristen* 1/1993, at selvom de internationale kompetenceregler i retsplejeloven ikke fører til, at faderskabet skal fastslås her i landet, vil statsamtet kunne modtage en faderskabsanerkendelse, forudsat *at* der er en vis tilknytning til landet, og *at* parterne har en rimelig interesse heri. Det bør blot indskærpes overfor forældrene, at den danske faderskabsanerkendelse ikke med sikkerhed vil kunne anerkendes i udlandet.

5. I retsplejelovens § 93, stk. 4, stilles der krav om, at sagkyndige medlemmer af retten skal have *fast bopæl eller forretningssted* inden for det område, inden for hvilket den pågældende skal beskikkes.

6. Offererstatningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 470 af 1. november 1985 med senere ændringer, indeholder regler om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.

Efter lovens § 1, stk. 3, kan erstatning i særlige tilfælde ydes for skader, der forvoldes ved handlinger begået uden for den danske stat, hvis skadelidte har *bopæl i Danmark*, har dansk indfødsret eller på gerningstidspunktet gjorde tjeneste for en udsendt dansk udenrigsrepræsentation. Erstatning kan endvidere ydes, når sådanne handlinger er begået mod skadelidte med *bopæl i Danmark* under dennes erhvervsudøvelse uden for den danske stat.

Det fremgår ikke nærmere af bestemmelsen eller dennes forarbejder, hvornår en person skal anses for at have bopæl i Danmark. Det må imidlertid antages, at en person for at kunne anses som bosat her i landet må have knyttet sig fast til landet ved at gøre dette til sit varigere eller tilsigtet varigere hovedopholdssted.

Den endelige afgørelse af, hvorvidt bopælskravet i § 1, stk. 3, er opfyldt i det enkelte tilfælde, henhører under domstolene.

7. Efter § 1 i den nordiske udleveringslov (jf. lov nr. 27 af 3. februar 1960 om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og

Sverige, som ændret ved lov nr. 251 af 12. juni 1975, § 5 i lov nr. 433 af 31. maj 2000 og § 6 i lov nr. 378 af 6. juni 2002) kan den, der i Finland, Island, Norge eller Sverige er sigtet, tiltalt eller dømt for en strafbar handling, og som opholder sig her i landet, udleveres.

Det fremgår ikke nærmere af lovens forarbejder, hvornår en person efter denne bestemmelse skal anses for at opholde sig i Danmark. Bestemmelsen må imidlertid antages at omfatte enhver, som befinder sig her i landet, også selv om dette kun er for en kortere periode.

8. Lov om svangerskabsafbrydelse, jf. lovbekendtgørelsen nr. 762 af 11. september 2002, indeholder i § 1 en bestemmelse, hvorefter en kvinde, som har *bopæl her i landet*, har ret til at få sit svangerskab afbrudt, hvis indgrebet kan foretages inden udløbet af 12. svangerskabsuge, og kvinden, efter at reglerne i § 8 er iagttaget, fastholder sit ønske om svangerskabsafbrydelse.

Er 12. svangerskabsuge udløbet, kan en kvinde, som har *bopæl her i landet*, efter lovens § 3, stk. 1, under nærmere opregnede betingelser få tilladelse til svangerskabsafbrydelse.

Efter vejledning nr. 92 af 11. september 2002 om svangerskabsafbrydelse kan kravet i lovens § 1 og § 3 om *bopæl her i landet* normalt anses for opfyldt, hvis kvinden er i besiddelse af sygesikringsbevis, når personnummer er angivet på dette. Bopælskravet i § 1 og § 3 i lov om svangerskabsafbrydelse vil således normalt være opfyldt, når betingelserne i § 6 i lov nr. 426 af 31. maj 2000 om Det Centrale Personregister for at foretage registrering i folkeregisteret er til stede.

Efter § 7 i lov om svangerskabsafbrydelse kan samrådet tillade svangerskabsafbrydelse efter § 1 eller § 3, selv om kvinden ikke har *bopæl her i landet*, hvis hun har en særlig tilknytning hertil.

I vejledningen er det anført, at efter praksis anses kvinden for at have en sådan tilknytning, f.eks. hvis hun efter at være flyttet til udlandet har bevaret sit danske statsborgerskab. For at undgå diskrimination

af borgere fra andre EU- eller EØS-lande, skal disse landes statsborgere meddeles dispensation fra bopælskravet i samme omfang som danske statsborgere. Dette må antages at indebære, at en kvinde, der er statsborger i et EU- eller EØS-land, men som ikke har bopæl i Danmark, i alle tilfælde skal meddeles tilladelse efter § 7.

Opmærksomheden henledes på, at justitsministeren den 12. marts 2003 har fremsat forslag til ændring af lov om svangerskabsafbrydelse. Lovforslaget vil, hvis det vedtages, indebære, at bopælskravet i lovens §§ 1, 2 og 7 ophæves. Der henvises herom til lovforslag nr. L 184 om ændring af lov om svangerskabsafbrydelse og lov om sterilisation og kastration (Fosterreduktion, svangerskabsafbrydelse på privathospitaler og ophævelse af bopælskrav).

Det nævnte lovforslag indeholder en bestemmelse, hvorefter en kvinde, som har *bopæl her i landet*, under nærmere angivne betingelser har ret til at få sit svangerskab afbrudt eller få reduceret antallet af fostre *vederlagsfrit*. I bemærkningerne til lovforslaget er angivet, at der ved bopæl som udgangspunkt forstås folkeregistrering.

Det er Justitsministeriets forventning, at lovforslaget vil blive vedtaget den 4. juni 2003.

9. Efter § 2, stk. 1, i lov om sterilisation og kastration, jf. lovbekendtgørelse nr. 661 af 12. juli 1994 med senere ændringer, har enhver, der er fyldt 25 år og har *bopæl her i landet*, ret til at blive steriliseret.

Efter vejledning nr. 208 af 16. december 1998 om sterilisation kan kravet i lovens § 2 om bopæl her i landet normalt anses for opfyldt, såfremt den, som ønsker at blive steriliseret, er i besiddelse af personnummerbevis eller sygesikringskort, når personnummer er angivet på dette.

Da sterilisation af kvinder er omfattet af EF-traktatens artikel 49 om tjenesteydelseernes fri bevægelighed og EØS-aftalens artikel 36 og 37, og da bestemmelserne om den fri bevægelighed for tjenesteydel-

ser er umiddelbart anvendelige og har forrang for national ret, fortolkes lovens § 2 om bopæl i Danmark imidlertid sådan, at bopælskravet ikke gælder i relation til kvinder, der er bosat i lande, som er medlem af EU, eller som har tiltrådt EØS-aftalen.

Er betingelserne i § 2 ikke opfyldt, kan personer, som *har bopæl her i landet*, efter lovens § 4, stk. 1, få tilladelse til sterilisation, hvis de opfylder nogle nærmere opregnede betingelser. Kravet i lovens § 4, stk. 1, om bopæl i Danmark fortolkes som i relation til lovens § 2 sådan, at bopælskravet ikke gælder i relation til kvinder, der er bosat i lande, som er medlem af EU, eller som har tiltrådt EØS-aftalen.

Også kravet i lovens § 4, stk. 1, om bopæl her i landet kan efter vejledningen normalt anses for opfyldt, såfremt den, som ønsker at blive steriliseret, er i besiddelse af personnummerbevis eller sygesikringskort, når personnummer er angivet på dette.

Bopælskravet i § 2, stk. 1, og § 4, stk. 1, i lov om sterilisation og kastration vil således normalt være opfyldt, når betingelserne i § 6 i lov nr. 426 af 31. maj 2000 om Det Centrale Personregister for at foretage folkeregistrering er til stede.

Efter § 8 i lov om sterilisation og kastration kan samrådet tillade sterilisation efter § 2 eller § 4, selv om ansøgeren ikke *har bopæl her i landet*, hvis den pågældende har en særlig tilknytning hertil.

Denne tilknytning kan ifølge vejledningen f.eks. bestå i, at ansøgeren har bevaret sit danske statsborgerskab efter at være flyttet til udlandet.

Efter lovens § 13 kan en person, som *har bopæl her i landet*, få tilladelse til kastration, hvis ansøgerens kønsdrift udsætter denne for at begå forbrydelser eller medfører betydelige sjælelige lidelser eller social forringelse.

Kravet om bopæl i lovens § 13 fortolkes i overensstemmelse med EU-retten således, at bopælskravet ikke gælder i relation til personer, der er bosat i lande, som er medlem af EU, eller som har tiltrådt EØS-aftalen.

Udgangspunktet er, at ansøgeren anses for at have bopæl her i landet, hvis den pågældende er i besiddelse af et gyldigt sygesikringsbevis.

Bopælskravet i § 13 i lov om sterilisation og kastration vil således normalt være opfyldt, når betingelserne i § 6 i lov nr. 426 af 31. maj 2000 om Det Centrale Personregister for at foretage registrering i folkeregisteret er til stede.

Opmærksomheden henledes på, at justitsministeren den 12. marts 2003 har fremsat forslag til ændring af lov om sterilisation og kastration. Lovforslaget vil, hvis det vedtages, indebære, at bopælskravet i lovens §§ 2, 4, 8 og 13 ophæves. Der henvises herom til lovforslag nr. L 184 om ændring af lov om svangerskabsafbrydelse og lov om sterilisation og kastration (Fosterreduktion, svangerskabsafbrydelse på privathospitaler og ophævelse af bopælskrav), som er nævnt ovenfor.

10. I henhold til adoptionslovens § 28 kan personer med bopæl i Danmark kun adoptere efter reglerne i adoptionsloven.

Bopælsbegrebet i adoptionsloven bliver fortolket som et spørgsmål om, hvor en ansøger har domicil. Ved domicil forstås normalt det land, hvori en person har bopæl eller ophold i den hensigt varigt at forblive der, eller i det mindste uden hensigt til at opholdet kun skal være midlertidigt.

Hvorvidt en adoptionsansøger må anses for at have domicil i Danmark, beror på en konkret vurdering af personens fysiske bopælsforhold, samt på en vurdering af personens faktiske tilknytning til landet,

dvs. en vurdering af, om personens nærmeste tilknytning er til Danmark.

Såfremt en person har bopælsadresse i Danmark, vil en person som hovedregel blive anset som domicileret i Danmark og kan kun adoptere efter dansk ret. Der vil sædvanligvis ikke blive foretaget en nærmere vurdering af personens tilknytning til Danmark.

Hvis en dansk statsborger med ophold i udlandet ønsker at adoptere, finder reglerne i adoptionsloven anvendelse, såfremt det vurderes, at ansøgeren har domicil i Danmark.

Ved en domicilvurdering lægges der vægt på følgende:

- længden af ansøgerens ophold i opholdslandet,
- baggrunden for opholdet,
- ansøgerens arbejdsmæssige tilknytning til opholdslandet,
- varigheden af eventuelle opholds- og arbejdstilladelser i opholdslandet,
- om ansøgeren ejer fast ejendom i opholdslandet eller i Danmark,
- om ansøgeren har lejet bolig i opholdslandet og/eller i Danmark,
- hvor ansøgeren er skattepligtig,
- hyppighed og varighed af ansøgerens eventuelle ferieophold i Danmark, samt
- om ansøgeren eventuelt har planer om at komme tilbage og bo i Danmark.

Såfremt ansøgeren på baggrund af ovenstående vurderes fortsat at være domicileret i Danmark, kan personen kun adoptere efter dansk ret, trods bopæl udenfor Danmark.

Bliver ansøgeren vurderet til at være domicileret i opholdslandet, kan ansøgeren som udgangspunkt ikke adoptere efter dansk ret.

Adoptionslovens § 29, stk. 1, tillader dog, at en person med bopæl (og domicil) i udlandet kan adoptere efter dansk ret, såfremt ansøge-

ren eller dennes ægtefælle er dansk statsborger, og adoption som følge heraf ikke kan gennemføres i det land, hvor ansøgeren bor, og en dansk adoptionsbevilling får gyldighed i bopælslandet.

Bestemmelsen tager højde for den situation, hvor ansøgerens bopælsland ikke anser sig kompetent på grund af det danske statsborgerskab.

11. Efter § 13, stk. 2, i lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, jf. lovbekendtgørelse nr. 147 af 9. marts 1999 med senere ændringer, foretages prøvelsen på det sted, hvor en af parterne bor. Har ingen af parterne *bopæl her i landet*, foretages prøvelsen på det sted, hvor en af parterne opholder sig.

Der er alene tale om en kompetenceregulering.

Hvis ingen af parterne har *bopæl her i landet*, betales efter samme lovs § 13, stk. 3.500 kr. ved indgivelse af en anmodning om prøvelse af ægteskabsbetingelserne.

Endvidere kan justitsministeren efter lovens § 13, stk. 4, fastsætte regler om betaling af udgifter ved medvirken af tolk i forbindelse med prøvelse af ægteskabsbetingelserne i tilfælde, hvor ingen af parterne har *bopæl her i landet*.

Denne bemyndigelsesbestemmelse er udnyttet, idet det følger af § 1, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 662 af 1. august 1995 om ægteskabs indgåelse, at prøvelsesmyndigheden og statsamtet kan tilkalde tolk. Udgiften herved skal afholdes af parterne, hvis ingen af dem har *bopæl her i landet*. Dette gælder dog ikke, hvis parterne er nordiske statsborgere.

Tilsvarende kan justitsministeren efter lovens § 20, stk. 4, endvidere fastsætte regler om betaling af udgifter ved medvirken af tolk under vielsen i tilfælde, hvor ingen af parterne har *bopæl her i landet*.

Denne bemyndigelse er udnyttet i bekendtgørelsens § 34, stk. 2. Efter denne bestemmelse skal udgiften til tolk afholdes af parterne, hvis vielsen er foretaget med tolk, jf. § 30, og ingen af parterne har *bopæl her i landet*. Dette gælder dog ikke for nordiske statsborgere. Prøvelsesmyndigheden og vielsesmyndigheden kan bestemme, at der skal indbetales et beløb til sikkerhed for betalingen.

Bopælskravet i lov om ægteskabs indgåelse og opløsning samt ovennævnte bekendtgørelse forstås i overensstemmelse med det almindelige domicilbegreb. Bopælskravet i loven vil således også kunne være opfyldt, selvom man ikke aktuelt er registreret i folkeregisteret med bolig i Danmark, jf. § 6

12. Der er ikke i navnelovgivningens noget krav om bopæl eller ophold, men ifølge dansk international privatret gælder på navneområdet det internationalt privatrete domicilprincip. Herefter anses en person for at have domicil der, hvor personen har sin faste bopæl, og hvor vedkommende har til hensigt at blive boende altid eller i det mindste ikke har aktuel hensigt om at skifte bopæl. Domicilprincippet medfører, at de danske regler om navngivning og navneforandring finder anvendelse for såvel danske som udenlandske statsborgere, som er domicileret i Danmark. Danske statsborgere med domicil i udlandet henvises derimod til at få tillagt navn eller søge navneforandring i det land, hvor de er domicileret. En undtagelse til dette princip er dog ifølge Civilretsdirektoratets praksis, at danske statsborgere, som har domicil i et land, der følger nationalitetsprincippet, kan få navneforandring hos de danske myndigheder, hvis de kan dokumentere, at de på grund af deres danske statsborgerskab ikke kan få navneforandring i domicillandet.

13. Civilretsdirektoratet er dansk centralmyndighed efter Haagerkonventionen af 1980 om de civile virkninger af internationale børnebortførelser samt Europarådskonventionen af 1980 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om forældremyndighed. Det er i denne forbindelse bl.a. direktoratets opgave at modtage og formidle henvendelser i henhold til konventionerne, jf. lov nr. 793 af 27. no-

vember 1990 om international fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser mv. (internationale børnebortførelser).

Det fremgår af børnebortførelseslovens § 10, stk. 1, at børn, som ulovligt er ført her til landet eller ulovligt tilbageholdes her, som udgangspunkt skal tilbagegives efter anmodning. Det er uden betydning, hvor forældrene befinder sig, og der er ikke krav om, at barnet skal være tilmeldt folkeregistret i Danmark. Barnet skal således blot antages at befinde sig her i landet. Civilretsdirektoratet vil i en sådan situation anmode fogedretten på det sted, hvor barnet befinder sig, om at behandle ansøgningen om tilbagegivelse.

Civilretsdirektoratet kan bistå forældre med anmodninger om udlevering af børn fra udlandet. Det har igen ingen betydning, hvor forældrene befinder sig, men direktoratets bistand forudsætter, at barnet inden bortførelsen havde bopæl i Danmark, idet vurderingen af, hvorvidt bortførelsen er ulovlig, skal foretages efter loven i den stat, hvor barnet havde bopæl umiddelbart før bortførelsen eller tilbageholdelsen. Bopælsbegrebet fortolkes i overensstemmelse med begrebet "Habitual residence" i Haagerkonventionens artikel 3(a).

Hvis barnet således havde bopæl i Danmark, vil Civilretsdirektoratet som dansk centralmyndighed kunne forsyne centralmyndigheden i det land, hvor barnet antages at befinde sig, med oplysninger om dansk ret, som har forbindelse med anvendelse af konventionen, med henblik på tilbagegivelse af barnet til Danmark.

Det vil bero på en konkret vurdering, hvorvidt barnet kan anses for at have (haft) bopæl i Danmark.

Det er ikke et krav, at barnet er tilmeldt folkeregistret, men i de fleste tilfælde har barnet boet i Danmark i flere år sammen med forældrene og er således tilmeldt folkeregistret i bopælskommunen.

Civilretsdirektoratet stiller som udgangspunkt ikke store krav til betingelsen om bopæl, idet det vil være op til retten i det land, hvor barnet

nu tilbageholdes, at afgøre, hvorvidt barnet kan anses for at have bopæl i Danmark.

14. Det følger af § 53 i lov om ægteskabets retsvirkninger, jf. lovbe- kendtgørelse nr. 149 af 8. marts 1991 med senere ændringer, at lo- ven også finder anvendelse på ægtepagter, som indgås uden for lan- det, når manden har *bopæl her*. Af § 53, stk. 2, fremgår, at en ægte- pagt, oprettet af en mand, der ikke har bopæl her i landet, som er gyldig efter hans bopælslands love, er gyldig her, når *han bosætter sig* her i landet, for så vidt den ikke strider mod lov om ægteskabets retsvirkninger.

Baggrunden for § 53 er, at det antages, at ægtefællers formueforhold i almindelighed må bestemmes efter mandens domicil ved ægteska- bets indgåelse, og at der ingen forandring sker heri ved senere flyt- ning til et andet land. Sker domicilskifte ved ægteskabets indgåelse, anses den første fælles bopæl dog for afgørende.

15. § 2, stk. 2, i lov nr. 372 af 7. juni 1989 om registreret partnerskab med senere ændringer er sålydende:

”Stk. 2. Registrering af partnerskab kan kun ske, hvis

- 1) en af parterne har bopæl her i landet og dansk statsborgerskab el- ler
- 2) begge parter har *haft bopæl her i landet* i de sidste to år før regi- streringen.”

I medfør af § 2, stk. 3, sidestilles statsborgerskab i Norge, Sverige el- ler Island med dansk statsborgerskab efter § 2, stk. 2, nr. 1. Det er i forarbejderne udtrykkeligt forudsat, at der i forhold til personer omfat- tet af § 2, stk. 2, nr. 2, anlægges en mere restriktiv fortolkning af bo- pælsbegrebet, end hvad der gælder for de nordiske statsborgere m.v. Baggrunden er, at de nordiske statsborgere m.v. må forventes at kunne få anerkendt et dansk registreret partnerskab efter en tilbage- venden til deres hjemland, mens dette ikke kan antages at gælde de personer, som § 2, stk. 2, nr. 2, tager sigte på.

I tilfælde, hvor det måtte give anledning til tvivl, om en person efter stk. 2, nr. 2, har bopæl her i landet, må der herefter anlægges en samlet vurdering. Der må bl.a. lægges vægt på retsgrundlaget for opholdet i Danmark, herunder om en opholdstilladelse er udstedt med henblik på midlertidigt eller varigt ophold, og om opholdstilladelsen er tidsbegrænset. Der må også lægges vægt på, om det i øvrigt kan antages, at personen har til hensigt varigt - eller i hvert fald for en længere periode - at forblive i Danmark. Det kan her indgå, om den pågældende har fast arbejde i Danmark eller på anden måde har en mere varig, objektiv tilknytning til landet. Personer, der alene opholder sig i Danmark i en kortere, forud fastlagt periode (der dog overstiger to år), eller som i øvrigt må antages at ville forlade Danmark igen inden for nærmere fremtid, vil ikke have bopæl i Danmark i bestemmelsens forstand. En person, der søger opholdstilladelse i Danmark, f.eks. en asylansøger, vil heller ikke have bopæl her i landet, mens ansøgningen behandles.

16. Det fremgår af lov nr. 319 af 14. maj 1997 om inkassovirksomhed § 5, stk. 1, nr. 1, at det er en betingelse for at opnå autorisation til at udøve inkassovirksomhed, at den pågældende ansøger har bopæl her i landet. Kravet om bopæl i landet bortfalder dog i det omfang, dette har hjemmel i international aftale eller i bestemmelser fastsat af Justitsministeriet, jf. § 5, stk. 2. Dette gælder bl.a. ansøgere, som har bopæl i et EØS-land.

I henhold til bemærkningerne til lovforslaget nr. L 132 af 18. december 1996, s. 17, svarer kravene i § 5, stk. 1, til de krav, der sædvanligvis stilles i anden lovgivning vedrørende virksomhed, hvortil der kræves offentlig autorisation.

Autorisation til at udøve inkassovirksomhed meddeles af Rigspolitichefen i henhold til bekendtgørelse nr. 752 af 26. september 1997 om autorisation og sikkerhedsstillelse m.v. ved udøvelse af inkassovirksomhed. Rigspolitiet har på forespørgsel oplyst, at man i praksis stiller krav om, at ansøgeren er tilmeldt folkeregistret. Bopælskravet

bortfalder desuden for ansøgere, som har bopæl i et EØS-land, jf. inkassolovens § 5, stk. 2.

17. I lovbekendtgørelse nr. 698 af 11. august 1992 om fonde og visse foreninger § 24 stilles der krav om, at revisor for fonde mv. har bopæl her i landet, medmindre fondsmyndigheden undtager fra dette krav, eller kravet strider mod internationale forpligtelser. Loven har baggrund i betænkning nr. 970/1982 om fonde, og det fremgår af denne, s. 67, at forslagene i betænkningen vedrørende revisor tager udgangspunkt i reglerne i aktieselskabslovens kapitel 11. Af forarbejderne til aktieselskabsloven, Folketingstidende 1972-73, tillæg A, spalte 4501, fremgår alene, at man har anset bopælskravet for nødvendigt for at sikre, at et eventuelt ansvar faktisk kan gennemføres i anledning af revisionen. Det er ikke nærmere angivet, hvornår bopælskravet anses for opfyldt.

Civilretsdirektoratet, som er fondsmyndighed i relation til fonde omfattet af loven, har på forespørgsel oplyst, at alle revisorer anmeldt til Civilretsdirektoratet som revisor for en fond hidtil har haft bopæl (forstået som folkeregisteradresse) i Danmark. Civilretsdirektoratet kan ikke oplyse, hvorledes bestemmelsen fortolkes i tilfælde, hvor det måtte være tvivlsomt, om revisor har bopæl her i landet, da man i praksis ikke har haft lejlighed til at tage nærmere stilling til spørgsmålet.

18. I henhold til § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 100 af 22. februar 2002 om kørekort (kørekortbekendtgørelsen) kan kørekort kun udstedes til personer, der har *sædvanlig bopæl* i Danmark. Denne begrænsning finder dog ikke anvendelse ved udstedelse af duplikatkørekort, ved udstedelse af internationalt kørekort, ved fornyelse af kørekort og ved udstedelse af turistkørekort.

I henhold til bekendtgørelsens § 4, stk. 1, forstås ved sædvanlig bopæl det sted, hvor en person sædvanligvis opholder sig, det vil sige i mindst 185 dage inden for et kalenderår, som følge af sin personlige eller erhvervs-mæssige tilknytning. Er den pågældende en person

uden erhvervsmæssig tilknytning, skal der bestå en tæt forbindelse mellem vedkommende og dennes bopælssted.

Det fremgår endvidere af § 4, stk. 2, at sædvanlig bopæl anses for etableret på det tidspunkt, hvor en person har bosat sig i Danmark med henblik på opfyldelse af en af de i stk. 1 nævnte betingelser.

En person, som alene har sin erhvervsmæssige tilknytning til Danmark, anses i henhold til § 4, stk. 3, for at have sædvanlig bopæl i det land, hvor den pågældende har sin personlige tilknytning, såfremt vedkommende regelmæssigt vender tilbage dertil. Sidstnævnte betingelse kræves ikke opfyldt, hvis den pågældende opholder sig i Danmark med henblik på at udføre et tidsbegrænset erhverv.

Endelig fremgår det af § 4, stk. 4, at optagelse på en uddannelsesinstitution ikke i sig selv indebærer, at den pågældende opnår sædvanlig bopæl i Danmark.

Efter § 6, stk. 1, 2. pkt. i lov nr. 426 af 31. maj 2000 om Det Centrale Personregister forstås ved bopæl det sted, hvor en person regelmæssigt sover, når denne ikke er midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor denne har sine ejendele.

CPR-lovens bestemmelser er således ikke sammenfaldende med bestemmelserne i kørekortbekendtgørelsen, idet der efter kørekortbekendtgørelsen som anført stilles en række yderligere betingelser, før en person opnår sædvanlig bopæl i Danmark.

Bestemmelserne i kørekortbekendtgørelsen gennemfører Rådets direktiv 91/439/EØF af 29. juli 1991 om kørekort i dansk ret. Bestemmelserne om sædvanlig bopæl fremgår af direktivets artikel 7, stk. 1, litra b, og artikel 9.

Det følger bl.a. af bestemmelserne i kørekortdirektivet, at hvis en person eksempelvis arbejder i Frankrig, men har sin personlige tilknyt-

ning her i landet og derfor skiftevis opholder sig i Frankrig og i Danmark, anses den pågældende i kørekortmæssig sammenhæng for at have sædvanlig bopæl i Danmark, hvis den pågældende regelmæssigt vender tilbage hertil. Hvis den pågældende opholder sig i Frankrig med henblik på at udføre et tidsbegrænset erhverv, anses han også for at have sædvanlig bopæl i Danmark, selvom han ikke i den pågældende periode vender regelmæssigt tilbage til Danmark.

Reglerne på kørekortområdet medfører således, at personer, der opholder sig i udlandet, under visse betingelser anses for at have sædvanlig bopæl i Danmark uanset udlandsopholdet.

19. Ifølge § 9, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 972 af 9. december 1992 om erhvervelse, besiddelse og transport af skydevåben for personer bosiddende i et EF-land, kan politimesteren kun udstede våbenpas til personer, der *er bosiddende her i landet*, og som er lovligt i besiddelse af jagt- eller konkurrenceskydevåben.

Bopælskriteriet defineres i bekendtgørelsens § 3, hvoraf fremgår, at en person anses for at være bosiddende i den medlemsstat, der følger af bopælsadressen på den pågældendes pas, kørekort eller andet identitetskort, der forevises ved kontrol af erhvervelse eller besiddelse af våben.

Bestemmelsen er således ikke sammenfaldende med bopælskriteriet i CPR-lovens § 6, stk. 1, 2. pkt., idet bopælsadressen på de nævnte dokumenter lægges uprøvet til grund.

Justitsministeriet har dispenseret fra bopælskravet i bekendtgørelsens § 9, stk. 1, i tilfælde, hvor våbenet befinder sig i Danmark og besiddes i medfør af danske våbenregler.

20. Af § 3, nr. 1, i lovbekendtgørelse nr. 149 af 16. marts 1999 om vagtvirksomhed fremgår det, at autorisation til at drive vagtvirksomhed kan meddeles personer, der *har bopæl her i landet*. Det fremgår af § 3, stk. 2, at kravet i stk. 1 om bopæl i Danmark bortfalder i det

omfang, dette har hjemmel i international aftale eller ved bestemmelser fastsat af justitsministeren.

Bopælskriteriet må i alt væsentligt antages at være sammenfaldende med CPR-lovens § 6, stk. 1, 2. pkt.

21. § 1, stk. 1, i lovekendtgørelse nr. 566 af 28. august 1986 om erhvervelse af fast ejendom som ændret ved lov nr. 1102 af 21. december 1994 har følgende ordlyd:

”§ 1. Personer, der ikke har bopæl i Danmark, og som ej heller tidligere har haft bopæl her i landet i et tidsrum af i alt 5 år, kan kun med justitsministerens tilladelse erhverve adkomst på fast ejendom her i landet.”

Afgørende for, om en person kan anses for at have bopæl i landet, er, om vedkommende faktisk har opholdt sig i Danmark. Det forhold, at vedkommende er tilmeldt folkeregisteret i en kommune eller er meddelt opholdstilladelse, er således ikke i sig selv afgørende for, hvorvidt bopælskravet kan anses for at være opfyldt.

22. Af § 3, stk. 1, i lov nr. 223 af 8. juni 1966 med senere ændringer om handel med brugte genstande samt pantelånevirkning fremgår:

”§ 3. Ret til at få bevilling har den, der opfylder næringslovens betingelser for erhvervelse af næringsbrev som handlende, håndværker og industridrivende.”

Det fremgår af næringslovens § 2, stk. 1, nr. 2, at personer har ret til at få næringsbrev som handlende, håndværker og industridrivende, når de har bopæl i Danmark.

Næringsloven henhører under Økonomi- og Erhvervsministeriet.

23. § 1 i bekendtgørelse nr. 523 af 15. december 1971 med senere ændring om offentlige indsamlinger har følgende ordlyd:

”§ 1. En indsamling skal forestås af en institution, en forening eller en komité bestående af mindst 3 personer. Der skal angives mindst én her i landet boende myndig person, som skal være medansvarlig for de forpligtelser, der påhviler arrangørerne.”

Bopælskravet er ikke nærmere defineret i bekendtgørelsen.

24. § 1, stk. 1, i cirkulære nr. 147 af 1. august 1994 om bortlodning har følgende ordlyd:

”§ 1. Bortlodningstilladelse kan meddeles af politimesteren (politidirektøren) til en her i landet hjemmehørende forening, institution eller komité bestående af mindst 3 her i landet bosatte personer.”

Der er ikke i cirkulæret taget nærmere stilling til, hvornår bopælskravet anses for opfyldt.

Med venlig hilsen

Kirkeministeriet

Dato: 15. maj 2003

Frederiksholms Kanal 21, Postboks 2123, DK 1015 København K

Tlf.: 33 92 33 90 • Fax: 33 92 39 13 • e-post: km@n.dk

Dokument idnr.: 143502

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

I brev af 16. april 2003 (1.k.kt., Valg – J.nr. 2003-4005-1) har Indenrigs- og Sundhedsministeriet udbedt sig en redegørelse for de områder i den Kirkelige lovgivning under Kirkeministeriet, hvor der gælder et krav om fast bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet.

I denne anledning skal man meddele, at inden for Kirkeministeriets område er kravet "fast bopæl i riget" benyttet i § 2 i lov om valg til menighedsråd, jf. Kirkeministeriets lbkg. nr. 32 af 19. januar 2000, i forbindelse med afgrænsningen af den kreds af personer, som har valget til menighedsrådsvalg.

I følge samme lovs § 37 - samt senere ændringslove - kan loven ved kgl. anordning sættes i kraft på Færøerne, med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.

Efter § 5 i lov nr. 264 af 6. maj 1993 om kirken i Grønland fastsætter Grønlands hjemmestyre nærmere regler om kirken i Grønland, herunder om dannelse af repræsentationer for menighederne.

Spørgsmålet om hvorvidt bopæls- eller opholdskravet anses for opfyldt, såfremt vedkommende opfylder betingelserne i lov nr. 426 af 31. maj 2000 om det Centrale Personregister (CPR-loven) for at være tilmeldt folkeregisteret i en kommune, jf. CPR-lovens § 6. kan ministeriet besvare bekræftende.

Med venlig hilsen

Jørgen Kroer
fuldmægtig



Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Tilsyns- og Lovkontoret

Journalnr. bedes anført ved besvarelse.

J.nr.M 1038-0010

Ref.: CAS/7

Den 18. september 2003

Krav om fast bopæl i Danmark

Under henvisning til brev af 16. april 2003 om bestemmelser i lovgivningen, hvorefter der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i landet kan Miljøministeriet oplyse, at ifølge lov om jagt og vildtforvaltning er retten til udøvelse af jagt på fiskeriterritoriet knyttet til et krav om fast bopæl i Danmark. Personer, der bor i udlandet, vil således ikke lovligt kunne udnytte den fri jagtret på fiskeriterritoriet. Endvidere er reglerne om erhvervelse af jagttegn forskellige afhængig af om ansøgeren har fast bopæl i Danmark eller i udlandet. I begge tilfælde anses bopælskravet for opfyldt, såfremt vedkommende opfylder betingelserne i CPR-loven for at være tilmeldt folkeregistret i en kommune.

Med venlig hilsen

Charlotte Askerud

Miljøstyrelsen · Strandgade 29 · DK-1401 København K

Telefon +45 32 66 01 00 · Fax +45 32 66 04 79 · Telex 31209 miljøe dk · CVR 25 79 83 76 · mst@mst.dk ·

www.mst.dk

Ministeriet for Flygtninge



Indvandrere og Integration

Indenrigs- og Sundhedsministeriet
 Slotsholmsgade 10-12
 1216 København K

Dato: 19. maj 2003
 E-mail: Sekretariat@imm.dk
 J. nr.: 20030030/14-13
 Sagshk.: 4019

Ved brev af 16. april 2003 har Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2003-4005-1) anmodet Integrationsministeriet om en redegørelse for ministeriumsdets lovgivning, hvori der gælder et krav om (fast bopæl) eller ophold i riget henholdsvis landet som grundlag for tildeling af rettigheder/pligter.

I den anledning skal Integrationsministeriet oplyse følgende:

1. Udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002

En udlændings retsstilling efter udlændingeloven afhænger i en række tilfælde af enten den pågældendes egen eller af andres bopæl eller ophold her i landet.

De vigtigste eksempler herpå er reglerne om familiesammenføring i udlændingelovens § 9, stk. 1, og reglerne om bortfald af opholdstilladelse i udlændingelovens § 17.

Udlændingelovens § 9, stk. 1

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding med en nærmere angiven familiemæssig eller lignende personlig tilknytning til en herboende person hvis en række betingelser her opfyldt, herunder at den herboende person skal være fastboende i Danmark.

Ved afgørelsen af, om den herboende person i denne og andre sammenhænge kan betragtes som fastboende, foretager udlændingemyndighederne en samlet vurdering af karakteren og varigheden af den herboende persons hidtidige og forventede fortsatte ophold i Danmark sammenholdt med formålet bag familiesammenførselsreglerne. Det må endvidere som udgangspunkt kræves, at den pågældende har sine ejendele på en bestemt adresse i Danmark og tillige regelmæssigt sover der, når den pågældende ikke er midlertidigt fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende.

Udlændingelovens § 17

Det følger af udlændingelovens § 17, at en opholdstilladelse bortfalder, når udlændingen opgiver sin bopæl i Danmark.

Hj-Doringsgade 4
 DK-1057 København K

Telefax: +45 33 62 33 80
 Telefax: +45 33 11 12 30

E-mail: imm@imm.dk
 Hjemmeside: www.imm.dk

Tilladelsen bortfalder endvidere, når udlændingen har opholdt sig uden for landet i mere end 6 på hinanden følgende måneder. Har udlændingen med henblik på varigt ophold lovligt boet mere end 2 år her i landet, bortfalder opholdstilladelsen dog først, når udlændingen har opholdt sig uden for landet i mere end 12 på hinanden følgende måneder. I de nævnte tidsrum medregnes ikke fravær på grund af værnepligt eller tjeneste, der træder i stedet herfor.

Udlændingemyndighederne kan dog efter ansøgning bestemme, at en opholdstilladelse ikke skal anses for bortfaldet i de i § 17, stk. 1, nævnte tilfælde, jf. § 17, stk. 2.

Det følger endvidere af udlændingelovens § 17, stk. 3, at en flygtnings opholdstilladelse først ophører efter § 17, stk. 1, når udlændingen frivilligt har taget bopæl i hjemlandet eller har opnået beskyttelse i et tredje land.

Efter forarbejderne til udlændingelovens § 17 antages en udlænding at have opgivet sin bopæl i Danmark, når den pågældende ved egne handlinger tilkendegiver dette, f.eks. ved fraflytning til udflandet, afhændelse af bolig og ejendele, opgivelse af arbejde, frmelding til Folkeregistret mv.

En ansøgning om, at en opholdstilladelse ikke skal anses for bortfaldet, vil f.eks. kunne imødekommes i tilfælde, hvor udlændingen før udrejsen af Danmark har henvendt sig til udlændingemyndighederne og ansøgt om bevarelse af sin opholds- og arbejdstilladelse.

Afgørelsen beror på en skønsmæssigt præget vurdering, hvor også udlændingens samlede ophold her i landet og i hjemlandet samt udlændingens familiemæssige og anden tilknytning her til landet kan tale for imødekommelse af en ansøgning om bevarelse af opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 17, stk. 2.

2. Lov om integration af udlændinge i Danmark, jf. lovbekendtgørelse nr. 316 af 28. april 2003

Integrationsloven gælder for udlændinge med lovligt ophold i Danmark, jf. § 2, stk. 1. Det handler efter lovens § 2, stk. 2, om:

- a. flygtninge m.v. og
- b. indvandrere.

Ad a.

Ved flygtninge m.v. forstås efter integrationslovens § 54 udlændinge med opholdstilladelse efter

- 1) udlændingelovens §§ 7 og 8,
- 2) udlændingelovens § 9 b,
- 3) udlændingelovens § 9 c, stk. 1, i umiddelbar forlængelse af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b,

4) udlændingelovens § 9 c, når tilladelsen er meddelt en udlænding, der har indgivet ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, eller

5) udlændingelovens § 9 a.

Ad b.

Ved indvandrere forstås efter integrationslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., familiesammenførte udlændinge til flytning samt andre familiesammenførte udlændinge.

Ved familiesammenførte udlændinge til flytning forstås efter lovens § 55 udlændinge med opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 eller § 9 c, stk. 1, som følge af en familiemæssig tilknytning til en person omfattet af § 54.

Ved andre familiesammenførte udlændinge forstås efter lovens § 56 udlændinge med opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 eller § 9 c, stk. 1, som følge af en familiemæssig tilknytning til en person, der ikke er omfattet af § 54. Dette gælder dog ikke udlændinge, hvor den person, hvortil den pågældende har en familiemæssig tilknytning, har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a eller § 9 c, stk. 1, mod herbliv på varetagelse af et bestemt arbejde eller lignende formål.

Udlændinge, som er omfattet af integrationsloven, har ret til at få tilbudt et introduktionsprogram, jf. lovens § 16, stk. 1.

Udlændinge, der tilbydes et introduktionsprogram, jf. § 16, er efter lovens § 25, stk. 1, under visse betingelser berettiget til introduktionsydelse i op til tre år fra det tidspunkt, hvor ansøveren overgår til kommunalbestyrelsen. Endvidere kan udlændinge, som er omfattet af integrationsloven modtage hjælp i særlige tilfælde, jf. lovens kapitel 6, herunder hjælp ved forsørgelsesøvsigt (§ 33), hjælp til udgifter ved deltagelse i introduktionsprogrammer (§ 34), hjælp til erkeudgifter (§ 35), hjælp til sygebehandling m.v. (§ 36), særlig hjælp vedrørende børn (§§ 37-38) og hjælp til flytning (§ 39).

Det er ikke en betingelse for at modtage introduktionsydelse, at udlændingen opholder sig her i landet. Udlændingen er således berettiget til introduktionsydelse, hvis den pågældende opfylder øvrige betingelser, som er fastsat i lovens kapitel 5.

Det skal i den forbindelse oplyses, at integrationsministeren har fremsat et lovforslag (L 174), hvor det bl.a. foreslås, at udlændinge, der modtager introduktionsydelse, som hovedregel ikke kan modtage introduktionsydelse under ophold i udlandet. Kun i de tilfælde, der er nævnt i § 5, stk. 2, i lov om aktiv socialpolitik, kan udlændinge få hjælp under ophold i udlandet. Det kan eksempelvis være kortvarige ophold, hvor udlændingen har brug for nødvendig lægebehandling, som den pågældende udlænding ikke kan få her i landet, eller kortvarige ophold som led i tilbud efter § 23. Lovforslaget forventes vedtaget i Folketinget inden sommerferien.

3. Repatrieringsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 793 af 18. september 2002

Repatrieringsloven omfatter flytninge m.v., familiesammenførte udlændinge til flytninge m.v. og andre familiesammenførte udlændinge, jf. lovens § 3.

Ved flygtninge m.v. forstås udlændinge, der har opholdstilladelse efter

- 1) udlændingelovens §§ 7 eller 8,
- 2) udlændingelovens § 9 b,
- 3) udlændingelovens § 9 c, stk. 1, i umiddelbar forlængelse af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b,
- 4) udlændingelovens § 9 c, når tilladelsen er meddelt en udlænding, der har indgivet ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, eller
- 5) udlændingelovens § 9 c.

Ved familiesammenførte udlændinge til flygtninge m.v. forstås udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 eller § 9 c, stk. 1, som følge af en familiemæssig tilknytning til en person omfattet af stk. 2.

Ved andre familiesammenførte udlændinge forstås udlændinge, der har tidsubegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 eller § 9 c, stk. 1, som følge af en familiemæssig tilknytning til en person, der ikke er omfattet af stk. 2.

Udlændinge, som er omfattet af repatrieringsloven har ret til hjælp til repatriering.

4. Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre, jf. lovbekendtgørelse nr. 311 af 29. april 2003

Kommunalbestyrelsen tilbyder efter lovens § 2, stk. 1, voksne udlændinge, dvs. udlændinge over 18 år, der har opholdstilladelse eller efter den gældende lovgivning har ret til at opholde sig i Danmark i ubegrænset tid og er tilmeldt folkeregisteret, jf. § 2, stk. 2, der er folkeregisteret i kommunen (bopælskommunen), undervisning i dansk som andetsprog.

Udlændinge under 18 år, der opfylder betingelserne i stk. 2, kan deltage i undervisningen, når det ikke anses for muligt eller rimeligt at henvise dem til undervisning i dansk som andetsprog i den kommunale ungdomsskole eller andet relevant undervisningstilbud.

Det skal oplyses, at integrationsministeren har fremsat forslag til lov danskudlænnelse for voksne udlændinge m.fl. Lovforslaget, som skal erstatte lov om undervisning i dansk som andet sprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre, forventes vedtaget i Folketinget inden sommerferien.

5. Indfødsretsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 113 af 20. februar 2003

Det følger af grundlovens § 44, at ingen udlænding kan oprå dansk indfødsret uden ved lov. Kompetencen til at meddele dansk indfødsret henhører således under Folketinget.

Opnåelse af dansk indfødsret er normalt betinget af, at visse nærmere angivne opholdskrav er opfyldt. Registreringer i CPR om bopæl lægges normalt til grund ved vurderingen af en sag.

I aftale om Indfødsret indgået mellem regeringen og Dansk Folkeparti, jf. cirkulæreskrivelse nr. 55 af 12. juni 2002 om nye retningslinier for optagelse på lovforslag om indfødsrets moddelelse, findes i kapitel 3 og bilag 1 regler om krav til ophold i Danmark. Hovedreglen findes i aftalens § 7, jf. § 5, hvorefter optagelse på et lovforslag om indfødsrets moddelelse normalt er betinget af, at ansøgeren har 9 års uafbrudt ophold og aktuelt bopæl her i landet.

I indfødsretsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 113 af 20. februar 2003, findes i § 3 en bestemmelse om, at muligheden for at opnå dansk indfødsret ved erklæring bl.a. er betinget, af den pågældende person har haft fast bopæl i landet i sammenlagt 10 år, heraf sammenlagt mindst 5 år inden for de sidste 6 år. Blandt andre regler i indfødsretsloven med bopælskrav kan særligt nævnes lovens § 10 B om statsborgere i andre nordiske lande.

Bidraget er tillige sendt elektronisk til kmk@im.dk.

Med venlig hilsen


Malene Bensen

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Departementet



Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Att.: Specialkonsulent Grete Kongstad
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Den 15. maj 2003
J.nr.: 2003-060-0051
Ref.: MSI, Juridisk kontor
Tlf: 33 92 20 89
Fax: 33 15 80 73
E-post: msi@m.dk

Bopælskrav m.v. i lovgivningen – j.nr. 2003-4005-1

Med henvisning til Deres brev af 16. april 2003 fremsendes hermed besvarelse for så vidt angår Fødevareministeriets lovgivning:

Lov om støtte til udvikling af landdistrikterne, lov nr. 338 af 17. maj 2000

I medfør af § 2, stk. 2, nr. 2, jf. stk. 1, nr. 3, er der ved udformningen af den såkaldte ø-støtteordning, i § 7, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 223 af 31. marts 2003 om tilskud til jordbrugere på visse småøer fastsat krav om fast bopæl og tilmelding til folkeregisteret, jf. lov nr. 426 om Det Centrale Personregister, på jordbrugsbedriften på en af de tilskudsberettigede småøer.

Landbrugsloven, lovbekendtgørelse nr. 598 af 15. juli 1999

Landbrugsloven indeholder to forskellige former for bopælspligt, hvor indholdet af bopælspligten er den samme ved begge former.

Holbergsgade 2
1057 København K

Tlf: 33 92 33 01

Internet: www.fvm.dk
E-mail: fvm@fvm.dk

Den ene bopælspligt gælder i forbindelse med *driften af en landbrugsejendom*, jf. landbrugslovens § 7, hvorefter en landbrugsejendom skal have beboere, som driver ejendommen. Den, der som ejer eller forpagter driver ejendommen, eller som bestyrer varetager ejendommens drift for ejerens eller forpagterens regning, skal have fast bopæl på ejendommen. En driftsleders bopælspligt er permanent.

Den anden bopælspligt indtræder i forbindelse med *erhvervelse/supplering af en landbrugsejendom*, jf. landbrugslovens §§ 13, 16, 17, 17 a og 18. Bopælspligten i forbindelse med erhvervelse af en landbrugsejendom skal opfyldes af erhververen i mindst 8 år efter erhvervelsen. Dette gælder uanset, om erhververen selv driver ejendommen eller ej. Ved erhvervelse i almindelig fri handel skal bopælspligten opfyldes inden 6 måneder efter erhvervelsen. Hvis der er tale om arv eller familiehandel, skal bopælspligten opfyldes inden 2 år efter erhvervelsen. Der indtræder også en 8 års bopælspligt ved supplering af en landbrugsejendom efter lovens § 13, da erhververen skal opfylde betingelserne for at erhverve den supplerede ejendom.

Når bopælspligten som følge af erhvervelsen har været opfyldt i mindst 8 år, gælder der ikke mere noget krav om fast bopæl som følge af erhvervelsen. Erhververen skal dog fortsat opfylde kravet om fast bopæl efter lovens § 7, hvis vedkommende selv vil drive ejendommen.

Den, der har bopælspligt på en landbrugsejendom efter landbrugsloven, skal have fast og varigt ophold på ejendommen og overnatte på denne, medmindre der foreligger særlige forbigående omstændigheder. Den pågældende skal samtidig være tilmeldt kommunens folkeregister som boende på ejendomme, jf. lov nr. 426 om Det Centrale Personregister. Dette fremgår direkte af § 4 i bekendtgørelse nr. 627 af 26. juli 1999.

Personer, der opholder sig (bor) i udlandet, opfylder således ikke landbrugslovens krav om fast bopæl.

Kravet om fast og varigt ophold kan ikke udmøntes i et bestemt antal overnatninger pr. uge, måned eller år, men personer, der i kraft af deres arbejdsforpligtelser eller lignende ofte vil være borte fra ejendommen i længere perioder – f.eks. søfolk – vil f.eks. ikke kunne opfylde landbrugslovens bopælspligt.

Der kan i øvrigt henvises til side 525 ff. i "Jordlovgivning" af Christian Jørgensen m.fl., GadJura 1997.

Lov om fiskeri, lov nr. 281 af 12. maj 1999, som ændret ved lov nr. 369 af 6. juni 2002

a) Ret til at drive erhvervs- og bierhvervsfiskeri

En person kan kun drive erhvervsmæssigt fiskeri eller bierhvervsfiskeri i Danmark, såfremt personen *enten har dansk indfødsret* eller har *haft bopæl i Danmark* i en uafbrudt periode på mindst to år forud for registreringen. De nævnte regler følger af §§ 14 og 17 i fiskeriloven, jf. lov nr. 281 af 12. maj 1999.

Kravet om mindst to års forudgående bopæl gælder dog ikke for personer i andre EU-lande og EØS-lande, som er omfattet af de særlige regler om etablering og arbejdskraftens frie bevægelighed, jf. bekendtgørelse nr. 266 af 10. april 1996 om etableringsret og arbejdskraftens frie bevægelighed ved udøvelse af erhvervsmæssigt fiskeri.

Kravet om bopæl i Danmark fortolkes således, at den pågældende skal være tilmeldt folkeregistret i en kommune, jf. lov nr. 426 om Det Centrale Personregister.

Som det fremgår, er kravet om bopæl her i landet alene relevant, hvis den pågældende *ikke* har dansk indfødsret.

b) Retten til at drive selvstændig virksomhed med køb og modtagelse af fisk i første omsætningsled samt til udøvelse af offentlig fiskeauktionsvirksomhed

For at en person kan drive ovennævnte virksomhed kræves bl.a., at

- 1) den pågældende har dansk indfødsret *eller* er statsborger i et af de øvrige EU- eller EØS- medlemslande *eller* har opholds- eller arbejdstilladelse her i landet, og
- 2) at den pågældende har bopæl her i landet *eller* i ét af de øvrige EU- eller EØS- medlemslande.

De nævnte regler fremgår af §§ 88 og 89 i fiskeriloven, jf. lov nr. 281 af 12. maj 1999.

Kravet om bopæl fortolkes således, at den pågældende skal være tilmeldt folkeregistret i en kommune i Danmark, jf. lov nr. 426 om Det Centrale Personregister, eller der skal foreligge en tilsvarende tilmelding til evt. "folkeregister" i et andet EU-land/EØS-land.

c) Retten til at udøve fritidsfiskeri i saltvandsfiskeri

For at en person kan drive fritidsfiskeri i saltvand, skal den pågældende have fast bopæl her i landet.

Kravet om fast bopæl her i landet gælder dog ikke for personer, som er omfattet af Det Europæiske Fællesskabs og EØS's regler om etablering, arbejdskraftens frie bevægelighed og udveksling af tjenesteydelser, bl.a. via arbejde her i landet, og som derved har opnået en nærmere tilknytning til landet.

De nævnte regler fremgår af § 6 i bekendtgørelse nr. 990 af 14. december 1999 om rekreativt fiskeri i salt- og ferskvand samt redskabsfiskeri i ferskvand.

Kravet om fast bopæl fortolkes således, at den pågældende skal være tilmeldt folkeregistret i en kommune i Danmark, jf. lov nr. 426 om Det Centrale Personregister.

Såfremt der eventuelt er spørgsmål til ovenstående kan henvendelse rettes til undertegnede på tlf. 33 92 20 89.

Med venlig hilsen

Mikkel Stage Ibsen

Skatteministeriet



Indenrigs- og Sundhedsministeriet
 Att.: Grete Kingstad
 Slotsbohmegade 10-12
 1216 København K

18. september 2003
 J.nr. 2003-170-171

Krav om (fast) bopæl m.v.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har til brug for valgretsudvalgets arbejde anmodet samtlige ministerier om en redegørelse for bestemmelser i lovgivningen, hvorefter der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i riget hhv. landet.

Skatteministeriet skal oplyse følgende:

Reglerne om, hvornår en person er skattepligtig til Danmark, bygger på, hvor personen rent fysisk opholder sig. Dette er almindelig international praksis.

Kildeskattelovens § 1 opstiller regler for, hvornår en person er såkaldt fuldt skattepligtig til Danmark. En fuldt skattepligtig person er skattepligtig til Danmark af sin globalindkomst, d.v.s. samtlige sine indkomster, uanset hvor-
 fra i verden de måtte komme.

Ved "Danimark" forstås sædvanligvis i denne forbindelse Danmark minus Færøerne og Grønland. Skatteministeriet er for såvel Færøernes som Grønlands velkomment et hjemmestyringsliggende, og disse dele af riget er i skattemæssigt henseende udlænd i forhold til Danmark.

Det første kriterium for at være fuldt skattepligtig til Danmark er, at man har bopæl her i landet. Ved afgørelsen af, om betingelserne herfor er opfyldt, lægges der vægt på, om den pågældende ved at etablere husstand, erhverve bolig eller på anden måde har tilkendegivet, at han har til hensigt at have hjemsted her i landet.

I praksis vil man se på, om den pågældende har rådighed over en bopælsbolig. Det er de faktiske boligforhold, der er de afgørende, mens mere formelle faktorer som til- eller fraværdning i folketregister, ansøgning om opholdstilladelse o.l. ikke spiller nogen selvstændig rolle.

Fuld skattepligt foreligger også, hvis en person opholder sig i Danmark mere end 6 måneder, selv om den pågældende ikke erhverver bopæl i Danmark. Endvidere er danske statsborgere, som er udsendt til tjeneste uden for riget (d.v.s. inkl. Færøerne og Grønland) af den danske stat eller af kommunerne fuldt skattepligtige til Danmark. Det samme gælder de udsendes samlevende ægtefæller og hjemmeverende børn under 15 år, når disse ægtefæller og børn er danske statsborgere, og de ikke er undergivet indkomstbeskatning i opholdslandet efter de regler, der gælder for denboende personer.

Departementet

Nicolai Egeveds Gade 28
 DK 1402 København K

TE +45 33 92 33 92
 FBS +45 33 14 91 00
www.skat.dk
skm@skat.dk
 CVR-nr 17 14 56 15

Der gælder særlige opholdsregler for personer, som kommer til Danmark som turister eller i studieøjemed. Endelig findes en særlig bestemmelse for søfolk, som er danske statsborgere, og som gør tjeneste ombord på danske skibe uden at have bopæl i Danmark og uden at være omfattet af 6-månedersreglen for ophold i Danmark.

Der findes i ligningslovens § 33 A regler om fritagelse for beskatning i den omvendte opholdssituation, d.v.s. når en fuldt skattepligtig person opholder sig uden for riget (inkl. Færøerne og Grønland) i mindst 6 måneder. I så fald ned sættes den danske skat med det beløb, der forholdsmæssigt falder på den udenlandske indkomst.

Det er personens fysiske fravær fra riget, der er det afgørende kriterium for skattefritagelsen.

Med venlig hilsen

Erik Jørgensen

Departementet

Holmens Kanal 22
1060 København K

Tlf. 3392 9300

Fax. 3393 2518

E-mail sm@sm.dk

Bilag 15**SOCIALMINISTERIET**

LSC/ J.nr.

**Notat
om****ret til ydelser efter den sociale lovgivning til danske statsborgere, der bor eller opholder sig i udlandet**

Resumé: Den sociale lovgivning betinger tilkendelse og udbetaling af sociale ydelser af, at modtageren har fast bopæl i Danmark. Der er tale om en hovedregel, hvortil gælder følgende undtagelser:

midlertidigt ophold i udlandet, hvorunder personen fortsat har bopæl i Danmark;

midlertidigt ophold i udlandet, hvorunder personen har ret til danske sociale ydelser i kraft af bestemmelser om ophævelse af bopælsbetingelsen i EF-forordning nr. 1408/71 eller eventuelle tilsvarende bestemmelser i bilaterale konventioner eller overenskomster om social sikring;

fast bopæl i udlandet, hvor danske sociale ydelser kan tilkendes eller fortsat udbetales i medfør af undtagelsesbestemmelser i lovgivningen:

fast bopæl i udlandet, hvorunder danske sociale ydelser kan tilkendes eller fortsat udbetales i medfør af bestemmelser i EF-forordning nr. 1408/71 om social sikring eller bestemmelser i bilaterale konventioner eller overenskomster om social sikring.

I det følgende redegøres først for hovedreglen, det vil sige bestemmelserne i den sociale lovgivning om bopæl i Danmark som betingelse for ret til sociale ydelser. Herefter redegøres for de fire undtagelser.

Bopælsbetingelsen i dansk social lovgivning

	Bopælsbegrebet
Social service	<p>§ 2. Enhver, der opholder sig lovligt her i landet, har ret til hjælp efter denne lov.</p> <p><i>Stk. 2</i></p>
Social pension	<p>§ 3, stk. 1. Retten til pension er betinget af, at modtageren har fast bopæl her i riget eller hyre på dansk skib.</p>
Børnetilskud	<p>§ 5. Børnetilskud kan endvidere kun udbetales, hvis følgende betingelser er opfyldt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Barnet eller en af forældrene, der har forældremyndigheden over barnet, har dansk indfødsret eller med hensyn til børnetilskud efter §§ 2-3 har haft fast bopæl her i landet i det seneste år og med hensyn til børnetilskud efter § 4 har haft fast bopæl her i landet i de seneste 3 år. En ret, der er erhvervet ved fast bopæl, bevares uanset senere fravær, når pågældende på ny får fast bopæl her. Betingelsen om dansk indfødsret gælder dog ikke for udlændinge, som har fået opholdstilladelse i Danmark efter § 7 eller § 8 i udlændingeloven. <p>Barnet har hjemsted her i landet. Barnet ikke har indgået ægteskab. Barnet ikke er anbragt uden for hjemmet efter lov om social service, ikke sammen med en indehaver af forældremyndigheden er optaget i en døgnforanstaltning efter lov om social service eller i øvrigt forsørges af offentlige midler. Den, der skal have børnetilskuddet udbetalt, har fast bopæl her i landet. Dette gælder dog</p>

	<p>ikke udbetaling af det særlige børnetilskud til en person, der har ret til at modtage pension efter lov om social pension i udlandet.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Retten til at modtage særligt børnetilskud for pensionister er betinget af, at der ikke efter lov om børns forsørgelse er fastsat eller kan fastsættes bidrag. Hvis det er pålagt en folkepensionist at betale bidrag efter den nævnte lov, ydes særligt børnetilskud dog til hel eller delvis dækning af pågældendes forpligtelse. Særligt børnetilskud kan også ydes til opfyldelse af en folkepensionists bidragsforpligtelse, når den bidragsberettigede og barnet opholder sig i udlandet.</p>
Individuel boligstøtte	<p>§ 5. Retten til boligstøtte er betinget af,</p> <ul style="list-style-type: none"> – at ansøgeren har fast bopæl her i landet, og <p>at ansøgeren benytter en bolig her i landet til helårsbeboelse.</p>
Enkeltydelser efter lov om aktiv socialpolitik	<p>§ 3. Enhver, der opholder sig lovligt her i landet, har ret til hjælp efter denne lov.</p>

Den sociale lovgivning anvender enten begrebet "fast bopæl her i landet" eller begrebet "lovligt ophold". Begrebet "fast bopæl" fortolkes ud fra en konkret individuel vurdering, hvori spørgsmålet om tilmelding til folkeregistret indgår som et element. Der er dog altid tale om et individuelt skøn.

I Socialministeriets vejledning om social pension anføres det, at der ved "fast bopæl her i riget" skal forstås, at en person har sit hjem i Danmark. Om en person ved flytning til Danmark har taget bopæl her, må afgøres efter en samlet bedømmelse af tilknytningen til Danmark.

Det må bl.a. tillægges vægt, om der er sket tilmelding til folkeregistret, om der er hensigt til at forblive i Danmark varigt eller i en længere periode, om den pågældende har arbejdet og betalt skat o.l. Det er ikke tilstrækkeligt, at en person opretholder en bolig i Danmark, som undertiden benyttes, når der i øvrigt er fast bopæl sammen med familien i et andet land. Hvis en person fx bor mere end halvdelen af året i udlandet, vil det som hovedregel ikke kunne antages, at der er fast bopæl her i landet.

I begrebet "lovligt ophold" lægges vægt på udlændingemyndighedernes afgørelser. Der redegøres ikke nærmere herfor, da notatet alene omhandler danske statsborgeres rettigheder.

Midlertidigt ophold i udlandet, hvorunder personen fortsat har fast bopæl i Danmark

Det er muligt at bevare retten til sociale ydelser under midlertidige ophold i udlandet. Dette er dog kun reguleret i § 2, stk. 2 i lov om social service. Bestemmelsen giver socialministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om betingelserne for i særlige tilfælde at få hjælp efter loven under midlertidige ophold i udlandet. Bestemmelsen er udmøntet i bekendtgørelse nr. 108 af 17. februar 1998, som er ændret ved bekendtgørelse nr. 330 af 10. maj 2000 og bekendtgørelse nr. 651 af 6. juli 2000. I bekendtgørelsen opstilles regler for, hvilke sociale serviceydelser, der kan medtages til udlandet og i hvilke konkrete situationer ydelserne kan medtages. Der henvises til bekendtgørelserne.

I den øvrige lovgivning på det sociale område er der ikke fastsat regler om ret til ydelser under midlertidige ophold i udlandet. Retten hertil beror derfor på en fortolkning af begreberne "lovligt ophold her i landet" og "fast bopæl".

Den Sociale Ankestyrelse har fortolket begrebet "fast bopæl" i forhold til lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag i nog-

le få afgørelser¹. I denne praksis lægges der vægt på, om opholdet i udlandet har karakter af et ferieophold og om opholdets varighed på forhånd er fastlagt. I afgørelsen SM B-11- 97 udtaler Den Sociale Ankestyrelse: "Bopælskravet anses for bevaret i Danmark under kortvarigt ophold i udlandet, der normalt er af højst 6 måneders varighed. Bopæl og hjemsted i Danmark kan dog anses for bevaret, hvis varigheden af opholdet i udlandet på forhånd er fastlagt til under 1 år, når det drejer sig om ophold i udlandet, der kan sidestilles med ferie".

Det fremgår ligeledes af Socialministeriets vejledning om social pension, at der er praksis for at anse kravet om fast bopæl her i riget for opfyldt under pensionistens midlertidige ophold i udlandet, hvis pensionisten har bevaret en reel faktisk bopæl her i landet. Som midlertidigt ophold i udlandet anses ophold i almindelighed af indtil 1 års varighed. Gentagne udlandsophold anses normalt kun for midlertidige, hvis de ikke strækker sig over mere end 3-4 måneder pr. gang, og de samlede udlandsophold ikke strækker sig udover 6 måneder i løbet af 1 år.

Den Sociale Ankestyrelsen har fundet, at selvom tilmelding til folkeregisteret i almindelighed måtte anses for tilstrækkelig dokumentation, var kommunen ikke afskåret fra i særlige tilfælde at forlange dokumentation for bopælskravet ved at forlange personligt fremmøde, se SM P-21-97.

Endelig skal det nævnes, at udbetaling af social pension forudsætter en forudgående optjening. Pensionen optjenes i alderen 15 – 65 år og beregnes på grundlag af antallet af år, som den pågældende har haft fast bopæl i Danmark. Fuld pension forudsætter 40 års bopæl i Danmark efter det fyldte 15. år. Fast bopæl i Danmark er således en forudsætning for optjening af ret til pension. Pensionen nedsættes forholdsmæssigt ved færre år med bopæl i Danmark. Registreringer om bopæl i Danmark i det centrale personregister anvendes som do-

¹ SM B 11-97, B-4-96 og B-1-83.

kumentation for retten til pension². Der er i § 8 i pensionsloven indsat en bestemmelse, hvorefter visse udlandsophold sidestilles med bopæl i Danmark i forhold til optjeningen af pension. Der er tale om:

- forhyring med dansk skib,
- ophold i udlandet som udsendt repræsentant for en dansk offentlig myndighed,
- ophold i udlandet i øvrigt som beskæftiget i offentlig dansk interesse,
- ophold i udlandet som ansat i et dansk firmas filial eller datterselskab og
- ophold i udlandet med henblik på uddannelse.

Det fremgår af Socialministeriets vejledning om social pension, at retten til at medregne bopælstiden i udlandet efter § 8 også omfatter den udsendtes ægtefælle i den periode, ægtefællerne var gift med hinanden. Dette indebærer, at ægtefællen kan medregne de sidestillede perioder i sin egen pensionsoptjening. Bestemmelsen giver omvendt ikke mulighed for udbetaling af pension - hverken til pågældende selv eller til ægtefællen – under de nævnte ophold i udlandet.

Midlertidigt ophold i udlandet, hvorunder personen har ret til danske sociale ydelser i kraft af bestemmelser om ophævelse af bopælsbetingelsen i bilaterale konventioner om social sikring eller tilsvarende bestemmelser i EF-forordning nr. 1408/71

Der findes regler inden for EU i EF-forordning nr. 1408/71³, hvorefter sociale sikringsydelser fortsat kan udbetales til statsborgere i en medlemsstat, som opholder sig midlertidigt i en anden medlemsstat. Det er dog en betingelse, at den pågældende ikke bliver omfattet af den sociale sikringslovgivning i opholdslandet i kraft af egen eller et familiemedlems beskæftigelse. Ved sociale sikringsydelser forstås – på

² For bopælsperioder før 1970 anvendes anden dokumentation, især dokumentation fra folkeregistre og landsarkiver.

³ Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet. Konsolideret udgave – EFT nr. L 28 af 30. januar 1997.

Socialministeriets område – som hovedregel kun social pension og børnetilskud. Børnefamilieydelse behandles efter samme regler som børnetilskud, selv om ydelsen tilkendes efter Skatteministeriets lovgivning. Ydelserne vil fortsat kunne udbetales til en dansk statsborger, som opholder sig midlertidigt i en anden medlemsstat. Varigheden af et midlertidigt ophold kan ikke overstige 12 måneder.

Herudover giver forordningens bestemmelser mulighed for, at personer, som udsendes af en dansk arbejdsgiver til en arbejdsopgave i en anden medlemsstat forbliver omfattet af dansk lovgivning om social sikring uanset om den udsendte bevarer eller opgiver sin bopæl i Danmark. Den udsendte har fortsat ret til at modtage danske børnetilskud og bliver ikke forsikret i ordningerne i beskæftigelseslandet. Endvidere optjener den pågældende ret til dansk social pension. Den midlertidige ret til dansk social sikring efter disse regler vil normalt ikke være af en varighed på over tre år. Til illustration af betingelser og procedurer vedlægges Den Sociale Sikringsstyrelses pjeces ”Social sikring under arbejde i udlandet – Udsendt til midlertidigt arbejde i andet EØS-land”.

Danmark har indgået en række bilaterale konventioner⁴, som ligeledes giver danske statsborgere ret til at forblive omfattet af dansk lovgivning om social sikring ved udsendelse af en dansk arbejdsgiver til den anden kontraherende stat. Efter praksis kan retten til ydelser ikke bevares i mere end tre år. Til illustration vedlægges Den Sociale Sikringsstyrelses pjeces ”Social sikring under arbejde i udlandet – Udsendte lønmodtagere mfl. til lande uden for EØS”.

Både EF-forordning nr. 1408/71 og de bilaterale konventioner indeholder regler, som regulerer særlige tilfælde eller særlige persongrupper, f.eks. diplomater eller beskæftigelse i internationale transportvirksomheder. Disse regler er meget detaljerede og beskrives ikke i nærværende notat.

⁴ Konventionerne er indgået med Tyrkiet, Pakistan, Østrig, Marokko, Chile, Canada, Quebec, Israel, Australien, New Zealand, Kroatien, Makedonien og Slovenien

Fast bopæl i udlandet, hvor danske sociale ydelser kan tilkendes eller fortsat udbetales i medfør af undtagelsesbestemmelser i lovgivningen

På Socialministeriets område er det alene lov om social pension, som giver danske statsborgere ret til at få tilkendt / udbetalt sociale ydelser i udlandet. Bestemmelserne findes i lovens § 3, stk. 2 – 5.

§ 3. Retten til pension er betinget af, at modtageren har fast bopæl her i riget eller hyre på dansk skib.

Stk. 2. Dette gælder dog ikke personer med dansk indfødsret, som er fyldt 65 år, og som har haft fast bopæl her i riget i mindst 30 år mellem det fyldte 15. og det fyldte 65. år.

Stk. 3. Personer med dansk indfødsret, som tager bopæl i udlandet efter at have fået tillagt pension, bevarer retten til pension, hvis de efter det fyldte 15. år har haft fast bopæl her i riget i mindst 10 år eller i mindst 1/4 af tiden fra det fyldte 15. år til det tidspunkt, hvorfra pensionen ydes. Bopælskravet efter 1. pkt. skal være opfyldt umiddelbart inden det tidspunkt, hvorfra pensionen ydes. Er ansøgningen indgivet efter det fyldte 65. år, skal bopælskravet være opfyldt ved det fyldte 65. år.

Stk. 4. Når særlige omstændigheder taler for det, kan Direktøren for Den Sociale Sikringsstyrelse tillade, at retten til pension bevares for personer, der tager bopæl i udlandet efter at have fået tillagt pension.

Stk. 5. Retten til at modtage pension i udlandet efter stk. 2, 3 og 4 omfatter pensionens grundbeløb, invaliditetsbeløb, erhvervsudygtighedsbeløb, førtidsbeløb, tillæg efter §§ 16, 17 og 69-72 og invaliditetsydelse.

Efter lovens § 3, stk. 3, kan personer med dansk indfødsret medtage en pension i udlandet, hvis pensionisten enten

- har haft mindst 10 års bopæl her i riget i tiden fra det fyldte 15. år, eller
- har haft bopæl her i riget i mindst 1/4 af tiden fra det fyldte 15. år og indtil det tidspunkt, hvorfra pensionen ydes.

I begge situationer skal bopælskravet være opfyldt umiddelbart inden det tidspunkt, hvorfra pensionen ydes. For pensionister, der er over

65 år, og som ønsker at medtage pensionen til udlandet, skal betingelsen om mindste bopælstid være opfyldt ved det fyldte 65. år.⁵

De over 65-årige, der ved det fyldte 65. år, har mindst 30 års bopæl i Danmark, kan efter § 3, stk. 2, få tilkendt folkepensionen i udlandet eller ved senere flytning til udlandet, medtage folkepensionen, uanset om de opfylder betingelserne i lovens § 3, stk. 3.

Reglen har betydning for alle pensionister under 65 år og for pensionister over 65 år, som har haft mindre end 30 års optjeningstid, og som derfor ikke har ret til at medtage pensionen til udlandet efter reglen i lovens § 3, stk. 2.

Direktøren for Den Sociale Sikringsstyrelse kan når særlige omstændigheder taler for det, tillade, at retten til pension bevares for personer, der modtager pension, inden de tager fast bopæl i udlandet, se lovens § 3, stk. 4.

Der kan således alene gives dispensation til personer, der modtager pension allerede inden udrejsen fra Danmark.

Hvis en pensionist, der ikke opfylder de almindelige betingelser for udbetaling af pension i udlandet efter § 3, stk. 2 eller 3, ønsker pensionen udbetalt i udlandet, skal kommunen gøre den pågældende opmærksom på, at dispensationsansøgningen skal indgives inden udrejsen. Praksis for at give dispensation fra bopælskravet er meget restriktiv. Der skal foreligge vægtige grunde for, at dispensation kan gives.

I bedømmelsen indgår bl.a. det antal år, den pågældende har haft tilknytning til Danmark i den erhvervsaktive alder. Dispensation har sjældent været meddelt i tilfælde af mindre end 20 års tilknytning til landet. Uanset at denne tidsmæssige betingelse har været opfyldt

⁵ Aldersgrænsen på 65 år i § 3, stk. 2 og 3 gælder for personer, der er fyldt 60 år den 1. juli eller senere. Aldersgrænsen er 67 år for personer, der er fyldt 60 år før den 1. juli 1999.

meddeles der afslag, når kun få af bopælsårene har ligget umiddelbart inden ansøgningen.

Af andre forhold, der tillægges betydning, kan nævnes, om ansøgerens nærmeste pårørende er bosat i det land, hvortil der ønskes udrejse, eksempelvis ansøgning fra unge førtidspensionister, hvis forældre bor i udlandet. Desuden indgår, om tungtvejende helbredsmæssige grunde taler for dispensation. Ligeledes vil ægtefællen til en pensionist, der har en umiddelbar ret til at medtage sin pension til udlandet, eventuelt kunne få denne ret, når begge rejser.

Hvis kommunens afgørelse om afslag på at medtage en pension til udlandet efter lovens § 3, stk. 2 eller 3, er indbragt for det sociale nævn, kan Den Sociale Sikringsstyrelse ikke tage stilling til en eventuel ansøgning om dispensation, før end det sociale nævn har truffet afgørelse i klagesagen.

Fast bopæl i udlandet, hvorunder danske sociale ydelser kan tilkendes eller fortsat udbetales i medfør af bestemmelser i EF-forordning nr. 1408/71 om social sikring eller bestemmelser i bilaterale konventioner eller overenskomster om social sikring

Reglerne i EF-forordning nr. 1408/71 og de bilaterale konventioner om social sikring giver danske statsborgere ret til at få tilkendt og udbetalt social pension, selv om de har fast bopæl i en anden medlemsstat eller en anden kontraherende stat⁶. Den sociale pension beregnes på grundlag af antallet af år, som den pågældende har haft fast bopæl i Danmark efter det fyldte 15 år. Pensionsloven indeholder regler om beregning af pensionen.

De bilaterale konventioner indeholder begrænsninger i retten til at modtage førtidspension i en anden kontraherende stat. Det kræves f.eks. at den invaliderende skade er indtruffet på dansk territorium og

⁶ EF-forordning nr. 1408/71 definerer i artikel 1, litra h) udtrykket ”bopæl” som sædvanligt opholdssted. Herved forstås, at personen anses for at have bopæl det sted, hvor han har oprettet det varige midtpunkt for sine interesser.

der er ikke mulighed for tilkendelse af førtidspension udelukkende på socialt grundlag. Endvidere udbetales pensionstillæg ikke til personer med bopæl i en anden kontraherende stat.

Endelig skal det nævnes, at personer, der efter EF-reglerne er omfattet af dansk lovgivning om social sikring, selv om de har bopæl i en anden medlemsstat eller EØS-land (f.eks. grænsearbejdere beskæftiget i Danmark, personer beskæftiget i international transport for danske virksomheder, søfolk, der arbejder på danske skibe) optjener ret til social pension og kan modtage danske familieydelse (børnefamilieydelse og børnetilskud). Pensionister, der modtager dansk pension eller efterladte børn efter personer, der har været arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Danmark har også ret til børnetilskud (og børnefamilieydelse) fra Danmark, når de har bopæl i en anden medlemsstat eller et andet EØS-land. Der kan imidlertid ikke udbetales boligydelse til personer, som har fast bopæl i udlandet, selv om personen modtager dansk folkepension. Der er detaljerede regler i EF-forordning nr. 1408/71, som sikrer koordineringen med tilsvarende ydelser i grænsearbejderens bopælsland.

Grænsearbejdere er også berettigede til visse ydelser efter lov om social service. Dette udledes af bestemmelsen i artikel 7, stk. 2 i EF-forordning nr. 1612/68 om arbejdskraftens fri bevægelighed, hvorefter arbejdstagere fra andre medlemsstater har ret til "sociale fordele". Bestemmelsen er fortolket således, at grænsearbejdere med bopæl i Sverige og Tyskland ydelser efter lov om social service, som knytter sig til beskæftigelsen, f.eks. dagtilbud til børn.

Herudover har personer med bopæl i udlandet som hovedregel ikke ret til at modtage ydelser efter den danske sociale lovgivning.

Trafikministeriet

Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K.

:
Dato : 20. maj 2003
J.nr. : 031-296
Deres ref. : 2003-4005-1
Sagsbeh. LS

Att. 1.k.kt.

Vedr. anmodning om redegørelse for bestemmelser i lovgivningen, hvorefter der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet.

./ Under henvisning til Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 16. april 2003 om ovennævnte vedlægges udtalelser fra Statens Luftfartsvæsen og Færdselsstyrelsen.

Med venlig hilsen

Lisbeth Sørensen
Kontorfuldmægtig

Trafikministeriet	Ekspeditionstid:	Telefon 33 92 33 55	Lisbeth Sørensen
Den Kommitterede	Mandag-torsdag 8.30 – 16	Telefax 33 12 38 93	Telefon 33 92 34 92
Frederiksholms Kanal 27 F	Fredag 8.30 – 15.30	E-mail: trm@trm.dk	Telefax 33 38 14 20
1220 København K	Giro 3 00 27 64	www.trm.dk	ls@trm.dk

Statens Luftfartsvæsen

Luftfartshuset



Til: Trafikministeriet 2. kontor at. Alex Klug	Fax: Dato: 6. maj 2003	Sider i alt: 2
Sagsbehandler: Susanne Jensen	Vor ref.: 20-10/OKTM-77	
Emne: Valgretsudvalgets revision af valgloven	Deres ref.: 031-296	

Ved manglende eller ulæselige alder, kontakt os venligst på nedenstående telefonnummer.

Med henvisning til ministeriets brev af 28. april 2003 kan vi oplyse følgende vedrørende bopælskrav i luftfartslovgivningen:

1. Registrering af luftfartøjer.

For at få registreret et luftfartøj skal ejeren være bosat eller for juridiske personers vedkommende hjemmehørende i Danmark, jf. luftfartslovens § 7, stk 1 nr. 1 og 3. Dette gælder dog ikke hvis ejeren er EU- eller EØS-statsborger og omfattes af Det Europæiske Fællesskabs regler, jf. lovens § 7, stk 1, nr. 2. Endvidere kan en dansk statsborger, der er bosat i udlandet få registreret sit luftfartøj i Danmark, hvis den pågældende på grund af sin nationalitet ikke kan få luftfartøjet registreret i bopælslandet, jf. § 7, stk. 1, nr. 1.

2. Udstedelse af certifikater.

For de certifikater, der udstedes efter JAA-standarderne, d.v.s. hovedparten af pilotcertifikater og flymekanikercertifikater, er der intet bopælskrav. For andre certifikater, først og fremmest certifikater for flyveledere, AFIS-operatører og kabinpersonale gælder, at ansøgeren skal have fast bopæl i Danmark eller være ansat henholdsvis i en offentlig eller privat virksomhed, der udøver lufttrafik-tjeneste i henhold til en dansk tilladelse, henholdsvis i et dansk luftfartsforetagende.

Både for så vidt angår registrering og udstedelse af certifikater er bopælskravet opfyldt, hvis den pågældende er tilnævnt folkeregisteret her i landet, allerede fordi det er den eneste måde, vi kan kontrollere bopælskravet på.

En udstationering for den danske stat, hvor registreringen i folkeregisteret opretholdes, har derfor ingen betydning for bopælskravet.

Side 1

En person, der bor eller opholder sig i udlandet og er almindt folkeregisteret som udrejst, kan kun få udstedt eller opretholde et dansk certifikat, hvis den pågældende opfylder betingelsen om ansættelse i et dansk foretagende.

For så vidt angår registrering af luftfartøjer er der ud over de tilfælde der er nævnt ovenfor under 1. mulighed for at dispensere fra bopælskravet efter luftfartslovens § 7, stk. 3, hvis luftfartøjet har en særlig tilknytning til Danmark, f. eks. hvis luftfartøjet er udlejet til en herboende eller hvis en udenlandsdansker lader luftfartøjet forblive stationeret i Danmark, fordi det hovedsageligt benyttes under den pågældendes ferieophold i Danmark.

Med venlig hilsen



Hanne Skovsted
Chef for Juridisk Afdeling

14. maj 2003

Trafikministeriet
Frederiksholms Kanal 27
1220 København K

INDKOMMET
15 MAJ 2003
Betjentstuen

Att.: Janne Dahl

Transportafdelingen

J. nr.: 03-209-06

Sagsbeh.: Jem Hjørnemaal

Seres ref.:

Lovgivning med bopælspligt

Under henvisning til departementets mail af 28. april 2003 (først modtaget pr. fax den 13. maj) vedrørende Indenrigs- og Sundhedsministeriets undersøgelse af områder i lovgivningen, hvor der gælder et krav om bopælspligt m.m. i forbindelse med for eksempel tilde-
ling af rettigheder skal Færdselsstyrelsen hermed oplyse:

1) At det i § 3, stk. 1, nr. 1, i lovbekendtgørelse nr. 108 af 19. februar 2003 om godskørsel er fastsat som en betingelse for at få udstedt tilladelse til godskørsel for fremmed regning, at ansøgeren har bopæl her i landet.

I medfør af godskørselslovens § 4, stk. 2, gælder bopælspligten også for virksomhedens ansvarlige leder.

Bopælskravet anvendes dog ikke i det omfang andet følger af De Europæiske Økonomiske Fællesskabers regler om etablering og om arbejdskraftens frie bevægelighed eller tilsvarende regler i Aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, jf. § 6, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 188 af 20. marts 2000 om godskørsel.

2) At der i § 12, stk. 1, nr. 1, i lovbekendtgørelse nr. 107 af 19. februar 2003 om buskørsel findes en tilsvarende bestemmelse med hensyn til betingelse for udstedelse af tilladelse til erhvervsrettet personbefordring med bus.

I medfør af buslovens § 13, stk. 2, gælder et tilsvarende krav for virksomhedens ansvarlige leder.

I medfør af buslovens § 12, stk. 2 anvendes bopælskravet dog ikke i det omfang, dette følger af international aftale eller regler fastsat af trafikministeren.

3) Samt at der i § 3, stk. 1, nr. 1, i lovbekendtgørelse nr. 517 af 24. juni 1999 om taxikørsel m.v. også findes en sådan bestemmelse med hensyn til tilladelse til taxikørsel, limou-

Astigevej 12
Postboks 9039
DK-1304 København K
Tlf.: (+45) 33 62 91 00
Fax: (+45) 33 62 20 82
E-mail: fs@fssty.dk
Internet: www.fst.dk

sinekørsel og sygetransport.

I medfør af § 32, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 220 af 31. marts 2000 om taxikørsel m.v. er bopælspligten også gældende for førere af taxier, limousiner eller sygetransportkøretøjer.

Efter taxilovens § 3, stk. 2, anvendes bopælskravet dog ikke i det omfang, dette følger af international aftale eller regler fastsat af trafikministeren. I medfør af § 10 i bekendtgørelse nr. 220 af 31. marts 2000 om taxikørsel m.v. omfatter undtagelsen EU-borgere.

Dette brev er både fremsendt som mail og som almindeligt brev.

Med venlig hilsen



Theo Rabenberg
Kontorchef



Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Slotholmsgade 10 - 12
1216 København K

Departementet
Frederiksholms Kanal 21
1220 København K
Tlf 3392 5000
Fax 3392 5547
www.uvm.dk
14. maj 2003
J.nr. 2003-1459-11

Bestemmelser i lovgivningen, hvorefter der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet

På Undervisningsministeriets område findes følgende bestemmelser:

1. SU-loven (lovbekendtgørelse nr. 627 af 28.6.2001 med senere ændringer) § 2, stk. 3. Det er en betingelse for at få SU til uddannelse i udlandet, at den uddannelsessøgende " har haft sammenhængende ophold i Danmark i mindst 2 år inden for de sidste 10 år forud for ansøgningstidspunktet."

SU-bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 715 af 6.9.1999 med senere ændringer) § 49, stk. 1, indeholder en henvisning til lovens § 2, stk. 3.

SU-bekendtgørelsen indeholder endvidere følgende regler om udlændinges ret til SU på lige fod med danske statsborgere til uddannelse i Danmark:

§ 62, stk. 1, nr. 2, når de "den 6. marts 1946 var eller inden for de sidste 10 år før denne dato som islandske statsborgere har været bosat i Danmark."

§ 62, stk. 1, nr. 4 når de "sammen med deres forældre har taget fast ophold i Danmark og ved indreisen i landet ikke var fyldt 20 år."

§ 62, stk. 1, nr. 5, når de "umiddelbart før ansøgningstidspunktet har haft sammenhængende ophold i Danmark i mindst 2 år og samtidig umiddelbart før ansøgningstidspunktet har været gift med en dansk statsborger i mindst 2 år."

§ 63, til statsborgere fra de øvrige EU-lande og fra EØS-landene, når de

"umiddelbart før ansøgningstidspunktet har haft sammenhængende ophold i Danmark i 2 år eller derover med mindst halvtids erhvervsarbejde.

Stk. 2....

Stk. 3. Hvis erhvervsarbejdet ikke har været sammenhængende eller ikke har ligget umiddelbart før ansøgningstidspunktet, har en uddannelsessøgende dog adgang til uddannelsesstøtte, hvis de mellemliggende perioder har været.....

4) militærtjeneste i hjemlandet....."

§ 64, stk. 1, til andre udlændinge end statsborgere fra de øvrige EU-lande og fra EØS-landene, når de "umiddelbart før ansøgningstidspunktet har haft sammenhængende ophold i Danmark i 2 år eller derover med mindst halvtids erhvervsarbejde eller forudgående praktikarbejde."

Bekendtgørelsen om SU-ph.d.-stipendium (bekendtgørelse nr. 653 af 31.7.1999) indeholder bl. a. følgende regler om udlændinges adgang til at få SU-ph.d.-stipendium:

§ 2, stk.1, "efter tilsvarende regler som gælder for statens uddannelsesstøtte, jf. kapitel 18 i bekendtgørelse om statens uddannelsesstøtte."

2. SVU-loven (lov nr. 490 af 31.5.2000 med senere ændringer) § 2, stk. 1, nr. 5. Det er en betingelse for at få SVU, at de uddannelsessøgende "er tilmeldt folkeregistret i Danmark eller er danske statsborgere, tilhører det danske mindretal i Sydslesvig eller i henhold til international overenskomst har ret til SVU på lige fod med danske statsborgere."

SVU-bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1190 af 17.12.2002) indeholder i § 8 tilsvarende bestemmelser.

3. SPS-loven (lov nr. 484 af 31.5.2000 med senere ændringer) § 2, stk. 2. Det er en betingelse for at få SPS til uddannelse i udlandet, at "den studerende har haft sammenhængende ophold i Danmark i mindst 2 år inden for de sidste 10 år forud for ansøgningstidspunktet."

SPS-bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1242 af 18.12.2000 med senere ændringer) § 2, stk. 2, gentager lovens § 2, stk. 2. § 2, stk. 1, nr. 3. Udlændinge kan få SPS, når de "opfylder de særlige betingelser for udlændinge fastsat i kapitel 18 i bekendtgørelse om statens uddannelsesstøtte (SU-bekendtgørelsen)."

Bopæls- eller opholdskravet i de nævnte bestemmelser anses for opfyldt, hvis den uddannelsessøgende opfylder betingelserne i CPR-loven for at være tilmeldt folkeregistret i en kommune. Dog vil det forhold, at en person har været registreret som forsvundet, naturligvis ikke medføre at bopæls- eller opholdskravet anses for opfyldt. Endvidere vil bopæls- eller opholdskravet ikke blive anset for at være opfyldt for personer, der er omfattet af § 24, stk. 5 og 6 i CPR-loven (personer, der ansat i den danske stat og beordret til tjeneste i udlandet og deres pårørende).

Personer, der er indkaldt til militærtjeneste i hjemlandet kan opfylde betingelserne i § 63 i SU-loven, selv om erhvervsarbejdet ikke har været sammenhængende. Hvis de pågældende i øvrigt bortset fra kortvarige ophold i forbindelse med ferie mv. opholder sig i udlandet, anses bopæls- eller opholdskravet ikke for opfyldt.

4. Ungdomsskoleloven (lovbekendtgørelse nr. 886 af 13.09.2000 med senere ændringer) indeholder i § 2, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

"Kommunalbestyrelsen skal sikre kommunens unge et alsidigt tilbud om ungdomsskolevirksomhed. Tilbudet skal stå åbent for unge mellem 14 og 18 år, der er tilmeldt kommunens folkeregister."

Det fremgår af bemærkningerne til loven, at kommunens forpligtelse kun omfatter kommunens egne indbyggere, dvs. unge, der bor (fast) i kommunen. Det fremgår ligeledes af bemærkningerne, at man af praktiske/administrative grunde har valgt at knytte denne betingelse til folkeregistrets udvisende.

Der er ikke i ungdomsskoleloven noget krav om, at den enkelte elev skal have et CPR-nummer.

5. Lov om arbejdsmarkedsuddannelser har ikke bestemmelser om bopæl/ophold, men de findes i § 10 i bekendtgørelsen om deltagervilkår mm. ved deltagelse i arbejdsmarkedsuddannelser (bekendtgørelse nr. 1376 af 20.12.2000 med senere ændringer). Det er en betingelse, at den pågældende har fast bopæl eller beskæftigelse i Danmark. Denne bestemmelse vil blive videreført i bekendtgørelser, der udarbejdes med hjemmel i den ny AMU-lov, der ventes vedtaget den 27. maj d. å. og træder i kraft den 1. januar 2004.

6. Folkeskoleloven (lovbekendtgørelse nr. 730 af 21.07.2000 med senere ændringer) fastsætter i § 32: "Ethvert barn, der bor her i landet, er undervisningspligtigt efter reglerne i §§ 33-35, medmindre det omfattes af bestemmelser om undervisningspligt i anden lovgivning. Det samme gælder børn, der skal opholde sig i landet i mindst 6 måneder."

§ 36, stk. 2, fastsætter: "Til hver skole hører et skoledistrikt,.....Et barn optages i skolen i det distrikt, hvor det bor eller opholder sig, jf. dog..."

Der er således alene i medfør af folkeskoleloven krav om, at barnet skal bo eller opholde sig her i landet for at opfylde betingelserne om henholdsvis undervisningspligt og krav på optagelse i en bestemt skole.

7. Lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 924 af 5. oktober 2000 med senere ændringer), har bestemmelser i § 43.

Deltagelse i folkeoplysende voksenundervisning (aftenskoler) eller frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde (idrætsforeninger, spejder m.v.) er ikke betinget af bopæl i den kommune, i hvilken undervisningen eller aktiviteten finder sted.

Kommunalbestyrelsen kan dog kræve godtgørelse for udgifter i forbindelse med undervisning og studiekredse fra deltagerens hjemstedskommune, som er den kommune, hvor pågældende er tilmeldt folkeregistret ved begyndelsen af undervisningen eller studiekredsen.

Kommunalbestyrelsen kan ligeledes kræve betaling fra en anden kommune for udgifterne til undervisning og studiekredse for personer, der er tilmeldt folkeregistret i kommunen, men som ved beregning af kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner indgår i folketallet i den anden kommune.

En folkeoplysende forening, som modtager kommunale tilskud til undervisning og studiekredse, skal derfor oplyse navn, adresse, fødselsdato og år til kommunalbestyrelsen på de deltagere, der indgår i tilskudsberegningen. En forening skal desuden for deltagere, der har hjemsted i en anden kommune, og som deltager i undervisning og

studiekredse, oplyse personnummer, når deltagerne indgår i tilskuds-beregningen.

Kommunalbestyrelsen kan endelig beslutte, at personer, der ikke har et dansk personnummer, kan indgå i tilskudsberegningen.

Der er ikke fastsat regler for mellemkommunal betaling for aktiviteter. En kommunalbestyrelse vil derfor i sine tilskudsregler kunne bestemme, at borgere fra andre kommuner ikke indgår i tilskudsgrundlaget for aktivitet. Det antages, at udgangspunktet også hér er, at de pågældende er optaget i folkeregistret.

8. Lov om friskoler og private grundskoler m.v. (frie grundskoler, lov-bekendtgørelse nr. 619 af 09.07.2000 med senere ændringer). Tilskud til frie grundskoler: De frie grundskoler kan få statstilskud for elever, som elevens hjemkommune har godkendt som hjemmehørende i kommunen den 5. september, og for elever, som efter lov om Det Centrale Personregister ikke skal registreres i CPR (diplomatbørn mv.), samt for grønlandske elever.

Hvis eleven bor hos sine forældre i udlandet, kan en fri grundskole altså ikke få tilskud for eleven. Der er ikke noget i vejen for, at eleven går i en fri grundskole i Danmark.

Tilskud til elever: Ovennævnte elever kan få tilskud til nedbringelse af skolepenge, til nedbringelse af betaling for ophold på en kostafdeling og til befordringsudgifter.

9. Lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler, lovbekendtgørelse nr. 737 af 28.08.2002 med senere ændringer). Tilskud til folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler: Der er ikke tale om bopælskrav til danske elever/forældre (danske statsborgere), for at eleverne udløser statstilskud. Der stilles heller ikke bopælskrav til udenlandske elever/forældre, for at disse kan udløse statstilskud.

Elevstøtte til efterskoleelever: Der er ikke tale om bopælskrav til danske elever/forældre, for at der kan ydes elevstøtte. Der kan derfor heller ikke stilles bopælskrav til udenlandske elever/forældre, hvis de i øvrigt opfylder kravene for udlændinge til at få elevstøtte.

10. Produktionsskoler (lovbekendtgørelse nr. 75 af 29.01.2003 med senere ændringer). Tilskud til produktionsskoler: Produktionsskoler kan få statstilskud for deltagere, der er danske statsborgere, statsborgere i de øvrige nordiske lande, udlændinge, der er registreret i CPR samt deltagere, der er udgået fra en dansk skole i Sydslesvig.

Der er således krav om bopæl i Danmark for udenlandske produktionsskoledeltagere, der ikke er nordiske statsborgere eller udgået fra en dansk skole i Sydslesvig, for at en produktionsskole kan få tilskud for deltageren.

Skoleydelse: Deltagere, der kan udløse statstilskud, kan få skoleydelse.

11. Lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv (lov nr. 298 af 30.04.2003) rummer bestemmelser om, at der skal gives vejledning til unge, der bor eller opholder sig i en kommune. Det er forudsat i bemærkningerne, at reglerne kun finder anvendelse for herboende, men det fremgår ikke direkte af lovtæksten.

Med venlig hilsen

Merete Vinje
Fuldmægtig
Direkte tlf. 3395 4818
E-mail: Merete.Vinje@uvm.dk



Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Att.: Grete Kongstad

14. maj 2003
Eksp.nr. 72969
/CHE
Deres ref. 2003-4005-1

Bestemmelser i Økonomi- og Erhvervsministeriets lovgivning vedrørende krav om (fast) bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet

Økonomi- og Erhvervsministeriet har modtaget Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 16. april 2003, hvori der anmodes om en redegørelse for de områder i ministeriets lovgivning, hvor der gælder et krav om (fast) bopæl eller ophold i riget henholdsvis landet.

Der vedlægges en liste over de love på Økonomi- og Erhvervsministeriets område, hvor der er bopælskrav. Der er på ministeriets område ingen love, der stiller krav om ophold.

Generelt bemærkes, at hverken lovene eller bemærkningerne til de pågældende love indeholder retningslinier for, hvad der skal til, for at en person opfylder bopælskravet, og udgangspunktet er, at der foretages en konkret vurdering i hver enkelt sag. Det absolutte udgangspunkt i forbindelse med denne vurdering er, at bopælskravet i hvert fald må anses for opfyldt, hvis vedkommende opfylder betingelserne i CPR-loven for at være tilmeldt folkeregisteret i en kommune.

I det følgende gives særlige bemærkninger til bestemmelserne i sømandsloven, søloven, lov om Dansk Internationalt Skibsregister, lov om statsautoriserede revisorer, lov om registrerede revisorer, lov om omsætning af fast ejendom, lov om translatorer og tolke, lov om dispachører, lov om aktieselskaber, næringsloven samt lov om restaurations- og hotelvirksomhed.

Sømandsloven

Med hensyn til reglerne på søfartsområdet bemærkes det, at sømandsloven som anført i bilaget indeholder en række bestemmelser, der betinger søfarendes rettigheder og pligter af bopæl i Danmark. Loven indeholder ingen definition af, hvad der nærmere forstås ved bopæl i Danmark. Dette spørgsmål afgøres efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Momenter, der taler for dansk bopæl, kan f.eks. være tilmelding til dansk folkeregister, eller at der er opgivet dansk hjemmeadresse i den efter sømandsloven særligt foreskrevne hyrekontrakt/besætningsskema for søfarende på handelsskibe mv.

**ØKONOMI- OG
ERHVERVSMINISTERIET**

Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Tlf 33 92 33 50
Fax 33 12 37 78
CVR-nr. 10 09 24 85
oem@oem.dk
www.oem.dk

Det kan endvidere oplyses, at der efter besætningslovens § 19, stk. 2 (Lov nr. 15 af 13. januar 1997 om skibes besætning med senere ændringer) er knyttet et indfødsretskrav til erhvervelse af førerrettigheder i danske handels- eller fiskeskibe. Kravet om indfødsret kan under særlige omstændigheder fraviges, og bopælsforholdene har afgørende betydning for Søfartsstyrelsens praksis i forbindelse med vurderingen af, om en sådan fravigelse kan finde sted.

Søloven og lov om Dansk Internationalt Skibsregister

Hvis ejeren af et skib, der er optaget i Skibsregistret eller Dansk Internationalt Skibsregister, er en person, stilles der efter søloven krav om, at denne er dansk statsborger eller statsborger fra et EU- eller EØS-land. Hvis der er tale om en statsborger fra et EU- eller EØS-land, forudsættes det endvidere, at skibe, bortset fra fritidsskibe, administreres, kontrolleres og dirigeres fra Danmark. Skibsregistrator kan dispensere fra denne bestemmelse. Denne dispensation bygger på et konkret skøn, men det er dog en betingelse, at den udenlandske person har bopæl her i landet.

Det bemærkes endelig, at Søfartsstyrelsen efter den seneste ændring af CPR-reglerne har rettet henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, fordi de nye regler betød, at søfarende i CPR-registret skulle registreres som udrejst af landet efter en vis tid til søs. Der er pt. et lovforslag til behandling i Folketinget (L 186), som ændrer CPR-loven, således at søfarende fremover ikke slettes i CPR-registret, så længe de pågældende opretholder en fast bopæl i Danmark, hvor de tilbringer hovedparten af deres fridage, ferie mv.

Liberale erhverv

I lov om statsautoriserede revisorer, lov om registrerede revisorer, lov om omsætning af fast ejendom, lov om translatorer og tolke samt i lov om dispachører er det en forudsætning for at opnå beskikkelse eller registrering, at ansøgeren har bopæl her i landet eller er omfattet af De Europæiske Fællesskabers eller EØS-aftalens regler om etablering og tjenesteydelser.

Formålet med bopælskravet er bl.a. almindelige jurisdiktionshensyn, altså at sikre, at den pågældende i praksis kan drages til ansvar ved danske domstole og i øvrigt er undergivet dansk myndighed og for revisorers vedkommende disciplinæransvar.

I forbindelse med ansøgning om beskikkelse eller registrering skal ansøgeren oplyse sin bopæl. Bopælsoplysningen kontrolleres herefter af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen via CPR-registret, forinden der sker en beskikkelse eller registrering.

Kravet om bopæl her i landet anses derfor for opfyldt, såfremt personen opfylder betingelserne i CPR-loven for at være tilmeldt folkeregisteret i en kommune, jf. CPR-lovens § 6.

Aktieselskabsloven

Aktieselskabslovens § 52, stk. 2, fastsætter, at direktører og mindst halvdelen af bestyrelsen skal have bopæl her i landet. Også andre bestemmelser indeholder bopælskrav, bl.a. skal likvidatorer og filialbestyrere have bopæl her i landet. Fælles for bestemmelserne er, at EU-/ og EØS-borgere er undtaget fra kravet grundet de Europæiske Fællesskabers eller EØS-aftalens regler om etablering og tjenesteydelser.

Danske statsborgere ligestilles med EU-/EØS-borgere og oppebærer dermed samme rettigheder. Det betyder, at bl.a. ledelsesmedlemmer, uanset om der er tale om en dansk statsborger eller en fra de andre EU/EØS-lande, kan bosætte sig, hvor i verden de måtte ønske og samtidig sidde i bestyrelsen eller direktionen i dansk aktieselskab.

I forbindelse med registrering af ledelsesmedlemmer, skal ansøgeren oplyse CPR-nr. - for udenlandske personer skal der indsendes kopi af pas - og bopæl. Kravet om bopæl her i landet må anses for opfyldt, såfremt personen opfylder betingelserne i CPR-loven for at være tilmeldt folkeregisteret i en kommune, jf. CPR-lovens § 6.

Næringsloven

Iflg. næringslovens § 2 skal personer, som ønsker at drive næring omfattet af loven (handlende, håndværkere, industridrivende, speditører, vognmænd, auktionsholdere og vekselerere) have bopæl i Danmark. Bopælskravet bortfalder dog, jf. § 3, stk. 1, i det omfang, det har hjemmel i international aftale. Statsborgere i EU- og EØS-landene er således undtaget fra kravet.

Iflg. § 3, stk. 2, kan Erhvervs- og Selskabsstyrelsen undtage fra kravet. Dispensation gives kun, hvis personen, der ønsker at fravige bopælskravet, har fornøden opholds- og arbejdstilladelse i Danmark. Gives dispensation, skal virksomheden ledes af en bestyrer, som opfylder kravet.

Bopælskravet i næringslovens § 2 anses umiddelbart for opfyldt, såfremt vedkommende opfylder betingelserne i CPR-loven for at være tilmeldt folkeregistret i en kommune, jf. CPR-lovens § 6.

Restaurationsloven

Efter restaurationslovens § 3, stk. 1, nr. 1, skal en person for at opnå næringsbrev have bopæl her i landet. Undtaget herfra er dog statsborgere i EU- og EØS-landene i henhold til restaurationslovens § 3, stk. 3.

Desuden kan politimesteren tillade, at der udstedes næringsbrev til personer, som ikke opfylder bopælskravet. I Københavns kommune gives tilladelsen af kommunalbestyrelsen. Gives en sådan tilladelse, skal virksomheden ledes af en bestyrer, der bl.a. opfylder kravet om bopæl, jf. restaurationslovens § 3, stk. 4.

Ordningen administreres af politiet og Økonomi- og Erhvervsministeriet er ikke vidende om, hvorvidt politiet anser opfyldelse af betingelserne i CPR-lovens § 6 for tilstrækkeligt i denne forbindelse.

Med venlig hilsen

Camilla Hesselby

1 bilag

Kopi til:
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
Finanstilsynet
Søfartsstyrelsen

Love under ØEM's område, der indeholder bopælskrav:

- 1) Sømandsloven, jf. lbk. nr. 766 af 19/09/1995, § 8, stk. 1, § 9, § 18, stk. 2 og § 30, stk. 5.
- 2) Søloven, jf. lbk. nr. 273 af 11/04/1997, § 1 og § 2.
- 3) Lbk nr. 273 af 11/04/1997 om Dansk Internationalt Skibsregister, § 1 og § 10, stk. 2.
- 4) Lbk nr. 501 af 30/06/1998 om statsautoriserede revisorer, § 1, stk. 2.
- 5) Lbk nr. 502 af 30/06/1998 om registrerede revisorer, § 1, stk. 2.
- 6) Lov nr. 453 af 30/06/1993 om omsætning af fast ejendom, § 25.
- 7) Lbk nr. 181 af 25/03/1988 om translatører og tolke, § 1.
- 8) Lbk nr. 184 af 25/03/1988 om dispachører, § 1.
- 9) Lbk nr. 9 af 09/01/2002 om aktieselskaber, § 52, stk. 2 og § 149, stk. 1, jf. dog § 176.
- 10) Næringsloven, jf. lbk nr. 185 af 25/03/1988, § 2, jf. dog § 3.
- 11) Lbk nr. 163 af 11/03/2003 om restaurations- og hotelvirksomhed, § 3 og § 15.
- 12) Lov nr. 116 af 07/04/1936 om Danmarks National Bank, § 3 .
- 13) Lov nr. 501 af 07/06/2001 om finansiel virksomhed, § 22
- 14) Lbk nr. 657 af 07/08/2002 om innovationsforeninger, § 18.
- 15) Lbk nr. 658 af 07/08/2002 om investeringsforeninger og specialforeninger, § 20.
- 16) Lbk nr. 680 af 15/08/2002 om forsikringsformidling, § 4, stk. 2, nr. 1.
- 17) Lbk nr. 148 af 07/03/2003 om tilsyn med firmapensionskasser, § 25.

ISBN: 87-7601-037-6
Schultz Grafisk