# Den danske ordning for godkendelse af folketingsvalg i lyset af seneste praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

## *The Danish procedure for validating elections to the Danish Parliament in light of recent judgements from the European Court of Human Rights*

af **FREDERIK RÅKJÆR THYGESEN**

*I **Mugemangango mod Belgien** (2020) fandt EMD, at en ordning, hvor et nyvalgt parlament afgjorde valgklager uden uafhængig kontrol, var i strid med artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK. I **Gunnarsson og Norddahl mod Island** (2024) blev en tilsvarende ordning underkendt. Den islandske grundlov indeholder – ligesom grundlovens § 33 – en bestemmelse, der tillægger parlamentet enekompetence til at afgøre valgets gyldighed.*

*Afhandlingen undersøger, i lyset af seneste praksis fra EMD, om den danske ordning for godkendelse af folketingsvalg er forenelig med retten til frie valg efter art. 3 i TP1 og adgangen til effektive retsmidler efter EMRK art. 13 i sammenhæng med art. 3 i TP1. Afhandlingen fremsætter herefter et forslag til en ordning, der kan imødekomme EMD's krav, uden at det kræver en grundlovsændring.*

*Afhandlingen redegør først for den gældende danske ordning med udgangspunkt i grundlovens § 33, hvorefter Folketinget afgør gyldigheden af sine medlemmers valg. På lovsniveau er der ikke fastsat nærmere sagsbehandlingsregler for klagebehandling, ligesom der ikke findes retningslinjer for, hvornår et valg skal erklæres ugyldigt. Folketinget er dermed overladt et vidt skøn, når det træffer afgørelse om valget. Efterfølgende domstolsprøvelse anses som det klare udgangspunkt for udelukket, om end det ikke kan afvises, at domstolene i ekstraordinære tilfælde vil anse sig kompetente.*

*Dernæst analyserer afhandlingen de førnævnte domme fra EMD. Gennemgangen systematiserer tre hovedkrav til medlemsstaternes ordninger: 1) garantier for upartiskhed hos prøvelsesorganet, 2) en retlig afgrænsning af organets skønsudøvelse og 3) processuelle garantier for en retfærdig, objektiv og tilstrækkeligt begrundet afgørelse.*

*I lyset af domsanalyserne konkluderer afhandlingen, ved sammenligning af reglerne i den danske ordning og ordningerne i Belgien og Island, at den danske ordning for godkendelse af valg ikke er forenelig med de udledte krav. Dette giver anledning til at afklare, om ikke blot ordningen, men også grundlovens § 33 er uforenelig med kravene. Ved en fortolkning af dommenes præmisser konkluderes, at EMRK ikke hindrer, at et parlament træffer den endelige afgørelse om valgklager, når blot den underliggende procedure sikrer hovedkriterierne.*

*Afhandlingen foreslår derfor en model, hvor et uafhængigt, domstolslignende nævn i første omgang behandler valgklager og afgiver en saglig, retligt begrundet indstilling til Folketinget. Nævnet underlægges nærmere regler for at imødekomme kriterierne fra EMD. Folketinget træffer den endelige afgørelse på baggrund af indstillingen. En usaglig tilsidesættelse af indstillingen må antages at øge sandsynligheden for domstolsprøvelse.*

*Afslutningsvis peger afhandlingen på en bredere europæisk bevægelse væk fra parlamentarisk enekompetence og hen mod efterfølgende domstolsprøvelse eller anden uafhængig kontrol, hvilket indebærer en risiko for, at EMD fremover vil stille skærpede krav om ekstern kontrol.*

## Indholdsfortegnelse


**1. INTRODUKTION ..... 3**

1.1 INDLEDNING ..... 3
1.2 PROBLEMFORMULERING ..... 4
1.3 AFGRÆNSNING ..... 4
1.4 METODE ..... 5

**2. REGLERNE FOR GODKENDELSE AF FOLKETINGSVALG I DANMARK ..... 5**

2.1 DE GRUNDLÆGGENDE RAMMER FOR GODKENDELSE AF FOLKETINGSVALG OG NEDSÆTTELSE AF UDVALG ..... 5
2.2 NÆRMERE OM MYNDIGHEDERNES MEDVIRKEN OG FOLKETINGETS SKØNSBEFØJELSE ..... 7
2.3 NÆRMERE OM KLAGEADGANGEN ..... 9
2.4 DOMSTOLSPRØVELSE AF FOLKETINGETS AFGØRELSE ..... 10
2.5 KONKLUSION VEDRØRENDE DEN DANSKE ORDNING ..... 11

**3. HVILKE KRAV STILLER EMRK OG EMD TIL MEDLEMSSTATERNES ORDNING FOR GODKENDELSE AF VALG? ..... 12**

3.1 OM EMRK, EMD OG ARTIKEL 3 I TILLÆGSPROTOKOL NR. 1 ..... 12
3.2 DOMSANALYSE ..... 13
*3.2.1 Mugemangango mod Belgien ..... 14*
*3.2.2 Gunnarsson og Norddahl mod Island ..... 18*
3.3 KONKLUSION VEDRØRENDE KRAV TIL MEDLEMSSTATERNES ORDNING ..... 22

**4. ER DEN DANSKE ORDNING I OVERENSSTEMMELSE MED EMRK SET I LYSET AF SENESTE PRAKSIS FRA EMD? ..... 23**

4.1 VURDERINGEN AF DEN DANSKE ORDNING, SET I LYSET AF KRITERIER OPSTILLET AF EMD I MUGEMANGANGO- OG GUNNARSSON-SAGEN ..... 24
4.2 ER GRUNDLOVENS § 33 UFORENELIG MED EMD'S FORTOLKNING I SAGERNE? ..... 27
4.3 EN FÆLLESEUROPÆISK UDVIKLING? ..... 29

**5. FORSLAG TIL NY ORDNING GENNEM ÆNDRINGER PÅ LOVSNIVEAU ..... 31**

**6. KONKLUSION ..... 35**

**7. FORKORTELSESLISTE ..... 35**

**8. REFERENCELISTE ..... 36**


## Abstract


This thesis examines whether the procedure for validating elections to the Danish Parliament complies with the requirements of Article 3 of Protocol No. 1 (Article 3 P1) to the European Convention on Human Rights (ECHR), as interpreted by the European Court of Human Rights (ECtHR). The analysis is motivated by recent case law, in particular Mugemangango v. Belgium and Gunnarsson and Norðdahl v. Iceland, in which election validation procedures resembling the Danish procedure were found incompatible with the ECHR.

The thesis firstly analyses the Danish system, which finds its basis in article 33 of the Danish Constitution, which states that the Danish Parliament itself decides on the validity of elections. Further rules are laid down in the Parliamentary Elections Act and the Standing Orders of the Parliament, however

these do not contain provisions regulating impartiality, setting objective criteria for decision-making, or ensuring basic procedural safeguards. Judicial review is considered excluded, except possibly in extraordinary cases involving an abuse of power.

The thesis then analyses how the ECtHR has interpreted the requirements of member states' systems for validating elections under Article 3 P1 — both the article by itself and in conjunction with Article 13 ECHR — in the two abovementioned cases. Three main requirements are identified: the decision-making body must offer sufficient guarantees of impartiality, its discretion must be clearly circumscribed by law, and the procedure must ensure fairness, transparency, and a reasoned decision.

Based on this, and through a comparative analysis of the Belgian and Icelandic models, the Danish procedure is assessed to determine whether similar deficiencies exist. It is concluded that this is the case, and that the Danish procedure does not meet the requirements of the convention.

To address this, the thesis proposes the introduction of an independent quasi-judicial body to conduct a prior review of complaints. The Danish Parliament would retain the final competence under article 33 of the Constitution, but its decision would be based on the body's impartial and legally reasoned assessment. This solution intends to bring the system into line with the ECHR without requiring an amendment to the constitution.

Finally, the thesis identifies a broader development in Europe, where states, with procedures similar to Denmark's, increasingly replace exclusive parliamentary control with systems that involve external review. In light of this emerging European standard, there is a risk that the ECtHR will narrow the margin of appreciation and assert that such procedures must provide access to subsequent judicial review - even where the national procedure is constitutionally embedded.

# 1. **Introduktion**

## 1.1 Indledning

Tilliden til valgsystemer har i de seneste år været genstand for betydelig offentlig debat. Eksempelvis fremsatte præsident Donald Trump gentagne og udokumenterede påstande om valgsvindel i forbindelse med præsidentvalget i USA i 2020.[1] I nyere europæisk sammenhæng blev en indledende runde i det rumænske præsidentvalg i 2024 annulleret efter mistanke om russisk indblanding.[2]

I Danmark følger det af grundlovens § 33, at Folketinget selv afgør gyldigheden af sine medlemmers valg. Bestemmelsen har historisk været bestemt som et værn mod kongens indblanding i den folkevalgte forsamling,[3] men medfører i dag, at Folketinget – som er direkte afhængigt af valgresultatet – har enekompetence til at træffe afgørelse om valgenes gyldighed.

Som Knud Berlin allerede i 1937 bemærkede, giver denne kompetencefordeling – særligt i tilfælde, hvor der er en lav stemmeforskel og afgørelsen således er af stærk politisk interesse – "meget ringe Garantier for en upartisk Afgørelse efter strengt retlige Hensyn".[4] Denne observation har fået fornyet relevans i lyset af to nyere domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), der har underkendt ordningerne for godkendelse af valg i henholdsvis Belgien og Island.

---

[1] Associated Aress News, *FACT FOCUS: Trump repeated election lies in his interview with Joe Rogan. Here are the facts*, 26. oktober 2024 (https://apnews.com/article/trump-election-lies-rogan-interview-ballots-voting-c8c06eb608c1b1ae8ca0e93ec1022b02)

[2] Reuters, *Romanian top court rejects challenge to annul presidential election*, 22. maj 2025, (https://www.reuters.com/world/europe/romanian-top-court-rejects-challenge-annul-presidential-election-2025-05-22/)

[3] Andersen 1954, s. 264 f.

[4] Berlin 1937, s. 403

I Mugemangango mod Belgien (2020) fandt EMD, at den belgiske ordning, hvor et nyvalgt parlament afgjorde valgklager uden uafhængig kontrol, var i strid med artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK. I Gunnarsson og Norddahl mod Island (2024) blev en tilsvarende ordning underkendt. Den islandske grundlov indeholder – ligesom grundlovens § 33 – en bestemmelse, der tillægger parlamentet enekompetence til at afgøre valgets gyldighed. Efter afsigelsen af dommene er der i den statsforfatningsretlige litteratur blevet rejst tvivl om, hvorvidt denne udvikling indebærer, at den danske ordning er uforenelig med de krav, som EMD har udledt af konventionen.[5] Afhandlingen har overordnet til formål at belyse dette spørgsmål.

### 1.2 Problemformulering

I lyset af seneste praksis fra EMD vil afhandlingen vurdere, om den danske ordning for godkendelse af valg til Folketinget er i overensstemmelse med de krav, som EMD udleder af retten til frie valg efter artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK og EMRK artikel 13 i sammenhæng med artikel 3 i TP1. Afhandlingen vil desuden fremsætte et forslag til en ordning, der kan imødekomme disse krav, uden at det forudsætter en ændring af grundloven.

Afhandlingen vil som det første redegøre for den danske ordning for godkendelse af valg (afsnit 2). Dernæst analyseres de centrale domme fra EMD med henblik på at klarlægge, hvilke krav EMD stiller til medlemsstaternes ordninger (afsnit 3). I afsnit 4 vurderes det, hvorvidt den danske ordning lever op til disse krav. Til sidst, i afsnit 5, søger afhandlingen at undersøge, hvorvidt der på almindelig lovs niveau kan etableres en ordning, der imødekommer kravene.

### 1.3 Afgrænsning

Afhandlingen beskæftiger sig alene med den del af grundlovens § 33, der vedrører Folketingets godkendelse af valgets gyldighed. Spørgsmålet om fortabelse af valgbarhed – der også omfattes af bestemmelsen – behandles ikke nærmere.

Der er endvidere ikke foretaget en udtømmende fremstilling af alle regler vedrørende gennemførelse af folketingsvalg. Afhandlingen fokuserer alene på de bestemmelser i grundloven, folketingsvalgloven og Folketingets forretningsorden, som har betydning for den efterfølgende prøvelse og godkendelse af valgresultatet.

Afhandlingen bevæger sig både inden for statsforfatningsret og folkeret, idet den undersøger, om der foreligger en konflikt mellem EMRK og grundloven. Dette kunne give anledning til at behandle forholdet mellem folkeret og dansk ret. Afhandlingen vil dog ikke have fokus på dette, men enkelte bemærkninger gives til afklaring af analysens forudsætninger.

EMRK blev inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992 og gælder på almindeligt lovsniveau. Det følger af forarbejderne, at dansk ret så vidt muligt skal fortolkes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK – medmindre andet fremgår klart. [6] Denne såkaldte formodningsregel kan dog ikke føre til en fortolkning contra legem (mod loven), jf. U 2017.824 H (Ajos-sagen). I denne afhandling bliver en egentlig fortolkningssituation ikke aktuel, da det anses for relativt klart, at reglerne for danske ordning – som de er nu – ikke kan forenes med EMRK, jf. afsnit 4.[7]

---

[5] Christensen m.fl. 2024, s. 113

[6] Halleskov og Terkelsen 2023, s. 56 ff.

[7] En eventuel konflikt med grundloven giver fra et statsforfatningsretligt perspektiv ikke anledning til problemer, idet grundloven har forrang for EMRK i kraft af den retlige trinfølge.

### 1.4 Metode

Den retsdogmatiske metode benyttes for at besvare afhandlingens problemformulering. Metoden indebærer en beskrivelse, fortolkning og systematisering af gældende ret.[8]

Afsnit 2 indeholder en analyse af den danske ordning for godkendelse af folketingsvalg med udgangspunkt i grundlovens § 33. I den statsforfatningsretlige litteratur har det været anført, at grundlovsfortolkning adskiller sig fra almindelig lovfortolkning, navnlig ved at have "en friere, mere politisk end formelt juridisk" karakter.[9] Synspunktet er i nyere litteratur blevet afvist, hvor det konkluderes, at grundlovens bestemmelser fortolkes efter samme metodiske principper som øvrig lovgivning – det vil sige ordlyd, forarbejder, formål, foreliggende relevant retspraksis samt efter omstændighederne bredere betragtninger.[10] Denne fremgangsmåde tiltrædes af nærværende afhandling, men da hverken forarbejder eller praksis yder væsentlig vejledning i forhold til grundlovens § 33, inddrages også juridisk litteratur i analysen.

I Afsnit 3 systematiseres de processuelle krav, som EMD opstiller for art 3 i TP 1 - og i visse henseender artikel 13 – gennem analyse af Mugemangango-sagen og Gunnarsson-sagen. Som nærmere behandlet i afsnit 3.1, karakteriseres EMD's fortolkning som dynamisk og formålsorienteret. I den forbindelse skal det bemærkes, at der i den statsforfatningsretlige litteratur også har været anledning til at overveje, om EMRK og EMD's praksis kan tillægges betydning ved fortolkningen af grundloven.[11] Dette synspunkt afvises imidlertid både i teori og praksis, navnlig fordi det ville indebære, at regeringen med et almindeligt flertal – uden at følge proceduren i grundlovens § 88 – kunne ændre grundlovens indhold gennem traktatindgåelse.[12]

I afsnit 4 vurderes det, om den danske ordning lever op til de krav, som EMD har opstillet. Vurderingen sker med inddragelse af komparativ metode, hvor ordningen – på relevante punkter – sammenlignes med den belgiske og islandske ordning. I afsnit 5 gives et forslag til en ordning, der – inden for rammerne af grundlovens § 33 – imødekommer de krav, som EMD har opstillet, under inddragelse af internationale retningslinjer.

## 2. Reglerne for godkendelse af folketingsvalg i Danmark

### 2.1 De grundlæggende rammer for godkendelse af folketingsvalg og nedsættelse af udvalg

Reglerne for godkendelse af folketingsvalg er først og fremmest reguleret af grundlovens § 33, der tillægger folketinget kompetencen til endeligt at godkende gyldigheden af sine medlemmers valg.[13]

*Grundlovens § 33: Folketinget afgør selv gyldigheden af sine medlemmers valg samt spørgsmål om, hvorvidt et medlem har mistet sin valgbarhed.*

Placeringen af kompetencen hos Folketinget er historisk bestemt som en beskyttelse af folkeforsamlingen mod kongemagten og indebærer, at den endelige afgørelse ikke kan overlades til et andet organ.[14]

Grundlovens kapitel IV fastsætter i øvrigt nogle overordnede regler for gennemførelse og opgørelse af folketingsvalg. Blandt andet opstiller grundlovens § 29 betingelserne for en persons valgret til

[8] Evald 2024, s. 203 f.
[9] Ross 1980, 52 ff.
[10] Christensen m.fl. 2024, s. 43
[11] Ibid., s. 45
[12] Ibid., s. 46
[13] Lov nr. 196 af 5. juni 1953 Danmarks Riges Grundlov - herefter *grundloven*.
[14] Christensen m.fl. 2015, s. 246 f.

Folketinget og Grundlovens § 30 regulerer hvornår en person er valgbar. Desuden fremgår det af grundlovens § 31, at folketingsvalg skal finde sted ved almindelig, direkte og hemmelige valg, hvor der anvendes en forholdstalsvalgmåde til sikring af "en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne". De nærmere regler for selve valgets gennemførelse er fastsat i folketingsvalgloven (FTVL),[15] som det også forudsættes i grundlovens § 31, stk. 2.[16] Det er også i folketingsvalgloven, at de praktiske regler for godkendelsesprocessen, klageadgang og myndighedernes medvirken ved processen er fastsat. De relevante regler i folketingsvalgloven gennemgås i afsnit 2.2 nedenfor. Reglerne for hvordan selve prøvelsen foregår i Folketinget er derimod fastsat i folketingets forretningsorden (FFO),[17] der behandles straks nedenfor.

Når et nyvalg har fundet sted, træder Folketinget sammen kl. 12 på den tolvte søgnedag efter valgdagen, jf. grundlovens § 35, stk. 1.[18] Herefter vælges ifølge FFO § 1, stk. 1, en midlertidig formand til at lede tingets forhandlinger, indtil den almindelige prøvelse af valget har fundet sted. Dernæst bestemmer FFO § 1, stk. 2, at der til prøvelse af valgene nedsættes et foreløbigt udvalg på 21 medlemmer. De 21 medlemmer vælges selvsagt blandt de personer, der foreløbigt er valgt til folketinget, hvorfor det også i FFO § 1, stk. 8, er forudsat, at medlemmer, hvis valg ikke er godkendt, kan være medlem af det foreløbige udvalg til prøvelse af valgene.[19] I samme bestemmelse er det endvidere bestemt, at medlemmer, hvis valg endnu ikke er godkendt, også har adgang til at afgive stemme ved (og i øvrigt deltage i forhandlingerne om) den almindelige prøvelse af valgene, medmindre deres eget valg er forkastet eller godkendelse er udsat. Dermed er det ikke muligt at udelukke enkelte folketingsmedlemmer fra at deltage i afstemningen om godkendelse af valget.

Ovenstående udvalg er et ad hoc-udvalg, kendt som "Udvalg til Prøvelse af Valgene" (herefter UPV).[20] Det er dette udvalg, som på baggrund af materiale fra Indenrigs- og sundhedsministeriet, behandler klager over valget og afgiver indstilling til Folketinget om valgene, jf. FFO § 1, stk. 3.

Af FFO § 1, stk. 4, fremgår det, at Folketinget træffer afgørelse ved afstemning om spørgsmålet for hvert enkelt mandat for sig, hvis enkelte medlemmer ikke indstilles til godkendelse af UPV. Foruden at godkende eller afvise medlemmet, har Folketinget også mulighed for at udsætte godkendelsen.[21] Hvis alle mandaterne indstilles til godkendelse, kan den endelige godkendelse ske uden afstemning og på én gang, jf. FFO § 1, stk. 4. I praksis sker godkendelsen dog også ved afstemning om indstillingen i Folketinget i disse tilfælde.[22] Indstillingen indeholder en gengivelse af eventuelle klager, og det vil også fremgå af indstillingen, om valget som sådan skal godkendes som lovligt og gyldigt.[23] Selve afgørelsen i Folketinget vedrørende valgets godkendelse træffes efter almindeligt flertal.

Ovenstående udvalg adskiller sig fra det stående udvalg – "Udvalget til Valgs Prøvelse" (UVP) – som nedsættes ifølge FFO § 7, stk. 1, nr. 2.[24] Det stående udvalg består af 17 personer, jf. FFO § 7, stk. 4,

---

[15] Lovbekendtgørelse 1380 af 12. maj 2024 om valg til Folketinget - herefter *FTVL*.
[16] Christensen m.fl. 2024, s. 115.
[17] Bekendtgørelse nr. 9578 af 4. juli 2023 – herefter *FFO*.
[18] Regeringen har mulighed for at indkalde folketinget inden de 12 søgnedage, jf. grundlovens § 35, stk. 1.
[19] Medlemmerne vælges efter forholdstal, jf. FFO § 36.
[20] Christensen m.fl. 2015, s. 247.
[21] Ibid.
[22] Dette fremgår af de seneste 6 beslutningsforslag fra UPV, som er tilgængelige her: https://www.ft.dk/da/udvalg/udvalgene/upv/dokumenter/upv_beslutningsforslag.
[23] Christensen m.fl. 2024, s. 113.
[24] I modsætning til UPV, kan Folketingsmedlemmer, hvis valg ikke er godkendt, ikke deltage i det stående udvalg, jf. FFO § 1, stk. 8.

og afgiver som udgangspunkt kun indstilling vedrørende spørgsmål om fortabelse af valgbarhed i perioden efter valget. Udvalget kan have kompetence til af afgive indstilling vedrørende selve valget, hvis Folketinget vælger at benytte den ovenfor omtalte mulighed for at udsætte godkendelsen af et mandat, jf. FFO § 1, stk. 5. Det stående udvalg har desuden til opgave at afgive indstillinger om godkendelse af stedfortrædere.[25]

For at illustrere forskellen mellem det stående og det midlertidige udvalg, tjener situationen vedrørende Inger Støjbergs valgbarhed som et godt eksempel. Tidligere udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg mistede i 2021 sin valgbarhed efter at være idømt 60 dages ubetinget fængsel i Rigsretten. Beslutningen – der blev truffet i henhold til andet led af grundlovens § 33 – skete efter indstilling fra det stående udvalg UVP.[26] Ved Folketingsvalget den 1. november 2022 blev Inger Støjberg valgt til Folketinget igen. I forlængelse af valget var det UPV (det midlertidige udvalg efter FFO § 1) der skulle tage stilling til Inger Støjbergs mandat. Udvalget tog dog konkret ikke særskilt stilling til hendes valgbarhed i indstillingen, hvor hendes mandat blev godkendt sammen med de øvrige medlemmers.[27]

### 2.2 Nærmere om myndighedernes medvirken og Folketingets skønsbeføjelse

*Myndighedernes medvirken*

Som nævnt ovenfor, er det folketingsvalgloven, der er regulerer myndighedernes medvirken i godkendelsesprocessen og de praktiske rammer herfor. Det kan udledes af flere bestemmelser i folketingsvalgloven, at Indenrigs- og sundhedsministeriet har det overordnede ansvar for afvikling af folketingsvalg.[28]

Det fremgår af FTVL § 86, at det er Indenrigs- og sundhedsministeren, der sender det materiale, som ligger til grund for UPV's behandling, til Folketinget. Det gælder helt præcist kopier af valgbøgerne, beregning af kreds- og tillægsmandaternes fordeling, en opgørelse af, hvilke kandidater der er valgt og en stedfortræderliste. Som en del af materialet, sendes også en beretning over valget, der redegør for forskellige forhold vedrørende valget, som udvalget kan lade indgå i sin betænkning.[29] I beretningen er som nævnt også en oversigt over de klager, som ministeriet har modtaget.

Det materiale, som ministeren oversender, bygger på det arbejde, der er gennemført i opstillingskredsene (og ude ved selve valgstederne). I hver opstillingskreds udvælger kommunalbestyrelsen en valgbestyrelse, jf. FTVL § 23.[30] Valgbestyrelsen forestår den endelige opgørelse af afstemningen, herunder fintælling og udarbejdelse af valgbogen.[31] De nærmere regler for selve den praktiske gennemførelse vil ikke blive gennemgået yderligere i denne afhandling.[32]

*Folketingets beføjelser og skøn*

Ved gennemgang af de ovenstående regler ses det, at flere led af forvaltningen er involveret i afviklingen – og fremskaffelse af materialet til godkendelse – af folketingsvalg. Da Folketinget i sidste

[25] jf. FFO, bilag 2, pkt. 2.
[26] jf. Folketingstidende 2021-22, Tillæg A, B 60, 16. december 2021
[27] Christensen m.fl. 2024, s. 114
[28] F.eks. er det ministeriet, der efter § 75 foretager den endelige opgørelse af valget på grundlag af modtagne valgbøger. Det er også indenrigs- og sundhedsministeren, der ved delegation har fået bemyndigelse til at udstede bekendtgørelser i henhold til flere bestemmelser i loven. Blandt andre kan nævnes § 63, 1. pkt., hvorefter ministeren kan fastsætte nærmere regler for gennemførelse af brevstemmeafgivning.
[29] Miller og Elklit 2019, s. 503 f.
[30] I kommuner med flere opstillingskredse, vælges én valgbestyrelse for alle kredsene.
[31] På afstemningsstederne ledes selve valghandlingen, og den foreløbige optælling, af såkaldte valgstyrere, som kommunalbestyrelsen ligeledes har udpeget i medfør af § 29.
[32] Der henvises til FTVL kap. 5. Selve optællingen sker efter reglerne i FTVL kap. 9.

ende skal stemme om valgets godkendelse ud fra dette materiale, er der i FTVL § 87 fastsat regler for, hvilke beføjelser Folketinget har over for de medvirkende myndigheder. Efter FTVL § 87, stk. 2, kan Folketinget pålægge Indenrigs- og sundhedsministeren at indhente yderligere oplysninger eller foretage nye opgørelser og beregninger. Efter stk. 3 kan Folketinget endvidere anmode valgbestyrelserne om at gennemgå og opgøre stemmemateriale på ny.

FTVL § 87, stk. 1, gentager, at det er Folketinget selv, der afgør gyldigheden af kandidaternes valg. Hvis Folketinget beslutter, at der skal foretages omvalg, er det i FTVL § 90, stk. 1, bestemt, at det er Folketinget selv, der afgør i hvilket omfang og på hvilken måde, omvalg skal holdes. Der er ikke vedtaget nærmere regler for, hvornår en fejl skal medføre tilsidesættelse af valget. Dette harmonerer også med, at det er den gængse opfattelse i den statsforfatningsretlige litteratur, at grundlovens § 33 medfører en begrænsning af lovgivningsmagtens kompetence i denne henseende.[33] Ross mener dog ikke, at den lovgivende magt skulle være afskåret fra med bindende virkning at lovgive om ugyldighedsspørgsmålet.[34] Uanset om dette synspunkt følges eller ej, er der de facto ikke vedtaget regler om ugyldighedsvirkning i folketingsvalgloven og dermed er Folketinget altså overladt et vidtgående skøn med hensyn til hvilken konsekvens eventuelle fejl ved valget skal have.

Folketinget vil dog være bundet af de gældende regler vedrørende valgets udførelse og opgørelse og kan ikke forkaste dele af valget efter et frit skøn.[35] Eksempelvis er det klart, at Folketinget ikke vil kunne godkende valget for en kandidat, som ikke opfylder valgretsbetingelserne (og dermed ikke er valgbar), da dette ville stride med grundlovens § 30. Ligeledes må det antages, at folketingsvalgloven, der er forankret i grundloven[36] og som nærmere gennemfører den grundlovsfæstede forholdstalsvalgmåde, ikke kan tilsidesættes efter forgodtbefindende. Det er således oplagt, at et politisk flertal i Folketinget f.eks. ikke vil kunne ændre på den fordeling af mandater, der er foretaget efter folketingsvalglovens regler, ved at fjerne mandater fra mindretallet og overføre til egne partifæller.

For det – meget usandsynlige – tilfælde, at ovenstående manøvre alligevel skulle finde sted, vil der muligvis være mulighed for domstolsprøvelse, da det vil være et klart tilfælde af magtfordrejning, jf. nærmere afsnit 2.4. Imidlertid vil der dog stadig kunne tænkes tilfælde, hvor det ikke vil være evident, at en beslutning har karakter af magtfordrejning. Det kan tænkes, at et nyvalgt politisk flertal anklages for valgfusk af oppositionen. Under klagebehandlingen vil Indenrigs- og sundhedsministeriet oplyse sagen, jf. nærmere nedenfor, men det vil i sidste ende (medmindre det er tydeligt, at der er blevet svindlet med valget) bero på et af Folketinget foretaget skøn, om dette er vurderes bevist – og i givet fald, hvilke konsekvenser det skal have. Hvis et flertal herefter godkender valget, kan det være vanskeligt at vurdere, om beslutningen er udtryk for en bevisvurdering eller magtfordrejning.

Ovenstående betragtninger om Folketingets skøn viser, at det ikke kan udelukkes, at der kan være en risiko for, at der ved Folketingets afgørelse kan varetages partipolitiske hensyn, frem for rent retlige hensyn, selvom skønnet i nogen grad er begrænset af de formelle regler om valgets gennemførelse. Disse betragtninger om partiskhed, kombineret med det vidtgående skøn, som Folketinget nyder i forbindelse med deres afgørelse om godkendelse af valget, er momenter, som EMD i sin praksis har problematiseret, jf. afsnit 3.

---

[33] jf. Andersen 1954, s 308, Germer 2012, s. 69 og Christensen m.fl. 2015, s. 247.
[34] Ross 1980, s. 307. Synspunktet synes at være begrundet i, at den myndighed, som grundloven tildeler folketinget, er en "judiciel myndighed", hvilket indebærer at afgørelsen skal træffes i henhold til lovgivningen og almindelige retsgrundsætninger. Synspunktet uddybes ikke yderligere.
[35] Christensen m.fl. 2015, s. 247 og Zahle 2006, s. 273 f.
[36] jf. grundlovens § 31, stk. 2 og § 29.

## 2.3 Nærmere om klageadgangen

Enhver "vælger" kan indgive en klage over valget, jf. FTVL § 88. Dermed skal klageren have valgret og således opfylde valgretsbetingelserne, der som nævnt ovenfor udledes af grundlovens § 29, samt FTVL § 1, evt. § 2 hvis vedkommende har ophold i udlandet. Klagen skal ifølge FTVL § 88 stiles til Folketinget og sendes til indenrigs- og sundhedsministeren, der videresender klagen til UPV.[37] Forinden klagen sendes til udvalget, har ministeren oplyst sagerne, ved at indhente udtalelser fra den kommune eller valgbestyrelse, der er ansvarlig for det forhold, som klagen vedrører.[38]

FTVL indeholder ikke regler for selve sagsbehandlingen af klager. Det gælder eksempelvis regler om partshøring, aktindsigt og begrundelse. Sådanne regler, der som udgangspunkt er gældende for en forvaltningsmyndigheds klagebehandling efter forvaltningsloven, gælder ikke direkte for ministeriets oplysning af klager over valget. Dette skyldes, at ministeriet ved deres oplysning af klagesagerne ikke træffer nogen afgørelse. For at de formelle sagsbehandlingsregler efter forvaltningsloven finder anvendelse, er det netop en betingelse, at der træffes en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1.[39] Dog gælder de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger for ministeriets indsamling af materiale, herunder officialmaksimen og saglighedsprincippet.[40] Som det vil fremgå af afsnit 3.2, undersøger EMD, om der findes sagsbehandlingsgarantier tilknyttet processen. Derfor diskuteres betydningen af fraværet af sagsbehandlingsregler i den danske ordning nærmere i afsnit 4.1.

*Behandling af klager ved folketingsvalget i 2022*

Ved seneste folketingsvalg i november 2022, modtog (dengang) indenrigs- og boligministeren 26 klager vedrørende valget.[41]

Den ene af klagerne vedrørte en fejl i rækkefølgen af kandidater på stemmesedlerne i Nyborgkredsen. Klageren, en politiker fra Socialdemokratiet, gjorde gældende, at han – mod partiets anmeldte prioritering – ikke stod øverst på stemmesedlen, men næstnederst. Han mente, at dette havde betydning for hvor mange personlige stemmer, han modtog, og dermed også for hans mulighed for at blive valgt til Folketinget.[42] Indenrigs- og Boligministeriet vurderede, at fejlen var alvorlig og kunne ikke udelukke, at placeringen på stemmesedlen havde haft betydning.[43] Imidlertid anførte ministeriet, at flere forhold gjorde det usikkert, om fejlen reelt havde haft afgørende betydning. For det første blev fejlen opdaget på selve valgdagen, og kommunerne opsatte derfor korrekt rækkefølge i opslag i alle stemmelokaler og informerede vælgerne direkte ved stemmeseddeludleveringen. For det andet fremhævede ministeriet, at politikeren på trods af placeringen på stemmesedlen havde opnået et højere antal personlige stemmer i Nyborgkredsen, end i de andre kredse.[44]

En anden af klagerne vedrørte kvaliteten og farven på de blyanter, der blev udleveret til vælgerne i stemmeboksen i Svendborg Kommune.[45] Klageren anførte, at anvendelse af røde blyanter kunne virke forstyrrende og udgøre en form for "nudging" af vælgerne. Han gjorde desuden

[37] Miller og Elklit 2019, s. 510 f.
[38] Ibid.
[39] Revsbech m.fl. 2019, s. 23 ff.
[40] Mørup m.fl. 2022, s. 116 ff.
[41] jf. UPV's betænkning og indstilling om folketingsvalget den 1. november 2022 (Folketingstidende 2022-23, 2. samling, beslutningsforslag nr. 1). Herefter omtalt som *UPV's indstilling 2022*.
[42] Konkret modtog politikeren 109 færre stemmer end den kandidat fra partiet, der i samme storkreds blev valgt til folketinget på det sidste kredsmandat.
[43] jf. UPV's indstilling 2022, s. 26
[44] Derfor ville det ifølge ministeriet bero på "en række antagelser om vælgernes stemmeadfærd, der har karakter af gisninger, og hvor også vælgernes øvrige kendskab til en spidskandidats lokale tilknytning har betydning" at fastslå, at politikeren kunne være valgt, hvis fejlen ikke var sket.
[45] jf. UPV's indstilling 2022, s. 41.

gældende, at farven kunne gøre det vanskeligt for personer med farveblindhed – herunder valgtilforordnede – at identificere og registrere afgivne stemmer korrekt. Ministeriet fandt ikke, at klagen havde haft betydning for stemmeafgivningen eller valgresultatet.

Ud fra de samme betragtninger som ministeriet, fandt UPV ikke grundlag for at foretage yderligere tiltag fra Folketinget.[46] Udvalget indstillede valget til godkendelse, men opfordrede dog samtidig ministeriet til at overveje muligheden for at iværksætte yderligere tiltag for at sikre, at lignende fejl, som i det første eksempel, ikke gentog sig. Folketinget fulgte indstillingen og godkendte alle mandater ved den efterfølgende afstemning.[47]

Ovenstående fremstilling af eksempler på klager fra seneste folketingsvalg viser, at klager over folketingsvalg kan variere markant i væsentlighed. Den første klage vedrørte en alvorlig fejl, der potentielt kunne have haft indflydelse på mandatfordelingen, og var genstand for grundig behandling i ministeriet. Klagen over brugen af røde blyanter var mindre væsentlig, men blev stadig undersøgt, inden den også blev afvist. Altså undersøges klagerne grundigt, uanset alvorsgrad, i overensstemmelse med officialmaksimen.

Ved gennemgang af de øvrige indstillinger fra de seneste år, er det er ikke muligt at konkludere, hvornår en fejl er af en sådan beskaffenhed, at den vil medføre, at (dele af) valget ikke godkendes. Det beror som nævnt på Folketingets skøn, hvornår et omvalg skal finde sted, jf. FTVL § 90. Siden vedtagelse af 1953-grundloven er det ikke sket[48] og vedrørende perioden før 1953 fremgår det hos Andersen, at omvalg senest fandt sted i Odense i 1918.[49] Det fremgår desuden af en betænkning fra valglovsudvalget, at "[a]dgangen til at foranstalte omvalg må forventes kun at blive udnyttet i tilfælde, hvor der foreligger en så grov fejl, at det må antages for givet, at valgresultatet er blevet påvirket heraf".[50] Ud fra disse oplysninger må det antages, at tærsklen for tilsidesættelse af valg er høj.

Det følger af FTVL § 88, at der gælder en frist på 7 dage for indsendelse af klager, regnet fra valgdagen. Den korte frist må ses i sammenhæng med grundlovens krav om, at Folketinget sammentræder 12 søgnedage efter valgdagen og er således sat af hensyn til, at ministeren skal nå at kunne oplyse sagen inden forelæggelse for UPV.[51] Der er ingen formkrav for, hvordan klagen indsendes.

Hvis der opstår begrundet tvivl om rigtigheden af en afgørelse vedrørende gyldigheden af et valg, antages det af Germer, at Folketinget i medfør af grundlovens § 33 er berettiget til at tage spørgsmålet op til genbehandling.[52]

### 2.4 Domstolsprøvelse af Folketingets afgørelse

Grundlovens § 33 tillægger den endelige kompetence for godkendelse af valg og valgbarhed til Folketinget. Det betyder dels, at afgørelseskompetencen ikke uden en grundlovsændring kan overføres til et andet organ, og dels, at domstolene – i hvert fald som det klare udgangspunkt - ikke kan tage stilling til Folketingets afgørelse efter bestemmelsen.[53]

---

[46] jf. UPV's indstilling 2022, s. 28.
[47] Afstemningen er tilgængelig her: https://www.ft.dk/samling/20222/beslutningsforslag/b1/2/1/afstemning.htm
[48] Miller og Elklit 2019, s. 513
[49] Andersen 1954, s. 272
[50] jf. betænkning om revision af folketingsvalgloven nr. 893 af 1980, s. 66
[51] Miller og Elklit 2019, s. 511
[52] Germer 2012, s. 71, der tager i betragtning, at Folketingets godkendelsesbeslutninger efter nyvalg skal træffes hurtigt, og at UPV i vidt omfang er nødt til at støttes sig til ministeriets vurderinger.
[53] Christensen m.fl. 2024, s. 115

Til trods for den klare ordlyd, valgte Danmarks Nationalsocialistiske Arbejderparti (DNSAP) efter folketingsvalget i 1932 at sagsøge Folketingets formand ved Østre Landsret, fordi Folketinget havde afvist en klage over, at partiets kandidater var opstillet som kandidater uden for parti – i stedet for i tilslutning til DNSAP – mod partiets ønske. I dommen – der er gengivet i U 1933.373 Ø – udtalte landsretten, at domstolene ifølge 1915-grundlovens § 53 var afskåret fra at prøve sagsøgerens klage over Folketingets beslutning.

Bestemmelsen i 1915-grundlovens § 53 er videreført i grundlovens § 33, dog således at der ved ændringen i 1953 blev tilføjet, at kompetencen også indeholdt retten til at afgøre spørgsmål vedrørende fortabelse af valgbarhed.[54] Ifølge betænkning nr. 66 af 1953 til grundloven, var der ikke tilsigtet nogen realitetsændring i forhold til den tidligere grundlov.[55] Det er dermed nærliggende at antage, at en tilsvarende retssag, der anlægges i dag, vil blive afvist under henvisning til kompetencefordelingen i grundlovens § 33.

Selvom det klare udgangspunkt er som beskrevet ovenfor, er det i den statsforfatningsretlige litteratur antaget, at det ikke kan udelukkes, at domstolene i ekstraordinære tilfælde vil anse sig for kompetente til at behandle sagen.[56] Den anførte mulighed for domstolsprøvelse er reserveret til situationer, hvor Folketinget har truffet en afgørelse, som er udtryk for magtfordrejning.[57] Det må i øvrigt forudsættes, at den person, der anlægger sagen, opfylder det almindelige procesretlige krav om retlig interesse,[58] for at en domstolsprøvelse kan komme på tale.

Det uddybes ikke i litteraturen, hvad antagelsen om den hypotetiske mulighed for domstolsprøvelse beror på. Ved gennemgang af forarbejderne til Junigrundloven er spørgsmålet heller ikke behandlet.[59] Med tanke på det bagvedliggende hensyn i bestemmelsen (en beskyttelse af folkeforsamlingen mod kongens indblanding), er det dog nærliggende at antage, at grundlovgiver ved bestemmelsen ikke har forudsat, at bestemmelsen skulle indebære, at et flertal i Folketinget skulle have mulighed for at udnytte sin kompetence til at udelukke politiske modstandere på baggrund af politiske motiver.

### 2.5 Konklusion vedrørende den danske ordning

Det følger af grundlovens § 33, at Folketinget selv afgør gyldigheden af folketingsvalg samt spørgsmålet om, hvorvidt et medlem har mistet sin valgbarhed. Konkret varetages prøvelsen i første omgang af Udvalget til Prøvelse af Valgene (UPV), som på baggrund af materiale fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet afgiver indstilling til Folketinget. Ministeriets rolle er central i oplysningen af klagesager, men oplysningen er ikke underlagt de formelle sagsbehandlingsregler i forvaltningsloven, ligesom der ikke i øvrigt er vedtaget nærmere processuelle regler vedrørende sagsbehandlingen af klager.

Folketingets prøvelse sker på baggrund af de formelle regler i grundloven, folketingsvalgloven og Folketingets forretningsorden. Folketinget er bundet af de formelle regler for valgets gennemførelse og opgørelse, men råder over et skøn med hensyn til, hvilke konsekvenser eventuelle fejl skal have. Skønnet er vidtgående og ikke underlagt nærmere lovregulering, hvilket ikke fuldstændigt udelukker, at der kan være risiko for, at politiske hensyn kan spille ind i afgørelsen.

---

[54] jf. Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1915, § 53, med ordlyden: *Hvert af Tingene afgør selv Gyldigheden af sine Medlemmers Valg*. Tilgængelig her: https://danmarkshistorien.dk/vis/materiale/danmarks-riges-grundlov-af-5-juni-1915.
[55] jf. betænkning nr. 66/1953 afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, s. 35.
[56] Synspunktet er gjort gældende hos Christensen m.fl. 2024, s. 115, og hos Germer 2012 s. 69 f.
[57] Germer 2012, s. 69 f., der dog anfører, at en sådan situation næppe nogensinde vil opstå.
[58] Christensen m.fl. 2024, s. 294 f.
[59] smh. forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-1849, sp. 2394 og 3291, hvor bestemmelsen optages enstemmigt og uden diskussion.

En person, der ikke får godkendt sit mandat – eller ikke får medhold i en klage – kan som det klare udgangspunkt ikke få spørgsmålet prøvet ved domstolene. Det kan dog ikke udelukkes, at domstolene i ekstraordinære tilfælde vil anse sig for kompetente, navnlig hvis Folketingets afgørelse må anses for udtryk for magtfordrejning.

## 3. Hvilke krav stiller EMRK og EMD til medlemsstaternes ordning for godkendelse af valg?

### 3.1 Om EMRK, EMD og artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) blev vedtaget af Europarådet i 1950 og trådte i kraft i 1953. Danmark ratificerede konventionen i samme år og har siden været folkeretligt forpligtet til at overholde konventionens bestemmelser.[60] EMRK blev formelt en del af national ret, da den blev inkorporeret ved lov nr. 285 af 29. april 1992.[61]

EMRK fastlægger en række fundamentale rettigheder og friheder, som medlemsstaterne skal respektere og sikre. Blandt de centrale rettigheder er beskyttelse af borgernes bevægelsesfrihed, privatsfære, fysiske integritet, retten til retfærdig rettergang samt ytrings-, forsamlings- og religionsfrihed. Desuden indeholder EMRK i sin første tillægsprotokol en bestemmelse om retten til frie valg, jf. artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 (herefter artikel 3 i TP1). Denne bestemmelse er selvstændigt - og i sammenhæng med artikel 13 (om adgang til effektive retsmidler) - blevet påberåbt i sager ved EMD om godkendelse af valg.

EMRK's bestemmelser har i vidt omfang karakter af generelle og vage retlige standarder. Derfor er det i praksis EMD der, i henhold til EMRK art. 32, fortolker og fastlægger det nærmere indhold af medlemsstaternes forpligtelser.[62] EMRK er en traktat og fortolkes ifølge EMD med udgangspunkt i de folkeretlige retningslinjer for traktatfortolkning i art. 31-33 i Wienerkonventionen.[63] Dette indebærer, at der ved fortolkningen lægges vægt på bestemmelsens sproglige forståelse, dens sammenhæng med øvrige bestemmelser i konventionen samt dens genstand og formål.

EMD's fortolkningsstil adskiller sig fra den danske lovfortolkning ved at være formålsorienteret og dynamisk med henblik på at sikre den effektive virkning af EMRK.[64] EMD har betegnet EMRK som et "living instrument", hvilket indebærer, at konventionens bestemmelser skal fortolkes i lyset af "present day conditions".[65] Dermed kan fortolkningen ændres over tid, i takt med samfundsudviklingen. F.eks. er den fortolkning af begrebet "privatliv" efter EMRK art. 8, som EMD anlagde ved konventionens ikrafttræden i 1953 væsentligt forskellig fra fortolkningen i dag.[66] Et aktuelt eksempel på dette ses ved EMD's fortolkning i sagen i *Verein Klimaseniorinnen mod Schweiz*, hvor EMD udledte en pligt for staterne til at beskytte borgerne mod klimaforandringernes virkning på sundhed og livskvalitet af EMRK artikel 8.[67]

I sin praksis følger EMD også doktrinen om medlemsstaternes skønsmargin ("margin of appreciation"). Doktrinen udspringer af subsidiaritetsprincippet og bygger på den forudsætning, at det primære ansvar for at sikre konventionens rettigheder påhviler de nationale myndigheder, mens

[60] Rytter 2024, s. 56
[61] Halleskov og Terkelsen 2023, s. 175
[62] Halleskov og Terkelsen 2023, s. 215
[63] jf. N.D. og N.T. mod Spanien, pr. 172.
[64] jf. N.D. og N.T mod Spanien, pr. 171
[65] Tyrer mod Storbritannien, pr. 31
[66] Halleskov & Terkelsen 2023, s. 217
[67] Verein KlimaSeniorinnen Schweiz m.fl. mod Schweiz, pr. 544-545

EMD's opgave er at efterprøve om statens afgørelser er forenelige med konventionen. Jo bredere skønsmargin en stat indrømmes, desto mere tilbageholdende er EMD i sin prøvelse – og omvendt.[68] Hvor der ikke foreligger en klar europæisk konsensus, eller sagen angår politisk omstridte spørgsmål, overlades der typisk et større skøn til staten.[69] Skønsmarginen spiller også en rolle i de domme, der analyseres i afsnit 3.2, og betydningen af dette uddybes i afsnit 4.

*Nærmere om retten til frie valg*
Af artikel 3 i TP 1 følger, at medlemsstaterne er forpligtede til at "afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling". Med hensyn til valgklager følger det af EMD's praksis, at bestemmelsen indebærer en række positive proceduremæssige forpligtelser. EMD har gentagne gange fastslået, at staterne skal sikre, at der eksisterer et effektivt nationalt system for behandling af individuelle klager vedrørende valget – og at dette system er omgivet af tilstrækkelige garantier mod vilkårlighed. Som fremhævet i *Davydov m.fl. mod Rusland* ville de rettigheder, som art. 3 i TP 1 garanterer, være illusoriske, hvis der ikke var adgang til at få konkrete uregelmæssigheder prøvet effektivt for et kompetent nationalt organ.[70]

Som eksempel på, hvordan sådanne forpligtelser konkret udmøntes, fandt EMD i *Kovach mod Ukraine*, at nationale regler, som tillod annullering af valgresultater med henvisning til "other circumstances", var for arbitrære og uforudsigelige.[71] I en anden sag, *Grosaru mod Rumænien,* konstaterede EMD en krænkelse, fordi valgmyndighederne havde afvist en klage uden at høre klageren og uden at begrunde klagen, ligesom de nationale domstole efterfølgende afviste at kunne behandle sagen. EMD lagde desuden vægt på, at det beslutningstagende organ – bestående af parlamentsmedlemmer – ikke gav tilstrækkelige garantier for upartiskhed.[72]

På denne baggrund undersøges det i det følgende afsnit, hvordan EMD i to nyere sager har anvendt og videreudviklet de krav til prøvelsen af valgklager, som følger af praksis om art. 3 i TP 1.

### 3.2 Domsanalyse
I det følgende analyseres to nylige domme fra EMD, der begge angår klager over processen efter valg. Den første dom, der bliver behandlet, er sagen *Mugemangango mod Belgien,*[73] der blev afsagt af EMD's storkammer den 7. juli 2020. Den anden dom, *Guðmundur Gunnarsson og Magnús Davíð Norðdahl mod Island,*[74] blev afsagt af den 16. april 2024 efter behandling i almindeligt kammer.

Der tages udgangspunkt Mugemangango-sagen, da storkammerets praksis tillægges større vægt ved fortolkning og anvendelse af konventionen, end praksis fra et almindeligt kammer. Grunden til dette er, at Storkammeret består af flere dommere (17 dommere) end det almindelige kammer (7 dommere), og at Storkammeret har en særlig funktion og rolle med hensyn til at videreudvikle og sikre ensartet praksis.[75] Dette kommer også til udtryk i konventionen, hvor der i art. 30 er fastsat en adgang for et kammer til at afgive dets jurisdiktion til Storkammeret, hvis der opstår et principielt fortolkningsspørgsmål om EMRK eller protokollerne.[76]

---

[68] Halleskov og Terkelsen 2023, s. 217 f.
[69] Kjølbro 2023, s. 25 f.
[70] Davydov m.fl. mod Rusland, pr. 274.
[71] Kovach mod Ukraine, pr. 59-61
[72] Grosaru mod Rumænien, pr. 52-54
[73] Mugemangango mod Belgien 310/15, afsagt den 10. juli 2020, herefter *Mugemangango-sagen*
[74] Guðmundur Gunnarsson og Magnús Davíð Norðdahl mod Island (sagsnumre 24159/22 og 25751/22), afsagt den 16. april 2024 – herefter *Gunnarsson-sagen.*
[75] Kjølbro 2023, s. 19.
[76] Christoffersen m.fl. 2024, s. 1320

### 3.2.1 Mugemangango mod Belgien

*3.2.1.1 Sagens faktum*

Sagens klager var den belgiske politiker Germain Mugemangango, der i 2014 stillede op til det Vallonske Parlament som spidskandidat for partiet "Parti du travail de Belgique" i Charleroi valgkredsen. Partiet opnåede 14 stemmer for lidt til at sikre et mandat, og samtidig blev der i Charleroi-kredsen erklæret 21.385 stemmesedler ugyldige, blanke eller ødelagte.

Mugemangango indgav en klage til det Vallonske Parlament, hvor han anmodede om en fornyet gennemgang og genoptælling af disse stemmesedler. I klagen anførte han en række uregelmæssigheder ved stemmeoptællingen, herunder træthed blandt tællerne, utilstrækkelig uddannelse af valgtilforordnede og tekniske problemer med stemmesedlerne.

Klagen blev først behandlet af parlamentets "committee on the Examination of Credentials" - et prøvelsesudvalg, som består af 7 medlemmer udvalgt ved lodtrækning efter forretningsordenen for det Vallonske Parlament. Udvalget hørte Mugemangango og hans advokat på et offentligt møde og fandt efter flere dages behandling, at hans klage var velbegrundet. Derfor anbefalede udvalget en genoptælling af stemmerne til parlamentet.

Denne anbefaling blev imidlertid ikke fulgt af det samlede Vallonske Parlament, der på dets konstituerende møde afviste anmodningen med 43 stemmer imod (ud af 75). Ved afstemningen deltog også de medlemmer, der var valgt i samme kreds som Mugemangango og hvis valg derfor kunne blive påvirket af en eventuel genoptælling.

Parlamentet godkendte samme dag alle valgresultater og afgav efterfølgende en skriftlig begrundelse for afgørelsen, hvoraf det bl.a. fremgik, at de anførte problemer angik generelle forhold ved valgsystemet og at antallet af ugyldige stemmer var lavere end ved det tidligere valg i 2009.[77]

For EMD gjorde Mugemangango overordnet gældende, at hans ret til at stille op til frie valg efter artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 var blevet krænket som følge af at hans anmodning om genoptælling var blevet nægtet af det Vallonske Parlament – et parlament der ifølge ham havde fungeret som både dommer og part i undersøgelsen af hans klage.[78]
Belgien gjorde gældende, at der ikke forelå nogen krænkelse, og fremhævede at klagen var blevet behandlet i overensstemmelse med gældende regler, på gennemsigtig vis med mulighed for at blive hørt, samt at parlamentets rolle som afgørende instans byggede på en statsforfatningsmæssig tradition.[79]

*3.2.1.2 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols vurdering*

EMD indledte sin vurdering med nogle generelle bemærkninger om staternes forpligtelse i forbindelse med godkendelse af valg. På den ene side understregede EMD vigtigheden ved at have visse garantier i forbindelse med godkendelsesprocessen – i overensstemmelse med den tidligere nævnte *Davydov m.fl. mod Rusland* - eftersom "the concept of free elections would be put at risk only if there was evidence of procedural breaches […] and where such complaints received no effective examination at the domestic level".[80] Uden et sådant system, ville de rettigheder, som artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 indebærer, blive illusoriske.[81] På den anden side anførte EMD også, at der ikke af

[77] Mugemangango, pr. 8-22.
[78] Mugemangango-sagen., pr. 48
[79] Ibid., pr. 56-60
[80] Ibid., pr. 78
[81] Ibid., pr. 69.

bestemmelsen kan udledes en forpligtelse for medlemsstaterne til at have et bestemt valgsystem og at vurderingen af den enkelte stats ordning må ses i lyset af statens politiske udvikling.[82] Altså anvendes det føromtalte princip om staternes skønsmargin i denne sammenhæng.

På denne baggrund indledte EMD sin prøvelse med at undersøge, for det første, om Mugemangangos klager over valget var tilstrækkeligt alvorlige og velbegrundede, og for det andet, om disse klager blev undergivet en effektiv prøvelse i det belgiske system.[83]

Hvad angik det første, lagde EMD vægt på, at prøveudvalget, nedsat af det Vallonske Parlament, havde vurderet, at Mugemangangos klage var velbegrundet og anbefalet en genoptælling. Derudover kunne prøvelsesudvalget ikke udelukke, at en genoptælling af stemmerne kunne føre til en anden mandatfordeling – og at det dermed videre ikke udelukkes, at Mugemangango efter en genoptælling ville have fået et mandat.[84] Som følge heraf fandt EMD, at Mugemangangos klage var tilstrækkelig alvorlig og velbegrundet.

Hvad angår det andet spørgsmål – om klagerne i det belgiske system var blevet undergivet en effektiv prøvelse – centrerede EMD sin vurdering omkring følgende punkter:

1. "Guarantees of the impartiality of the decision-making body"[85]
2. "Discretion enjoyed by the decision-making body"[86]
3. "Guarantees of a fair, objective and reasoned decision"[87]

I de følgende afsnit uddybes punkterne.

*3.2.1.2.1 Guarantees of the impartiality of the decision-making body*

Det første moment, som EMD undersøgte var, om der i den belgiske lovgivning forelå *tilstrækkelige garantier for upartiskhed hos det organ, der traf afgørelse om valgets godkendelse*.

EMD lagde i den forbindelse vægt på, at artikel 3 i TP1 har til formål at styrke borgernes tillid til de folkevalgte, ved at sikre deres demokratiske legitimitet. Dette mål forudsætter, at den myndighed, der behandler valgklager, skal kunne stille garantier for, at der kun lægges vægt på faktuelle og retlige hensyn – og ikke politiske hensyn – når den træffer afgørelse. I den forbindelse bemærkede EMD, at medlemmer af et parlament per definition ikke kan være "politically neutral". Dette synspunkt - kombineret med det forhold at den belgiske ordning indebar, at både den indledende behandling og endelige afgørelse blev truffet af parlamentsmedlemmer – medførte, at EMD i sin bedømmelse var særligt opmærksom på, om der var fastsat garantier mod upartiskhed i den nationale lovgivning.[88]

EMD noterede, at behandlingen i første omgang var sket i et udvalg, udelukkende bestående af medlemmer af parlamentet, udtrukket ved lodtrækning. Ved lodtrækningen var der ingen regler, der sikrede, at udvalgets sammensætning politisk afspejlede parlamentets, ligesom der ikke var regler, der forhindrede at medlemmer fra samme valgkreds som Mugemangango blev en del af udvalget. Konkret havde to medlemmer fra Charleroi-valgkredsen deltaget i udvalgsbehandlingen.

[82] Ibid., pr. 68 og 73
[83] Ibid., pr. 79
[84] Mugemangango-sagen, pr. 82-84
[85] Ibid., pr. 94-108
[86] Ibid., pr. 109-114
[87] Ibid., pr. 115-121
[88] Ibid., pr. 96-98

Det indgik også i vurderingen, at der heller ikke var fastsat habilitetsregler i forbindelse med den efterfølgende afstemning i parlamentet. Afgørelsen var blevet endeligt truffet af hele parlamentet, med deltagelse af medlemmer, hvis eget valg kunne blive berørt (og hvis interesser derfor havde været i direkte modstrid med Mugemangangos), såfremt klagen var blevet imødekommet.

Endvidere bemærkede EMD, at fordi afgørelsen blev truffet ved simpelt flertal, indebar det en mulighed for, at et snævert flertal i princippet kunne gennemtvinge sin egen politiske holdning over for et stort mindretal.[89]

Som følge af fraværet af de ovennævnte regler om habilitet, der kunne imødese interessekonflikter og fungere som et værn mod usaglige hensyn i afgørelsen, konkluderede EMD, at Mugemangangos klage var blevet prøvet af et organ, der savnede tilstrækkelige garantier for upartiskhed.[90]

*3.2.1.2.2 Discretion enjoyed by the decision-making body*

I relation til dette punkt fastslog EMD, at *det skøn, der udøves af det organ, der behandler og træffer afgørelse af valget, ikke må være for vidtgående eller vilkårligt*. Skønnet skal begrænses med "sufficient precision" ved bestemmelser i national lovgivning.[91]

Hvad angik den belgiske ordning, bemærkede EMD, at der ikke forelå en nærmere reguleret procedure for behandlingen af klager. Den nationale ordning gav det Vallonske Parlament enekompetence til at træffe afgørelse om valgets gyldighed og enhver tvist om medlemmernes valgbarhed.[92] Det eneste relevante regelsæt bestod af det Vallonske Parlaments forretningsorden, som alene definerede prøvelsesudvalgets sammensætning og fastsatte visse formkrav for klagebehandling.[93]

EMD tillagde det desuden vægt, at der ikke var fastsat regler, der nærmere angav de kriterier, parlamentet skulle lægge vægt på i sin vurdering. Ligeledes manglede der bestemmelser, der fastsatte retsvirkningerne af en evt. beslutning om at imødekomme en klage, herunder hvornår en omtælling skulle finde sted eller hvornår valget skulle erklæres ugyldigt.[94]

Ud fra disse momenter fandt EMD, at det skøn, der var tillagt det Vallonske Parlament, ikke var tilstrækkeligt præcist afgrænset i det nationale retsgrundlag.[95]

*3.2.1.2.3 Guarantees of a fair, objective and reasoned decision*

For det tredje fastslog EMD at proceduren i forbindelse med behandlingen af valgtvister skal indeholde *garantier for en retfærdig, objektiv og tilstrækkeligt begrundet afgørelse*.[96]

EMD understregede navnlig, at klagere skal have mulighed for at fremsætte deres synspunkter - enten skriftligt eller ved en offentlig høring – som led i en kontradiktorisk proces. Herudover udtalte EMD, at det skal fremgå af en offentlige begrundelse, at der ved afgørelsen er taget stilling til klagerens argumenter.

I relation til den belgiske ordning konstaterede EMD, at der ikke var fastsat formelle regler, der sikrede disse rettigheder. Det blev dog anerkendt, at Mugemangango i den konkrete sag

[89] Mugemangango-sagen, pr. 103-107
[90] Ibid., pr. 108
[91] Ibid., pr. 109
[92] Ibid., pr. 110-111
[93] Ibid., pr. 24, herunder f.eks. en klagefrist på 10 dage.
[94] Ibid., pr. 112
[95] Mugemangango-sagen, pr. 114
[96] Ibid., pr. 115

rent faktisk havde haft adgang til visse processuelle garantier. Han var blevet hørt af prøvelsesudvalget og han havde modtaget en begrundelse for parlamentets beslutning.

Disse processuelle garantier byggede imidlertid på skønsmæssige ad-hoc beslutninger, hvilket efter EMD's opfattelse gjorde, at de hverken var generelt tilgængelige eller forudsigelige.

Selvom parlamentet afgav en begrundelse for sin beslutning, havde begrundelsen ikke indeholdt nogen forklaring på, hvorfor man havde valgt at fravige den vurdering og indstilling, som udvalget havde fremsat.[97]

På denne baggrund konkluderede EMD, at den belgiske lovgivning ikke indeholdt tilstrækkelige garantier for en retfærdig, objektiv og begrundet afgørelse ved behandlingen af klager. Den belgiske ordning opfyldte derfor heller ikke kravene i artikel 3 i TP1 på dette punkt.

*3.2.1.2.4 EMD's konklusion vedr. klagebehandlingen*

Ud fra en samlet vurdering af de ovenstående momenter, konkluderede EMD, at Mugemangangos klage ikke var blevet behandlet under en proces, der gav passende og tilstrækkelige garantier til at forhindre vilkårlighed og sikre en effektiv undersøgelse i overensstemmelse med artikel 3 i TP1. Mugemangangos rettigheder efter bestemmelsen var derfor blevet krænket.

*3.2.1.3.5 Nærmere om EMRK art. 13*

EMD tog i sagen også stilling til, om EMRK art. 13, sammenholdt med art. 3 i tillægsprotokol nr. 1 var blevet krænket. Artikel 13 vedrører retten til et effektivt nationalt retsmiddel, når en klager gør gældende, at hans rettigheder efter konventionen er krænket. Mere præcist følger det af bestemmelsen, at "enhver, hvis rettigheder og friheder efter [EMRK] er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed". Af særlig relevans for vurderingen af den danske ordning under afsnit 4 er, at EMD gjorde sig nogle uddybende bemærkninger om, hvad der nærmere ligger i den "myndighed", der refereres til i artikel 13 i forbindelse med prøvelse af valgklager.

EMD fastslog, at den myndighed, der omtales i artikel 13, ikke nødvendigvis behøver at være en domstol i snæver forstand, så længe visse minimumsgarantier er opfyldt. Den kompetente myndighed skal navnlig sikre tilstrækkelige garantier for upartiskhed, at dens skøn er klart afgrænset i national ret, og at proceduren sikrer en retfærdig, objektiv og tilstrækkeligt begrundet afgørelse.[98] EMD henviste herefter til subsidiaritetsprincippet, og understregede, at den ikke ville foreskrive nogen bestemt ordning eller type af prøvelsesorgan. Spørgsmålet om den nærmere indretning af organet var ifølge EMD nært tilknyttet magtadskillelseslæren, og faldt derfor inden for den vide skønsmargin, der tilkommer staterne ved udformningen af deres valgsystemer.[99]

Afslutningsvist bemærkede EMD dog, at "a judicial or judicial-type remedy, whether at first instance or following a decision by a non-judicial body, is in principle such as to satisfy the requirements of Article 3 of protocol no. 1". Altså vil en domstol eller et domstolslignende organ, enten i første instans eller efter en afgørelse truffet af et ikke-judicielt organ, i princippet opfylde kravene efter konventionen. I afsnit 4.2 diskuteres det, hvilken betydning denne bemærkning har for vurderingen af den danske ordning.

[97] Ibid., pr. 116-120
[98] Mugemangango-sagen, pr. 137
[99] Ibid., pr. 138

I forhold til den konkrete vurdering af den belgiske ordning på dette punkt, blev det indledningsvist konstateret, at der ikke var til nogen form for efterfølgende prøvelse af det Vallonske Parlaments beslutning – hverken i form af domstolsprøvelse eller anden prøvelse. Dette blev i øvrigt bekræftet af oplysninger om, at de nationale domstole i Belgien, ved flere lejligheder havde afvist at behandle sager vedrørende valgets gyldighed, med henvisning til, at det lå uden for deres kompetence.[100]

Eftersom EMD allerede havde konstateret, at proceduren i det Vallonske Parlament ikke indeholdt passende og tilstrækkelige garantier for at sikre en effektiv behandling af sagsøgerens klage og da dette var det eneste retsmiddel, som stod til rådighed i sager om klager over valget, kunne ordningen heller ikke anses som et effektivt retsmiddel efter EMRK art. 13.[101]

EMD konkluderede derfor, at der forelå en krænkelse af EMRK art. 13 sammenholdt med art. 3 i tillægsprotokol nr. 1.

### 3.2.2 Gunnarsson og Norddahl mod Island

#### *3.2.2.1 Sagens faktum*

Sagerne *Guðmundur Gunnarsson mod Island* og *Magnús Davíð Norðdahl mod Island* blev behandlet samlet. Begge klagere var islandske politikere, der klagede over parlamentsvalget til "Alþingi" (Altinget), afholdt den 25. september 2021.

Altinget består af 63 medlemmer, der vælges ved forholdstalsvalg. Heraf vælges 54 direkte i seks valgkredse, mens de resterende 9 mandater fordeles som såkaldte "levelling seats" (herefter benævnt udligningsmandater) blandt de partier, der opnår mindst 5 % af stemmerne på landsplan. Formålet med udligningsmandaterne er at kompensere for den betydelige forskel i størrelse mellem valgkredsene og sikre, at den samlede mandatfordeling afspejler partiernes nationale stemmeandel.[102]

Efter optælling af stemmerne stod Gunnarsson til at blive valgt ind på et af de 9 udjævningsmandater. På baggrund af en stemmeforskel på blot to stemmer i to valgkredse vurderede valgmyndighederne, at en genoptælling var nødvendig i disse kredse. Ved genoptællingen mistede Gunnarssons parti ni stemmer, hvilket bevirkede, at han mistede sit mandat. Norddahl opnåede ikke valg, hverken før eller efter omtællingen.[103]

I henhold til § 46 i den islandske forfatning, tilkommer det Altinget at tage stilling til, om dets medlemmer er lovligt valgt: "Althingi decides itself whether its members are legally elected and also whether a member has lost eligibility for election to Althingi".[104] De nærmere regler for, hvordan behandlingen af klager over valg foregår, er fastsat i Altingets forretningsorden og den islandske valglov.

På tidspunktet for valget i 2021 fremgik det af Altingets forretningsorden, at den fungerende formand kunne udpege et "the Preparatory Credentials Committee" (herefter benævnt "det forberedende udvalg") forud for åbningsmødet med henblik på at forberede prøvelsen af valget.[105] Det var dette udvalg, der i første omgang behandlede klager over valgets gennemførelse. Den videre behandling blev foretaget af "the Credentials Committee" (herefter benævnt "mandatudvalget"), som

[100] Mugemangango-sagen, pr. 134
[101] Ibid., pr. 135
[102] Gunnarsson-sagen, pr. 5-7
[103] Ibid., pr. 13-14
[104] Gunnarsson-sagen, pr. 31. Det bemærkes, at ordlyden ligger meget tæt på ordlyden af grundlovens § 33.
[105] jf. Ibid., pr. 33, der gengiver den oversatte ordlyd af Altingets forretningsordens § 1, stk. 3.

blev valgt af det nyvalgte Alting og havde til opgave at udarbejde en indstilling om valget til Altingets samlede afgørelse.

I overensstemmelse med denne procedure indgav Gunnarsson og Norðdahl klage til Altinget, hvor de bl.a. gjorde gældende, at der manglede lovhjemmel for genoptællingen, at stemmesedlerne mellem første og anden optælling havde været opbevaret uden fornødent opsyn, og at partiernes repræsentanter ikke var blevet underrettet om omtællingen og derfor ikke havde haft mulighed for at overvære den.[106]

Klagerne blev først behandlet af det forberedende udvalg, som gennemførte en omfattende undersøgelse og udarbejdede en rapport på 90 sider. Udvalget pegede på flere uregelmæssigheder i valgets gennemførelse, hvor den mest alvorlige vedrørte opbevaringen af stemmesedlerne mellem første og anden optælling, der var sket uden overvågning og i et uaflåst rum. Udvalget var splittet med hensyn til, hvilken betydning de konstaterede fejl havde for valgresultatet, og afgav derfor ikke en samlet anbefaling.[107]

Sagen blev derefter behandlet af mandatudvalget, som konkret bestod af de samme ni medlemmer som det forberedende udvalg.[108] På grund af den fortsatte uenighed blev der afgivet forskellige forslag til Altinget. Et flertal i udvalget indstillede, at alle 63 mandater burde godkendes, idet det blev vurderet, at de konstaterede fejl ikke havde haft afgørende betydning for resultatet. Mindretallet foreslog nyvalg i den berørte valgkreds. Den 25. november 2021 afholdt Altinget en høring og stemte om forslagene fra mandatudvalget. Flertallet forkastede forslaget om nyvalg og godkendte mandaterne for samtlige 63 medlemmer.[109]

På baggrund af dette handlingsforløb, gjorde klagerne for EMD gældende, at prøvelsen af deres valgklager i Island ikke opfyldte kravene i artikel 3 i TP1.

#### *3.2.2.2 EMD's vurdering*

I pådømmelsen af sagen anvendte EMD den samme fremgangsmetode som i Mugemangango-sagen. Det vil sige, at EMD først behandlede, om klagerne var "serious and arguable", hvorefter de foretog selve vurderingen med udgangspunkt i de tre kriterier, der er gennemgået ovenfor under 3.2.1.2.[110]

Med henblik på at styrke grundlaget for vurderingen af den danske ordning i afsnit 4, analyseres det i det følgende, hvordan EMD anvendte de tre kriterier på den islandske ordning, og om vurderingen adskiller sig fra den, der blev foretaget i Mugemangango-sagen. Der rettes særligt fokus mod den efterfølgende vurdering af EMRK artikel 13, da Island – til støtte for, at der forelå et effektivt retsmiddel mod afgørelsen – gjorde gældende, at der bestod en teoretisk adgang til domstolsprøvelse, på trods af forfatningens ordlyd.[111]

##### *3.2.2.2.1 Vedrørende garantier for upartiskhed hos prøvelsesorganet*

[106] Ibid., pr. 16
[107] Ibid., pr. 23
[108] Ibid., pr. 83
[109] Gunnarsson-sagen, pr. 27-30
[110] Med hensyn til dette første vurderingselement udtalte EMD i præmis 70, at klagernes indsigelser måtte anses for tilstrækkeligt alvorlige og velbegrundede til at kræve en vurdering af, om prøvelsen heraf havde været effektiv i henhold til artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1.
[111] Ligesom det med henhold til den danske ordning i teorien er antaget, at der i nogle tilfælde er mulighed for domstolsprøvelse, jf. afsnit 2.4

Ligesom i *Mugemangango* undersøgte EMD Islands prøvelsesordning indeholder klare og effektive garantier mod partiskhed. Dette var særligt påkrævet i tilfælde som det foreliggende, hvor hele behandlingen – i både det forberedende og det besluttende organ – blev varetaget af medlemmer af det nyvalgte parlament, der reelt traf afgørelse om deres egne mandater.[112]

Ved vurderingen af, om det islandske system opfyldte kravene til upartiskhed, inddrog EMD sin praksis efter EMRK artikel 6 om retfærdig rettergang. EMD slog fast, at artikel 6 ikke fandt direkte anvendelse i sagen, men at de principper, der er udviklet i fortolkningen af den, kan være vejledende ved fortolkningen af artikel 3 i TP 1. Det blev gentaget, at formålet med artikel 3 i TP 1 er at beskytte vælgernes tillid til valgprocessen og dets resultater. En tillid, som forudsætter, at klager behandles med tilstrækkelig uafhængighed og neutralitet.[113] EMD gik dog et skridt videre i sin perspektivering til artikel 6 og henviste til princippet om, at "justice must not only be done; it must also be seen to be done", der er udviklet i EMD's praksis om dommerinhabilitet. Også ved prøvelse af valgklager har "appearances" af ordningen betydning, som et værn mod offentlighedens mistillid til om sagen behandles usagligt og under inddragelse af politisk motiverede hensyn.[114]

I den konkrete vurdering af den islandske ordning, lagde EMD vægt på, at der ikke fandtes regler, som forebyggede interessekonflikter, hverken i det forberedende udvalg eller i mandatudvalget. Der var således intet værn mod, at medlemmer med personlig interesse i udfaldet kunne deltage i behandlingen. Det samme gjorde sig gældende for den efterfølgende behandling i det samlede Alting. Det var muligt, at medlemmer, som selv kunne have mistet deres mandat, hvis klagen var imødekommet, deltog i afstemningen.

EMD bemærkede i den forbindelse, at genoptællingen havde medført tabet af det eneste mandat, som Gunnarssons parti havde opnået i den pågældende valgkreds og at denne ændring havde styrket partiets politiske modstandere i kredsen. Dertil kom, at fordelingen af udligningsmandaterne kunne være påvirket i hele landet, hvis klagerne havde fået medhold i deres klager – hvilket indebar, at et betydeligt antal medlemmer i øvrigt potentielt havde en personlig interesse i udfaldet af prøvelsen.[115]

Selvom EMD udtrykkeligt anførte, at den hverken havde til hensigt eller et grundlag for at betvivle de involverede udvalgs troværdighed eller antage, at afstemningen i Altinget havde været politisk motiveret,[116] fandt den, at fraværet af eksplicitte regler til forebyggelse af inhabilitet og interessekonflikter i sig selv skabte en objektiv bekymring for beslutningens integritet.

EMD konstaterede, at fraværet af formelle garantier for upartiskhed i sig selv var tilstrækkeligt til at konstatere en krænkelse og fandt allerede efter det første kriterie, at den islandske klageordning ikke opfyldte kravene i artikel 3 i TP1.[117]

*3.2.2.2.2 Vedrørende Altingets skønsbeføjelse*

I anden del af vurderingen undersøgte EMD, om den nationale ordning indeholdt regler, som fastsatte grænser for prøvelsesorgans skønsbeføjelse.

[112] Gunnarsson-sagen, pr. 74 og 82
[113] Gunnarsson-sagen, pr. 79-81
[114] Ibid., pr. 87-88.
[115] Ibid., pr. 83-85
[116] Ibid., pr. 86
[117] Ibid., pr. 90

Ved vurderingen af den islandske ordning konstaterede EMD, at der eksisterede en valglov og en forretningsorden for Altinget, som regulerede den overordnede procedure for behandling af valgklager. Det blev bemærket, at disse regler alene udgjorde et meget overordnet og begrænset rammeværk for behandlingen af valgklager.

EMD udtalte sig særligt om § 120 i den islandske valglov, hvorefter Altinget skulle erklære et valg ugyldigt, hvis fejl under valget kunne have haft betydning for resultatet. På trods af den tilsyneladende klare formulering, vurderede EMD, at bestemmelsen i praksis gav anledning til betydelig uklarhed. Dette blev illustreret ved, at der i de relevante udvalg havde hersket markant uenighed om betydningen og konsekvensen af kriteriet – hvilket viste, at bestemmelsen tillod forskellige fortolkninger og dermed kun i begrænset omfang begrænsede skønnet.

På denne baggrund konkluderede EMD, at Altinget i praksis havde et næsten ubegrænset skøn – "virtually unlimited" - med hensyn til, hvilke konsekvenser man ville drage af eventuelle fejl i valget.[118] Dette indebar, at den nationale ordning ikke opfyldte kravet om, at prøvelsesorganets skønsbeføjelse skal være tilstrækkeligt afgrænset og præciseret i national ret.[119]

*3.2.2.2.3 Vedrørende retfærdig og begrundet afgørelse*

Det tredje vurderingspunkt angår, om den nationale prøvelse i tilstrækkelig grad opfylder kravene om en retfærdig, objektiv og begrundet afgørelse.

EMD konstaterede, at hverken valgloven eller Altingets forretningsorden indeholdt nærmere regler for behandling af valgklager. Det forberedende udvalg havde imidlertid selv vedtaget interne procedureregler, som sikrede klagerne adgang til at fremføre deres synspunkter, kommentere på det faktuelle grundlag og blive hørt i sagen. I de interne regler var det også bestemt, at den islandske forvaltningslov og forvaltningsretlige principper – i det omfang det var relevant – skulle finde anvendelse på klagebehandlingen.[120]

Det samlede Alting traf afgørelse på baggrund af det materiale og de vurderinger, som var blevet indsamlet af udvalget, og som var offentligt tilgængeligt, dog med undtagelse af fortroligt materiale. Beslutningen blev truffet efter en længere debat og på baggrund af begrundede forslag fra udvalget.

Derfor fandt EMD, at selve behandlingen af valgklagerne i det forberedende udvalg havde været tilstrækkelig retfærdig og opfyldt de krav til proceduremæssige garantier, som følger af artikel 3 i TP1 – også selvom disse garantier ikke havde hjemmel i formel lovgivning.[121] Dette ændrede dog ikke ved, at ordningen samlet set var i strid med bestemmelsen i kraft af de to andre punkter.

*3.2.2.2.4 Vedrørende effektivt retsmiddel*

EMD skulle herefter tage stilling til, om der var sket krænkelse af EMRK artikel 13, sammenholdt med artikel 3 i TP1. Ligesom i Mugemangango-sagen nåede EMD frem til, at eftersom processen for klagebehandling i den islandske ordning ikke opfyldte kravene i artikel 3 i TP 1, kunne denne proces heller ikke anses som et effektivt retsmiddel i henhold til artikel 13.

Anderledes blev det fra Islands side gjort gældende, at der – på trods af ordlyden i deres forfatnings § 46 – eksisterede en mulighed for domstolsprøvelse. Til støtte herfor henviste Island bl.a. til den generelle domstolskompetence i artikel 60 i den islandske forfatning, hvorefter "Judges settle all

[118] Gunnarsson-sagen, pr. 96
[119] Ibid., pr. 93-97
[120] Ibid., hhv. pr. 101-102 og pr. 34
[121] Gunnarsson-sagen, pr. 103-104

disputes regarding the competence of the authorities", og gjorde gældende, at klagerne kunne have anlagt sag ved de nationale domstole. Island henviste også til "scholarly opinions on this matter".[122]

EMD vurderede imidlertid, at Island ikke havde godtgjort, at en sådan mulighed reelt eksisterede, da den aldrig havde været anvendt i praksis. EMD henviste i den forbindelse til sin praksis, hvorefter et retsmiddel skal være både tilgængeligt og anvendeligt i praksis – og ikke blot eksistere i teorien – for at kunne anses som effektivt, jf. bl.a. Gherghina mod Rumænien, pr. 88.[123]

Det blev dog bemærket, at der i Island ikke ligesom i sagen mod Belgien var eksempler på at de nationale domstole direkte havde afvist valgklage-relaterede sager. Dette forhold kunne tale for, at muligheden for domstolsprøvelse ikke kategorisk kunne anses for udelukket.[124] Alligevel fandt EMD, at Island ikke havde løftet bevisbyrden for, at der eksisterede en reel og praktisk adgang – hverken i lovgivningen eller i praksis - til prøvelse ved domstolene.

Den hypotetiske mulighed for domstolsprøvelse kunne altså ikke tillægges betydning ved vurderingen af, om den islandske ordning for godkendelse af valg udgjorde et effektivt retsmiddel. Der forelå herefter også en krænkelse af EMRK artikel 13, sammenholdt med artikel 3 i TP1.[125]

### 3.3 Konklusion vedrørende krav til medlemsstaternes ordning

Artikel 3 i TP1 pålægger medlemsstaterne en positiv forpligtelse til at sikre et effektivt system for behandling af klager over valg. Som EMD har udtalt, ville beskyttelsen efter bestemmelsen være illusorisk, hvis ikke der fandtes et system, hvor klager over valget kan undergives en prøvelse, der lever op til grundlæggende retssikkerhedsgarantier.[126]

Gennem EMD's fortolkning af bestemmelsen i sagerne kan der udledes en række krav til de nationale ordninger for prøvelse af valgklager. I begge sager følges samme metodiske tilgang: først vurderes, om den pågældende klage er "serious and arguable", og herefter foretages den konkrete vurdering med udgangspunkt i tre hovedkriterier: 1) garantier for upartiskhed, 2) afgrænsning af organets skønsudøvelse, og 3) processuelle garantier for en retfærdig, objektiv og begrundet afgørelse.

I begge domme lægger EMD afgørende vægt på de processuelle rammer, der regulerer klagebehandlingen. Særligt dommen mod Island illustrerer, at det første kriterium – garantier for upartiskhed – tillægges væsentlig betydning. Her konkluderede EMD, at der forelå en krænkelse af artikel 3 i TP 1 allerede som følge af, at den islandske ordning ikke indeholdt garantier mod partiskhed – på trods af, at selve behandlingen i det forberedende udvalg havde været retfærdig og overholdt relevante sagsbehandlingsregler, jf. afsnit 3.2.2.2.3. Dette udtrykker et skærpet fokus på det første kriterie om upartiskhed og dermed en videreudvikling i forhold til Mugemangango-sagen, hvor krænkelsen blev konstateret på baggrund af en samlet vurdering af alle kriterierne.

Hvad angår det andet kriterium, fandt EMD i begge sager, at skønsudøvelsen ikke var tilstrækkeligt reguleret i national ret. I Island-sagen fremhævede EMD, at de gældende regler kun opstillede en meget overordnet ramme, hvilket betød, at Altinget reelt havde næsten ubegrænset skønsbeføjelse ved vurderingen af valgklager. En tilsvarende vurdering blev foretaget i Mugemangango-sagen, hvor EMD fandt, at det Vallonske Parlaments skønsudøvelse manglede klare og forudsigelige kriterier.

Det tredje vurderingspunkt vedrører, om de nationale ordninger sikrede en retfærdig og begrundet afgørelse. I Mugemangango-sagen fandt EMD, at klageren hverken havde haft adgang til sagens dokumenter, mulighed for at fremføre sine synspunkter eller indsigt i udvalgsarbejdet, og at

[122] Ibid., pr. 40 og 111
[123] Ibid., pr. 44 og 48
[124] Ibid., pr. 114
[125] Gunnarsson-sagen, pr. 117
[126] Mugemangango-sagen, pr. 69

der manglede regler om sagsbehandlingsgarantier – hvilket bidrog til konstateringen af krænkelse. I sagen mod Island lagde EMD derimod vægt på, at det forberedende udvalg havde fastlagt interne sagsbehandlingsregler, og at klagerne havde haft adgang til at deltage, blive hørt og få indsigt i udvalgets arbejde. Det forhold, at disse garantier ikke var forankret i formel lov, var ikke afgørende, da de i praksis blev overholdt. På den baggrund synes EMD at lægge vægt på, at de processuelle garantier ikke nødvendigvis skal være formaliseret i lovgivning, så længe de i praksis er effektive og reelt sikrer en fair behandling af klagen.

Begge domme indeholder desuden en vurdering af, om der forelå et effektivt retsmiddel efter EMRK artikel 13 sammenholdt med artikel 3 i TP 1. Prøvelsen behøver ikke nødvendigvis at blive foretaget af en domstol i snæver forstand – det centrale er, at den myndighed, der behandler klagen, opfylder grundlæggende krav om upartiskhed, afgrænset skøn og processuelle garantier. Selvom EMD anerkender, at medlemsstaterne har en vis skønsmargin i tilrettelæggelsen af deres ordninger, fandt den i begge sager, at de nationale klageordninger ikke opfyldte kravene til et effektivt retsmiddel.

I Island-sagen gjorde staten gældende, at der – trods forfatningens ordlyd – eksisterede en teoretisk mulighed for efterfølgende domstolsprøvelse, der kunne udgøre et effektivt retsmiddel. Dette synspunkt førte dog ikke til et andet resultat, idet EMD fandt, at staten ikke havde dokumenteret, at en sådan adgang forelå i praksis.

Ordningerne i Belgien og Island har på flere centrale punkter lighedstræk med den danske, hvorfor EMD's vurdering af ordningerne giver et solidt grundlag for vurderingen af, om den danske ordning for prøvelse af valgklager er i overensstemmelse med de krav, der følger af EMRK. Denne vurdering foretages i det følgende afsnit.

## 4. Er den danske ordning i overensstemmelse med EMRK set i lyset af seneste praksis fra EMD?

Som anført i analysen af dommene, beskæftiger EMD sig ikke med, hvilken bestemt, ordning staterne skal have, for at opfylde kravene i konventionen, jf. princippet om staternes skønsmargin. I stedet fokuseres der på en række processuelle krav, som skal overholdes. Dette fokus stemmer overens med den tendens, der kan spores i EMD's praksis inden for de seneste år, hvorefter EMD i sin bedømmelse af sager har indfortolket processuelle krav i konventionens materielle rettigheder.[127]

I nærværende afsnit vurderes den danske ordning for godkendelse af valg i forhold til de krav, som er udledt af EMD's praksis. I afsnit 4.1 vurderes det først om den danske ordning som sådan er i overensstemmelse med konventionsbestemmelserne, mens afsnit 4.2 vil vurdere, om EMD's krav kan forenes med grundlovens § 33. Den sidstnævnte vurdering beror på en undersøgelse af, om der af EMD's fortolkning af EMRK artikel 13, sammenholdt artikel 3 i TP1, kan udledes et absolut krav om efterfølgende domstolsprøvelse, for at et nationalt organ kan opfylde kravet om "effektivt retsmiddel". Hvis sidstnævnte er tilfældet, vil EMD's fortolkning være i strid med grundloven, der som bekendt tillægger Folketinget den endelige afgørelseskompetence. I afsnit 4.3 diskuteres det, om der er en fælleseuropæisk retsopfattelse under udvikling og hvilken betydning en sådan udvikling kan have for EMD's praksis fremadrettet.

[127] jf. Halleskov, Jensen og Terkelsen i U 2025B.27, s. 27 og 31

### 4.1 Vurderingen af den danske ordning, set i lyset af kriterier opstillet af EMD i Mugemangango- og Gunnarsson-sagen

Indledningsvist påpeges det, at dommene fra EMD alene er bindende for de dømte stater, jf. EMRK art. 46, stk. 1. Det er således klart, at det ikke uden videre kan fastslås, at den danske ordning er i strid med EMRK ud fra disse. På den anden side spiller præcedens en betydelig rolle i EMD's praksis, idet EMD – af hensyn til retssikkerheden og forudsigelighed – kun fraviger tidligere praksis, hvis der foreligger gode grunde hertil.[128]

*4.1.1 Vedrørende garantier mod upartiskhed hos prøvelsesorganet*

Det er Folketinget, der afgør gyldigheden af folketingsvalg i Danmark, jf. afsnit 2.1. Prøvelsen varetages i første omgang af UPV – et udvalg bestående af foreløbigt valgte folketingsmedlemmer – der efterfølgende afgiver indstilling til Folketinget. Ved sammenligning af den danske ordning med den belgiske og islandske ordning kan det konstateres, at der er flere væsentlige lighedspunkter. I alle tre ordninger er den endelige prøvelse tillagt den samlede (nyvalgte) parlamentariske forsamling. Den islandske grundlovs § 46 har endda en (oversat) ordlyd, som stort set er identisk med indholdet i grundlovens § 33.[129] Herudover har alle tre ordninger det tilfælles, at den indledende behandling sker i udvalg, bestående af foreløbigt valgte medlemmer.

EMD fandt, at der ikke var et tilstrækkeligt værn mod upartiskhed i den belgiske og islandske ordning. EMD lagde afgørende vægt på, at der ikke var vedtaget habilitetsregler, herunder at der ikke var bestemmelser, der kunne hindre, at personer fra samme opstillingskreds eller personer med direkte modstridende interesser deltog i behandlingen og afstemningen.

I Danmark er det FFO, der fastlægger de nærmere regler for, hvordan behandlingen skal ske. FFO indeholder ikke regler, der gør det muligt at udelukke kandidater fra at deltage i udvalgsbehandlingen eller for at deltage i den efterfølgende afstemning. Tværtimod er det forudsat i FFO § 1, stk. 8, at medlemmer, hvis valg endnu ikke er godkendt, kan deltage i udvalgsbehandlingen og afstemningen. Hvis der skulle opstå en lignende situation, som i sagerne fra Belgien og Island, ville der således ikke være mulighed for at udelukke et medlem med direkte modstridende interesse fra at deltage i processen.

Ovenstående momenter taler væsentligt for, at den danske ordning ikke imødekommer EMD's krav om upartiskhed. Som et moment, der taler imod, fremhæver EMD som noget positivt i Gunnarsson-sagen, pr. 83, at det islandske mandatudvalg reflekterede sammensætningen af parlamentet – i modsætning til i Belgien, hvor udvalgsmedlemmerne var valgt ved lodtrækning. Derfor må det for den danske ordning tale imod krænkelse, at Folketingets udvælgelse af medlemmer til udvalg, sker efter forholdstal, jf. FFO § 36.

Et yderligere forhold, som indgik i EMD's vurdering i Mugemangango-sagen, var, at den endelige beslutning blev truffet ved simpelt flertal. Dette skabte ifølge EMD risiko for, at et snævert politisk flertal kunne gennemtvinge et resultat, uden at tage hensyn til modstående hensyn eller retslige standarder.[130] Denne risiko kan heller ikke udelukkes i den danske ordning, idet Folketingets beslutning ligeledes træffes ved simpelt flertal, jf. afsnit 2.1.

Ovenstående taler meget stærkt for, at den danske ordning heller ikke opfylder kravene til upartiskhed, som følger af EMD's praksis. Særligt konklusionen i Gunnarsson-sagen, hvor fraværet af

[128] Christoffersen m.fl. 2024, s. 27

[129] *Althingi decides itself whether its members are legally elected and also whether a member has lost eligibility for election to Althingi*, jf. Gunnarsson-sagens pr. 31

[130] Mugemangango-sagen, pr. 107

habilitetsregler i sig selv – som følge af EMD's fokus på offentlighedens tillid og betydningen af "appearances" - førte til en konstatering af krænkelse, peger i retning af, at den danske ordning heller ikke lever op til kravene i artikel 3 i TP1.

*4.1.2 Vedrørende prøvelsesorganets skønsbeføjelse*

Kriteriet om afgrænsning af skønsudøvelse kræver ifølge EMD's praksis, at der i national ret er fastsat klare og forudsigelige kriterier for, hvornår en klage/fejl kan føre til genoptælling eller tilsidesættelse af valgresultatet. Det er ikke tilstrækkeligt, at det overlades til et politisk organ at skønne fuldstændig frit i disse spørgsmål.

Som det fremgår af afsnit 2.2, indeholder hverken folketingsvalgloven eller Folketingets forretningsorden bestemmelser, der fastlægger, hvornår fejl ved valget kan eller skal føre til ugyldighed. Den vurdering, Folketinget (eller udvalget i første række) foretager, når det behandler en valgklage, er således ikke bundet af lovbestemte kriterier. Folketingets skøn er dog som nævnt bundet af de formelle regler om valgets gennemførelse og opgørelse, herunder bl.a. reglerne om valgbarhed og fordeling af mandater. Disse regler begrænser imidlertid ikke selve skønnet med hensyn til, hvilke fejl der kan have betydning for valget og hvornår fejlene er af en sådan grovhed, at de bør have ugyldighedsvirkning. Dette understøttes yderligere af FTVL § 90, stk. 1, hvorefter det er op til Folketinget at afgøre "i hvilket omfang og på hvilken måde" omvalg skal afholdes.

Ved sammenligning med den belgiske og islandske ordning, er det de samme momenter, der var væsentlige for EMD's vurdering. I Mugemangango-sagen bemærkede EMD, at den belgiske valglov kun regulerede sammensætningen af det udvalg, der indledte behandlingen, samt visse processuelle aspekter, men ikke indeholdt regler om betydningen af valgfejl eller de retsvirkninger, der burde følge heraf, jf. sagens pr. 112. Det samme gælder som bekendt for folketingsvalgloven og folketingets forretningsorden.

Anderledes til Danmark og Belgien, indeholdt den islandske valglovgivning en bestemmelse, der i noget omfang regulerede Altingets skøn. Den konkrete bestemmelse var § 120 i den islandske valglov, som havde følgende ordlyd:

"If there have been flaws in a member's candidature or election that may be considered likely to have had an effect on the outcome of the election, Althingi shall rule that the member's election was invalid; it shall also do so without the preceding condition if the member himself or herself, his or her agents, or his or her sponsors deliberately caused the irregularities, providing that these were substantial." [131]

Trods denne bestemmelse konkluderede EMD, at skønnet ikke var tilstrækkeligt afgrænset, da bestemmelsen blev fortolket forskelligt af medlemmerne af udvalget, og fordi ingen yderligere lovregulering fastsatte klare vurderingskriterier. Derfor blev det konstateret, at Altingets beføjelser reelt var "virtually unlimited".[132] Den danske ordning adskiller sig på dette punkt negativt fra den islandske, idet der som nævnt i folketingsvalgloven ikke findes en lignende bestemmelse, der afgrænser skønnet.

I lyset af, at EMD i både Mugemangango- og Gunnarsson-sagen vurderede tilsvarende ordninger som utilstrækkelige – og henset til, at der i sidstnævnte tilfælde endda fandtes en formel bestemmelse, der

[131] Oversættelsen af den (daværende) islandske valglovs § 120 fremgår af præmis 32 i Gunnarsson mod Island. Originalteksten kan findes på Altingets hjemmeside: https://www.althingi.is/altext/125/s/0823.html. Loven er ændret i 2021.
[132] Gunnarsson mod Island, pr. 95-96.

i det mindste søgte at begrænse skønnet – taler meget for, at den danske ordning heller ikke opfylder kravene til skønsafgrænsning, som de er fastlagt i EMD's praksis.

4.1.3 Retfærdig, objektiv og begrundet afgørelse (sagsbehandlingsgarantier)
Det tredje vurderingskriterium i EMD's praksis angår, om den nationale ordning for prøvelse af valgklager sikrer en retfærdig, objektiv og begrundet afgørelse.

Som beskrevet i afsnit 3.2.1.2.3 og 3.2.2.2.3 har EMD navnlig lagt vægt på, om klageren har haft adgang til at fremføre sine synspunkter, om der har været mulighed for kontradiktion, og om afgørelsen hviler på et oplyst grundlag. Det er ikke i sig selv afgørende, at garantierne har hjemmel i lovgivning. Det er dog en forudsætning, at de er klart defineret, forudsigelige og faktisk anvendes i praksis. I Mugemangango blev ad hoc-beslutninger om at foretage høring nemlig ikke anset som tilstrækkelige, mens EMD i Gunnarsson-dommen accepterede garantier, der alene var fastlagt i interne procedurer, forudsat de havde den nødvendige fasthed og anvendelse.

Hverken FTVL eller FFO indeholder bestemmelser, der sikrer klageren adgang til at blive hørt, få indsigt i sagens materiale eller modtage en begrundet afgørelse. De eneste bestemmelser, der regulerer proceduren, vedrører frister og formelle krav til indgivelse af klage, jf. f.eks. FTVL § 88.

Ved gennemgang af UPV's indstilling fra 2022 ses det, at klagernes henvendelser er refereret, men det fremgår ikke, om klagerne er blevet partshørt eller på anden måde inddraget i behandlingen.[133] Det er derfor uklart, om afgørelsen træffes på et kontradiktorisk grundlag – som det f.eks. var tilfældet i Gunnarsson-sagen, hvor det forberedende udvalg havde vedtaget interne procedurer, som sikrede klagerne mulighed for at udtale sig om det faktuelle grundlag.[134]

Indenrigs- og Sundhedsministeriet bistår med sagens oplysning og er underlagt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder officialmaksimen, men forvaltningslovens sagsbehandlingsregler ikke anvendelse, da ministeriet ikke træffer afgørelse, smh. lovens § 2, stk. 1. Der gælder således ikke nogen positivt fastlagt forpligtelse til at iagttage sagsbehandlingsgarantier ved behandlingen af valgklager – hverken i lovgivningen eller i interne retningslinjer. Dette står i kontrast til Gunnarsson-sagen, hvor det forberedende udvalg udtrykkeligt havde vedtaget interne procedureregler, hvorefter den islandske forvaltningslov og deres almindelige forvaltningsretlige principper skulle finde anvendelse i det omfang det var relevant.[135]

Fraværet af sådanne garantier indebærer ikke, at UPV's behandling af klagerne efter valget i 2022 rent faktisk har været båret af usaglige eller politiske hensyn. Som det dog blev fastslået af EMD i begge dommene, lægges der ikke vægt på den materielle afgørelse, men på de processuelle garantier, som skal kunne dokumenteres og dermed sikre, at rettighederne i artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 ikke bliver illusoriske. På den baggrund – og i lyset af de manglende retlige og praktiske garantier, som er gennemgået ovenfor – må det antages, at den danske ordning ikke opfylder de processuelle krav, som EMD stiller for at sikre en retfærdig, objektiv og begrundet afgørelse.

*4.1.4 Samlet vurdering af den danske ordnings forenelighed med artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1*
Som det fremgår af de foregående afsnit, er der betydelige ligheder mellem den danske ordning og de nationale systemer, der blev underkendt i Mugemangango og Gunnarsson. I alle tre tilfælde varetages prøvelsen i sidste ende af det nationale parlament, og behandlingen af klager sker i første række i udvalg, bestående af nyvalgte medlemmer, der reelt tager stilling til deres eget valg.

[133] Folketingstidende 2022-23, 2. samling, beslutningsforslag nr. 1.
[134] Gunnarsson-sagen, pr. 101-102
[135] Ibid., pr. 34

Det første vurderingskriterium – om prøvelsesorganet fremstår upartisk – må klart anses for ikke at være opfyldt, navnlig set i lyset af Gunnarsson-dommens vægt på "appearances" og fraværet af habilitetsregler i processen. Det andet kriterium – om afgrænsning af prøvelsesorganets skøn -– er ligeledes ikke opfyldt i dansk ret, da Folketinget har meget vide skønsbeføjelser og da der ingen objektive kriterier er fastsat i lovgivningen. Heller ikke det tredje kriterium – om der er tilstrækkelige sagsbehandlingsgarantier under processen – er opfyldt.

Sammenfattende må det derfor konkluderes, at den danske ordning for behandling af valgklager ikke opfylder de krav, som EMD udleder af artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1.

*4.1.5 Om den danske ordning i forhold til EMRK artikel 13, smh. artikel 3 i TP1*

EMD konstaterede krænkelse af artikel 13, idet de nationale ordning ikke opfylder kravene i artikel 3 i TP1, og der heller ikke forelå andre nationale retsmidler, som kunne afhjælpe dette.[136]

Ovenfor er det konstateret, at den danske ordning er i strid med artikel 3 i TP1 og som anført i afsnit 2.4 findes der i dansk ret ikke nogen almindelig adgang til domstolsprøvelse af Folketingets afgørelser om valgklager.

Samme sted er det nævnt, at der i teorien er antaget en snæver mulighed for domstolsprøvelse i tilfælde af magtfordrejning. I lyset af dette bør det overvejes, om der kan argumenteres for, at der findes et retsmiddel i den danske ordning. En tilsvarende argumentation blev fremført af Island i Gunnarsson-sagen, hvor staten gjorde gældende, at klagerne havde haft mulighed for at indbringe sagen for domstolene. EMD afviste dette med den begrundelse, at der hverken var hjemmel i lovgivningen for en sådan adgang, eller eksempler på, at den var anvendt i praksis.[137]

Det følger af EMD's faste praksis, at et retsmiddel for at være effektivt skal være tilgængeligt og anvendeligt i praksis – ikke blot i teorien.[138] I dansk ret foreligger der kun én enkelt afgørelse, hvor domstolene har taget stilling til en sag om klage over valget, og denne blev afvist med henvisning til grundloven, jf. U 1945.282 H. Det må derfor – i overensstemmelse med EMD's vurdering i Gunnarsson-sagen – lægges til grund, at der heller ikke i Danmark eksisterer et effektivt retsmiddel i EMRK artikel 13's forstand.

På den baggrund kan det konkluderes, at den danske ordning heller ikke opfylder kravene efter EMRK artikel 13, sammenholdt med artikel 3 i TP1.

**4.2 Er grundlovens § 33 uforenelig med EMD's fortolkning i sagerne?**

Ovenfor er det konkluderet, at den danske ordning som sådan er i strid med EMRK. Spørgsmålet er nu, om grundloven – der i § 33 tillægger den endelige kompetence for godkendelse af valg til Folketinget - er uforenelig med de krav, som EMD udleder af konventionsbestemmelserne. Dette kommer som nævnt an på, om der af fortolkningen kan udledes et absolut krav om efterfølgende prøvelse af et domstolslignende organ, før en ordning ifølge kan anses som et "effektivt retsmiddel".

Det er særligt relevant at undersøge dette spørgsmål, da det har afgørende betydning for, hvilket forslag til ændring, der skal stilles i afsnit 5. Formålet med nærværende afsnit er at klarlægge, om konflikten med EMRK kan løses gennem ændringer på almindelig lovs niveau.

Som også påpeget af Rasmussen i U 2020B.305, fremstår svaret på spørgsmålet tvetydigt ved analysen af Mugemangango-sagen.[139] I sagens præmis 137 udtaler EMD generelt, at et effektivt retsmiddel

[136] Mugemangango-sagen, pr. 135
[137] Gunnarsson-sagen, pr. 117
[138] jf. bl.a. Gherghina mod Rumænien, pr. 88
[139] U 2020B.305, s. 312.

ikke behøver at være ”a judicial authority in the strict sense” så længe retsmidlet giver tilstrækkelige garantier for upartiskhed. Undervejs i dommen udtales det dog også, at ”members of parliament cannot be ”politically neutral” by definition”.[140] Altså ligger tvetydigheden i, at man på den ene side udtaler, at parlamentet per definition ikke kan være upartiske, for på samme tid at vurdere, om der rent faktisk foreligger garantier mod upartiskhed. Netop denne problemstilling fremhæves af en dommer i en concurring opinion[141] i Mugemangango-sagen, som mener, at et organ bestående af parlamentsmedlemmer vil indebære ”fundamental flaws” og at kun et ”independent and extra-parliamentary body” i sidste instans kan udgøre et effektivt retsmiddel.[142]

Yderligere to dommere i Mugemangango-sagen udtaler i deres concurring opinion præmis 5, at det er svært at se, hvordan et nyvalgt parlament, hvis valg er omtvistet, kan ses som upartiske – særligt når de skal træffe konsekvenser, der kan få betydning for deres eget valg eller for den indflydelse, de forskellige partier vil få i parlamentet.[143]

Disse momenter taler umiddelbart for, at det efter EMD’s praksis må anses for tvivlsomt, om en ordning, hvor parlamentet alene udgør den kompetente instans, fortsat kan leve op til kravene efter artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1.

Hvad der omvendt taler imod en sådan fortolkning, er navnlig EMD’s udtalelser i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og henvisningerne til staternes skønsmargin. I præmis 138 i Mugemangango-sagen lægges der vægt på, at det fortsat tilkommer medlemsstaterne en vis frihed til at organisere den nationale ordning for behandling af valgklager, så længe ordningen samlet set opfylder de konventionsretlige krav.

Med hensyn til synspunktet om, at medlemmer af parlamentet per definition ikke kan være politisk neutrale, må det tillægges betydning, at EMD trods denne konstatering foretager en konkret vurdering af, om de foreliggende ordninger indeholder tilstrækkelige garantier. Hvis det rent faktisk havde været EMD’s opfattelse, at en ordning med parlamentarisk kompetence per definition er uforenelig med konventionen, havde en sådan vurdering næppe været nødvendig.

Det mest væsentlige fortolkningsmoment findes i præmis 139 i Mugemangango-sagen hvori EMD udtaler:

”That said, it should be noted that a judicial or judicial-type remedy, whether at first instance or following a decision by a non-judicial body, is in principle such as to satisfy the requirements of Article 3 of Protocol No. 1.”

Som fremhævet af Rasmussen i U 2020B.305, kan ordlyden anses som en form for obiter dictum, idet EMD udtaler sig mere generelt og uden at præmissen har direkte betydning for selve sagen.[144] Præmissen må indebære, at EMD *i hvert fald* anerkender en efterfølgende domstols- eller domstolslignende prøvelse som et tilstrækkelig middel efter EMRK art. 13, smh. artikel 3 i TP1.

Samtidig må præmissen forstås sådan, at EMD – ved netop at formulere sig som den gør – indirekte holder døren åben for, at også en ordning uden mulighed for efterfølgende domstolsprøvelse kan være forenelig med konventionen, såfremt den ledsages af tilstrækkelige processuelle

[140] Mugemangango-sagen, pr. 98 – gentages i Gunnarsson-sagen, pr. 82.
[141] En ”concurring opinion” er en udtalelse fra en eller flere dommere, der stemmer med flertallet, men som har en forskellig begrundelse for grundlaget for deres afgørelse.
[142] Mugemangango-sagen, Concurring opinion of judge Wojtyczek, pr. 9
[143] Ibid., Joint Concurring opinion of Turkovic og Lemmens, pr. 5
[144] U 2020B.305, s. 310 f.

garantier. Hvis det modsatte havde været tilfældet, måtte det forventes, at EMD havde præciseret dette i Gunnarsson-sagen, hvilket dog ikke var tilfældet, idet præmissen gentages i pr. 113.

Selvom der i de ovenfor nævnte concurring opinions udtrykkes særlig bekymring for parlamentsmedlemmers uafhængighed, er det de formuleringer, som flertallet har tilsluttet sig, der må tillægges afgørende betydning ved fastlæggelsen af retstilstanden.

Justitsministeriet har i besvarelse af 3. september 2020 af spørgsmål nr. 1 (alm. del) fra Folketingets Udvalg til Valgs Prøvelse, behandlet et spørgsmål om, hvorvidt Mugemangango-sagen gav anledning til overvejelser om ændring af den danske ordning for godkendelse af valg.[145] Af besvarelsen fremgår det, at det er justitsministeriets "umiddelbare vurdering", at dommen og præmis 139: "skal forstås således, at artikel 3 i 1. tillægsprotokol til EMRK alene og sammenholdt med konventionens artikel 13 ikke er til hinder for en ordning, hvor parlamentet godkender valget af sine medlemmer, forudsat at ordningen er indrettet i overensstemmelse med en række processuelle garantier".[146] Dermed var det efter Mugemangango-sagen også opfattelsen i justitsministeriet, at grundlovens kompetencefordeling ikke nødvendigvis i sig selv er i strid med EMRK. Det er afhandlingens vurdering, at den efterfølgende sag mod Island ikke indeholder nye afgørende holdepunkter for at antage det modsatte.

Afhandlingens vurdering er dermed, at EMRK kan forenes med grundlovens forudsætning om, at Folketinget har den endelig afgørelseskompetence, under nærmere betingelser. Derfor vil afsnit 5 indeholde en nærmere undersøgelse af, hvordan den danske ordning kan bringes i overensstemmelse med EMRK og tillægsprotokol nr. 1, uden en grundlovsændring.

### 4.3 En fælleseuropæisk udvikling?

Dette afsnit har til formål at undersøge, om der i EMD's praksis og i medlemsstaternes retstilstand kan iagttages udviklingstendenser, som kan have betydning for vurderingen af nationale ordninger for prøvelse af valg fremadrettet.

Den danske ordning er – som omtalt i afsnit 2.1 – historisk betragtet som en beskyttelse af folkeforsamlingen mod kongemagten og har dermed sammenhæng med princippet om magtens adskillelse. Dette synspunkt blev fremhævet af Danmark i et tredjepartsindlæg i Mugemangango, hvor det blev gjort gældende, at EMD burde lægge vægt på, om ordninger bygger på "long-established and firmly entrenched democratic traditions". Belgien gjorde tilsvarende gældende, at den belgiske ordning udspringer af en forfatningsmæssig tradition og skal ses i lyset af magtens tredeling.[147]

EMD tog ikke direkte stilling til disse anbringender, men det kan udledes af Mugemangango-sagens præmis 138, at spørgsmålet om den nærmere organisering af ordningen – fordi den har relation til "the principle of separation of powers" – som udgangspunkt falder inden for en bred skønsmargin.

Heroverfor er det almindeligt antaget, at EMD – som led i sin konventionsfortolkning – inddrager fælleseuropæiske standarder, hvor sådanne kan identificeres. I det omfang der tegner sig en klar europæisk konsensus, har EMD tidligere ladet dette få betydning for vurderingen af staters skønsmargin.[148] I Mugemangango mod Belgien anførte EMD også udtrykkeligt i præmis 99, at den – "where

[145] Besvarelsen kan findes i sin fulde længde her: https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/UVP/spm/1/index.htm
[146] Der anføres ikke en nærmere begrundelse for denne vurdering i besvarelsen.
[147] Mugemangango-sagen, hhv. pr. 65 og 58
[148] Christoffersen m.fl. 2024, s. 25 f.

necessary"– vil lægge vægt på standarder og anbefalinger fra andre europæiske og internationale organer.

Venedigkommissionen, der er Europarådets rådgivende organ i forfatningsretlige spørgsmål, har i Code of Good Practice in Electoral Matters (herefter COGP) fastlagt retningslinjer og standarder for demokratiske valg blandt Europarådets medlemsstater.[149] Retningslinjerne indgik som en del af retsgrundlaget i storkammerets afgørelse i Mugemangango-sagen, jf. præmis 32–33, og EMD inddrog dem undervejs i vurderingen af den belgiske ordning. Det blev f.eks. konstateret i præmis 106, at det er i strid med Venedigkommissionens anbefalinger, at direkte modstandere ikke udelukkes fra at deltage i afgørelsen.

I COGP punkt 3.3 om "Effective system of appeal" fremgår det, at "For elections to Parliament, an appeal to Parliament may be provided for in first instance. In any case, final appeal to a court must be possible".[150] Dermed er det Venedigkommissionen anbefaling, at der som minimum skal være adgang til efterfølgende domstolsprøvelse, hvis parlamentet træffer afgørelse. Dommer Wojtyczek bemærkede tilsvarende i sin concurring opinion i Mugemangango-sagen, at flertallet burde have anerkendt COGP's krav om adgang til domstolsprøvelse – som formuleret i punkt 3.3 – som bindende for medlemsstaterne. jf. præmis 8. I Gunnarsson-sagen fremhævede dommer Ktistakis i præmis 3 af sin concurring opinion, at EMD efter hans opfattelse burde have udledt en egentlig pligt for Island til at ændre sin forfatning med henblik på at sikre adgang til domstolsprøvelse i valgklagesager.

Det bemærkes, at EMD's flertal i begge sager anlægger en mere tilbageholdende tilgang og at retningslinjerne fra Venedigkommissionen ikke har bindende karakter, men i stedet som nævnt fungerer som fortolkningsbidrag.

I forlængelse heraf kan det dog konstateres, at flere medlemsstater har ændret deres ordninger for godkendelse af valg i kølvandet på Mugemangango-dommen. I præmis 41 nævnes en række lande – Danmark, Island, Norge, Luxembourg og Holland – som på daværende tidspunkt havde ordninger, hvor parlamentet traf endelig afgørelse i valgklagesager uden adgang til domstolsprøvelse. I Norge blev der efter Mugemangango-sagen anbefalet en reform af valgklagesystemet med henblik på at opnå uafhængig prøvelse.[151] Dette resulterede blandt andet i en ændring af den norske grundlovs § 64, stk. 2, hvorefter der nu er adgang til at indbringe Stortingets (Norges parlaments) afgørelse for den norske højesteret under nærmere betingelser.[152]

I Luxembourg blev der i 2023 fremsat og senere vedtaget et forslag om adgang til prøvelse af valgklager ved forfatningsdomstolen, med udtrykkelig henvisning til Mugemangango.[153]

Dermed er der sket en udvikling i flere af de lande, der tidligere havde lignende ordninger. Dette peger i retning af en fælleseuropæisk retsopfattelse, som – i overensstemmelse med EMD's fortolkningsmetode – potentielt kan indskrænke staternes skønsmargin på dette punkt. Det rejser spørgsmålet, om EMD i fremtiden vil indskærpe kravene til adgang til domstolsprøvelse i overensstemmelse med denne udvikling – og med de standarder, der er formuleret i COGP og fremhævet i flere af dommernes concurring opinions – således at nationale ordninger uden adgang til efterfølgende uafhængig prøvelse fremover ikke kan forenes med konventionen.

---

[149] Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, CDL-AD(2002)023, s. 5, tilgængelig på: https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2002)023rev2-cor-e.

[150] Ibid., s. 15.

[151] Holmøyvik, *Strasbourg slams old democracies on elections*, VerfBlog, 2020/8/01(https://verfassungsblog.de/strasbourg-slams-old-democracies-on-elections/)

[152] jf. Stortingets vedtak 1. juni 2022 om endringer i Grunnloven. Tilgængelig på: https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2022-06-22-1133

[153] *Doc. Parl. n° 8181, Conseil d'État, Avis du 16 mai 2023,* s. 3. Tilgængelig på: *https://www.chd.lu/fr/dossier/8181*

Det skal afslutningsvist bemærkes, at EMD tidligere har tilsidesat nationale forfatningsbestemmelser, som værende i strid med artikel 3 i TP1 – herunder i Paksas mod Litauen (præmis 104–107) og Lykourezos mod Grækenland (præmis 53–58), hvor EMD underkendte forfatningsbestemmelser. Dermed er det ikke givet, at en henvisning til demokratisk tradition – og en ordnings forfatningsmæssige forankring - i fremtiden i sig selv er tilstrækkelig til at berettige en ordning som den danske.[154]

## 5. Forslag til ny ordning gennem ændringer på lovsniveau

I afsnit 4 er det konkluderet, at den nuværende ordning for godkendelse af valg er i strid med artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 og EMRK art. 13 smh. art. 3 i TP 1. Der er flere potentielle løsninger, på denne problemstilling.

For det første kan problemstillingen løses ved at ændre grundlovens § 33. Dette vil imidlertid kræve at den vanskelige ændringsprocedure efter grundlovens § 88 følges. Proceduren kræver, at et forslag til en ny grundlovsbestemmelse først vedtages af Folketinget. Det samme forslag skal derefter – efter der er afholdt nyvalg til Folketinget – vedtages af det nye Folketing. Derefter skal der inden et halvt år afholdes en folkeafstemning om forslaget, hvor et flertal af de vælgere, der deltager i afstemningen (og mindst 40 % af samtlige stemmeberettigede) skal stemme ja. Først når forslaget herefter bliver stadfæstet, er det grundlov.

Det meget svært at forestille sig, at problemstillingen i denne afhandling – i sig selv - vil kunne mobilisere den nødvendige interesse blandt befolkningen. Man kunne derfor overveje, om en ændring af grundlovens § 33 kunne indgå i en større revision af grundloven og på den måde tiltrække folkets opmærksomhed. Flere forfattere har udtalt, at der er behov for en sådan revision.[155] Det er dog vanskeligt at forestille sig, at man fra Folketingets side vil igangsætte et sådant arbejde indenfor en overskuelig årrække.

For det andet kunne man overveje at ændre FFO og FTVL med det formål, at ændre behandlingen i UPV således, at udvalgsbehandlingen bringes i overensstemmelse med de krav, som EMD har opstillet gennem retspraksis. Island synes at have valgt denne løsning efter Gunnarsson-sagen. Af et (oversat) lovforslag til Altingets forretningsorden fremgår det, at Island har videreført mandatudvalget, men med en mere detaljeret regulering af udvalgets kompetence og arbejdsform.[156] Udvalget har bl.a. fået kompetence til indhente oplysninger hos staten og gennemføre genoptællinger. Derudover er det fastsat, at udvalgets behandling skal ske i overensstemmelse med principperne om inhabilitet og objektivitet, men der fastlægges ikke egentlige udelukkelsesgrunde.[157]

Spørgsmålet er herefter, om det ville være muligt at vedtage habilitetsregler, eksempelvis med henblik på at udelukke enkelte medlemmer fra behandlingen (og den efterfølgende afstemning i Folketinget). Det er dog usikkert, om en sådan løsning kan rummes inden for grundlovens § 33, og samtidig kan det diskuteres, om det i praksis ville være en holdbar løsning i alle situationer.

---

[154] Om end det i denne sammenhæng kan overvejes, om den vanskelige procedure for grundlovsændring, vil indgå i EMD's vurdering. F.eks. er proceduren for grundlovsændring i Norge mindre vanskelig end den danske, idet den ikke indebærer et krav om folkeafstemning, jf. Norges Grunnlov § 121, tilgængelig på: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn?q=grunnloven)

[155] Rytter, *Det er tid til at revidere grundloven. Her er de mest oplagte opdateringer* (Information, 4. juni 2024) og Christoffersen, *Grundloven afspejler ikke dagens danske samfund – derfor bør den skrives om* (Information, 5. juni 2023).

[156] Altingets lovforslag 335/155 2024/25, § 1, stk. 3 og bemærkningerne hertil. Tilgængelig på Altingets hjemmeside (originalsprog): https://www.althingi.is/altext/155/s/0335.html.

[157] Behandlingen foretages fortsat alene af parlamentsmedlemmer, hvorfor der kan sættes spørgsmålstegn ved, om ændringerne opfylder kravet fra EMD om upartiskhed.

Hvordan vil en sådan regel f.eks. skulle fungere i situationer, hvor der fra et parti rejses beskyldninger om valgsvindel rettet mod et eller flere partier. I sådanne tilfælde vil en streng anvendelse af habilitetsregler kunne føre til, at både de "anklagede" og "anklagende" partier må udelukkes – hvilket i realiteten ville kunne ekskludere store dele af Folketinget fra afgørelsen. I denne situation kan de nyvalgte medlemmer - for at gentage EMD's udtalelser i Mugemangango præmis 97 – pr. definition ikke anses for at være politisk neutrale.

Som noget tredje bør det for fuldstændighedens skyld også nævnes, at Danmark teoretisk set har mulighed for at udtræde af EMRK efter artikel 58.

Ud fra ovenstående betragtninger er det afhandlingens opfattelse, at det mest hensigtsmæssige er på lovniveau at etablere et uafhængigt - domstolslignende - nævn, der kan behandle valget og valgklager i første omgang, for derefter at afgive en ikke-bindende indstilling til Folketinget.[158] Herefter foretager Folketinget en afstemning om valget ud fra denne indstilling, således at Folketinget fortsat – som forudsat i grundloven - har den endelige kompetence med hensyn til godkendelse af valget. Nævnet skal dermed erstatte UPV.

Som nævnt flere steder i afhandlingen, udtaler EMD i Mugemangango-sagens præmis 139, at "a judicial or judicial type remedy" som organ – eller som en anden-instans – principielt opfylder betingelserne i artikel 3, TP 1. Det i afhandlingen foreslåede nævn kommer ikke til at have afgørelseskompetencen i første instans (eller anden-instans), men ved at indsætte det som et led i Folketingets endelige godkendelse, imødekommer man præmissen fra EMD i højest mulig grad inden for grundlovens ramme. Hvad angår nævnet, vil det være muligt at vedtage klare regler om dets behandling, med henblik på at imødekomme de enkelt krav, som EMD udleder af deres fortolkning.

Det mest problematiske kriterie at imødekomme, er garantierne mod upartiskhed. Kravet kan imødekommes delvist ved at vedtage habilitetsregler for nævnet. Anderledes forholder det sig i forhold til at udelukke folketingsmedlemmer fra at deltage i Folketingets afstemning om valget. Dels er det usikkert, om dette kan forenes med ordlyden i grundlovens § 33, dels er det som omtalt ovenfor ikke en holdbar løsning i alle tilfælde.

Beskyttelsen mod partiskhed vil i højere grad bestå i, at nævnet, der laver indstillingen, er uafhængigt af Folketinget. Når dette kombineres med den eventuelle mulighed for domstolsprøvelse, hvis Folketinget vælger at tilsidesætte indstillingen (som omtales nærmere nedenfor), fremstår ordningen i sin helhed fra en pragmatisk synsvinkel som upartisk. EMD udtalte i Mugemangango, at "even if a single remedy does not by itself entirely satisfy the requirements of Article 13, the aggregate of remedies provided for under domestic law may do so",[159] hvilket er et holdepunkt for, at EMD i en eventuel vurdering af den foreslåede nye ordning vil tage hensyn til helheden af processen.

Det andet krav, som EMD har opstillet, vedrører behovet for at begrænse den skønsbeføjelse, der tillægges det organ, som træffer afgørelse i sager om valgklager. Som behandlet i afsnit 3.2, er det centrale, der kan udledes af dommene, at skønnet skal være tilstrækkeligt afgrænset og forankret i retlige kriterier, således at der ikke er risiko for, at afgørelser træffes ud fra politiske eller usaglige hensyn.

Denne problemstilling søges imødekommet ved at der fastsættes nærmere regler for det foreslåede nævns vurdering af valghandlingens gyldighed. Det vil bl.a. kunne ske ved at definere, hvilke typer af fejl eller uregelmæssigheder der udløser en nærmere undersøgelse, eller ved at opstille

[158] I U 2020B.305 nævner Rasmussen også dette som en mulig løsning, dog uden at argumentere nærmere herfor og uden at der gøres bemærkninger om udformning af et sådant nævn.
[159] Mugemangango-sagen, pr. 131, der gentages i Gunnarsson-sagen pr. 112

en formodning om ugyldighed i visse tilfælde – eksempelvis når fejlen er systematisk eller af en særlig karakter. Som det er anført i afsnit 2.2, er der ikke i dag sådanne regler, men det er af Ross antaget, at det er muligt at lovgive om ugyldighedsvirkninger uden at komme i konflikt med grundloven. Uanset om dette synspunkt følges, er det mindre problematisk at regulere nævnets skønsudøvelse gennem sådanne regler, selvom det dog må anerkendes, at disse regler også vil normere Folketingets efterfølgende behandling.

Dermed følger også, at selv om Folketinget i den foreslåede ordning bevarer den formelle kompetence til at godkende valget, vil nævnets indstilling typisk blive fulgt i praksis. En åbenbar tilsidesættelse af nævnets sagligt begrundede indstilling fra nævnet vil næppe kunne ske uden at det vil give anledning til kritik eller mistanke om usaglighed. Eftersom det er afhandlingens opfattelse, at der i sidstnævnte tilfælde vil være god grund til at antage, at domstolene vil prøve sagen, jf. nedenfor, er det også gennem denne konstruktion, at risikoen for vilkårlige afgørelser effektivt minimeres.

Med hensyn til det tredje vurderingskrav, skal den nationale ordning sikre en retfærdig, objektiv og begrundet afgørelse. I Gunnarsson-sagen udtalte EMD, at var tilstrækkeligt, at mandatudvalget havde vedtaget interne sagsbehandlingsregler – og derfor vil dette krav kunne imødekommes ved at fastsætte nærmere regler for nævnets behandling. I overensstemmelse med EMD's praksis foreslås det mere konkret at vedtage regler, der sikrer en kontradiktorisk proces, at klager gøres bekendt med vurderingsgrundlaget, samt at nævnet begrunder dets indstilling.

*Nærmere om adgang til domstolsprøvelse*

Som beskrevet i afsnit 2.4 indebærer grundlovens § 33, at domstolene som udgangspunkt ikke har kompetence til at prøve Folketingets afgørelse om godkendelse af valg. Det er dog antaget litteraturen, at domstolene i ekstraordinære tilfælde – f.eks. ved magtfordrejning – kan anse sig for kompetente. Såfremt Folketinget vælger at tilsidesætte en fagligt og retligt begrundet indstilling fra nævnet, vil afgørelsen i langt højere grad fremstå som usaglig eller politisk motiveret, og det er netop dette, der potentielt kan udløse domstolsprøvelse.

Det centrale er, at domstolene ikke – som ordningen er nu – alene ud fra Folketingets materiale skal vurdere en politisk beslutning, men kan støtte deres vurdering på en saglig og objektivt forankret indstilling. Med andre ord er prøvelsesgrundlaget udvidet, hvorfor det er nærliggende at antage, at domstolenes tilbageholdenhed med at foretage en prøvelse vil være mindre, netop fordi beslutningen i højere grad kan testes mod et fagligt grundlag.

Det må dog anerkendes, at en efterfølgende prøvelsesadgang ikke nødvendigvis vil være tilstrækkelig til at opfylde kravene efter EMRK artikel 13, sammenholdt artikel 3 i TP 1. Som det fremgår af Gunnarsson-sagen, tillagde EMD ikke den hypotetiske adgang til prøvelse vægt, netop fordi den fremstod for usikker i praksis, jf. afsnit 3.2.2.2.4. På tilsvarende vis kunne der argumenteres for, at muligheden for domstolsprøvelse under denne foreslåede ordning fortsat fremstår for hypotetisk til at EMD vil acceptere den som et effektivt retsmiddel.

*Nærmere om selve nævnet*

Nævnet skal – som tidligere beskrevet – have karakter af et domstolslignende og uafhængigt organ. Med hensyn til den nærmere udformning kan retningslinjerne fra Venedigkommissionen i COGP, som behandlet i afsnit 4, tjene som inspirationskilde. EMD har som nævnt selv inddraget disse retningslinjer i deres praksis som fortolkningsbidrag.

Der findes allerede et nævn i folketingsvalgloven, nemlig Valgnævnet, der er nedsat i henhold til FTVL § 17. Nævnet består af en lands- eller højesteretsdommer som formand og to til tre øvrige medlemmer, hvoraf mindst ét skal have særlig sagkundskab i statsforfatningsret. Det behandler blandt andet spørgsmål om optagelse på valglisten og godkendelse af navneændringer for opstillingsberettigede partier. Det er nærliggende at overveje, om dette nævn – eventuelt med visse justeringer – kan fungere som det organ, der skal behandle valgklager i den foreslåede ordning.

I COGP understreges det, at klageorganer skal være uafhængige og upartiske, og at deres struktur skal fremme både retlig legitimitet og offentlig tillid.[160] Det fremgår blandt andet, at "the bodies appointing members of electoral commissions must not be free to dismiss them at will".[161] Dette punkt er ikke opfyldt for det nuværende Valgnævn, eftersom det af bemærkningerne til FTVL § 17, stk. 2, fremgår, at medlemmerne udpeges "indtil videre", og at udpegningen til enhver tid kan bringes til ophør af ministeren under nærmere betingelser.[162] Hvis Valgnævnet skal anvendes i den foreslåede model, må det derfor forudsætte ændringer på dette punkt – eksempelvis ved at fastsætte, at medlemmerne udpeges for en længere, fast periode, uden mulighed for genudpegning.

Selvom Venedigkommissionen ikke entydigt anbefaler, at klageorganer udelukkende skal bestå af dommere, lægges der vægt på, at der skal være adgang til efterfølgende domstolskontrol, jf. også afsnit 4.3. Det kan derfor også overvejes, om nævnet bør sammensættes udelukkende af dommere, for bedst muligt at imødekomme dette. Uanset hvilken model der vælges, kan Indenrigs- og Sundhedsministeriet fortsat varetage den administrative sagsoplysning og fungerer som sekretariat for nævnet.

Gennemførelsen af den foreslåede ordning forudsætter under alle omstændigheder ændringer af både FTVL og FFO.

*Opsummering*

Afhandlingen foreslår en kombination af flere tiltag: 1) Indsættelsen af et uafhængigt, domstolslignende nævn i processen, 2) vedtagelsen af klare regler for nævnets behandling af klager, herunder kontradiktorisk proces, habilitet og ugyldighedsvirkning, og 3) en konstruktion, hvor Folketingets endelige afgørelse i praksis vil følge nævnets saglige vurdering – og hvor det må antages, at domstolene vil anse sig for kompetente til at efterprøve afgørelsen, hvis Folketinget vælger at tilsidesætte nævnets vurdering, og denne tilsidesættelse bærer præg af magtfordrejning.

Herved skabes en ordning, som i videst muligt omfang, inden for grundlovens rammer, imødekommer de krav, som EMD har opstillet. Risikoen for, at der træffes vilkårlige eller politisk motiverede afgørelser, minimeres væsentligt gennem de processuelle garantier, som ordningen indeholder – navnlig fordi nævnets vurdering er sagligt forankret. Derfor er det afhandlingens opfattelse, at den foreslåede ordning – i hvert fald på det nuværende tidspunkt – må anses for at være forenelig med konventionens krav.

Der er med den foreslåede model gjort, hvad der vel realistisk lader sig gøre inden for grundlovens rammer. Dette, sammenholdt med den vanskelige procedure, der er forbundet med en grundlovsændring, vil i givet fald kunne fremføres som et moment fra dansk side, hvis EMD skulle få lejlighed til at tage stilling til den ordning, som her er foreslået. Det er usikkert, om EMD vil tillægge disse forhold betydning. Det bemærkes dog, at der i præmis 131 i Mugemangango kan spores en vis

[160] COGP, punkt 3, s. 14 f.
[161] Ibid., s. 15
[162] Jf. bemærkningerne til LFF 2007-11-28 nr. 18, s. 14 f.

pragmatisme i EMD's tilgang, idet det i forbindelse med vurderingen af, om ordningen var et effektivt retsmiddel efter EMRK art. 13 blev udtalt, at det er helheden af det nationale system, der er afgørende.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at det fortsat er forbundet med en vis procesrisiko at fastholde en ordning, hvor Folketinget i sidste ende træffer afgørelse om egne medlemmers valg, jf. afsnit 4.3.[163] Det er usikkert, om den udvikling, der synes at tegne sig i de europæiske lande, der har/havde samme kompetencefordeling i deres ordning, vil føre til, at EMD i fremtiden skærper sine krav.

## 6. Konklusion

Formålet med denne afhandling har været at undersøge, hvorvidt den danske ordning for godkendelse af folketingsvalg er forenelig med de krav, som EMD udleder af artikel 3 i TP1 til EMRK, både i sig selv og sammenholdt artikel 13.

Afhandlingens analyser viser, at EMD i nyere praksis har konkretiseret og udviklet de krav, der stilles til nationale ordninger for prøvelse af valgklager. EMD lægger vægt på tre hovedkriterier: upartiskhed hos prøvelsesorganet, en tilstrækkelig retlig afgrænsning af organets skønsbeføjelse samt processuelle garantier for en retfærdig, objektiv og begrundet afgørelse. I både Mugemangango- og Gunnarsson-sagen fandt EMD, at ordninger, hvor parlamentet selv havde den endelige afgørelseskompetence, ikke opfyldte disse krav.

Den danske ordning har klare paralleller til ordningerne i Belgien og Island. Folketinget træffer endelig afgørelse om sine medlemmers valg, uden lovbestemte regler om inhabilitet, uden nærmere begrænsninger for skønsudøvelsen og uden faste sagsbehandlingsgarantier for klagerne. Desuden er der som det klare udgangspunkt ikke mulighed for efterfølgende domstolsprøvelse. På den baggrund konkluderes det, at den danske ordning ikke lever op til kravene i art. 3 i TP1 – i sig selv og i sammenhæng med artikel 13.

Afhandlingen konkluderer dog også, at EMRK ikke er til hinder for, at det er parlamentet, der træffer afgørelse om valgklager, så længe proceduren indeholder tilstrækkelige garantier. Dermed er der et vist rum for at bringe den danske ordning i overensstemmelse med EMRK gennem ændringer på lovsniveau. På den baggrund foreslår afhandlingen, at der etableres et uafhængigt, domstolslignende nævn, der behandler valgklager og afgiver en saglig, begrundet indstilling til Folketinget. Nævnet skal fungere efter regler om habilitet, skønsudøvelse og processuelle garantier. Folketingets kompetence efter grundlovens § 33 bevares altså, men udøves på baggrund af nævnets vurdering.

Afslutningsvis bemærkes det, at flere europæiske lande, som tidligere havde ordninger med parlamentarisk enekompetence til at afgøre valgklager, i de senere år har indført adgang til efterfølgende domstolsprøvelse eller anden uafhængig kontrol. Denne udvikling, sammenholdt med anbefalingerne fra Venedigkommissionen, peger mod en fælleseuropæisk retsopfattelse, hvilket indebærer en risiko for, at EMD fremover vil stille skærpede krav til ekstern kontrol, også selvom den nationale ordning er forankret i forfatningen.

## 7. Forkortelsesliste

| **Forkortelse** | **Betydning** |
|---|---|
| EMD | Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol |

[163] jf. også Rasmussen i U 2020B.305 på s. 312.

| | |
|---|---|
| EMRK | Den Europæiske Menneskerettighedskonvention m. tillægsprotokoller |
| FTVL | Folketingsvalgloven |
| FFO | Folketingets Forretningsorden |
| Junigrundloven | Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1849 |
| Konventionen | Som paraplybetegnelse for EMRK og tillægsprotokollerne til denne |
| TP1 | Tillægsprotokol nr. 1 til EMRK |
| UPV | Udvalget til Prøvelse af Valg (ad-hoc udvalg) |
| UVP | Udvalget til Valgs Prøvelse (stående udvalg) |
| UVP's indstilling 2022 | Folketingstidende 2022-23, 2. samling, beslutningsforslag nr. 1 |
| COGP | Code of Good Practice in Electoral Matters (fra Venedigkommissionen) |

## 8. Referenceliste

**Litteratur**

*Andersen*, Poul: Dansk statsforfatningsret, Gyldendal, København, 1954. (Citeret: Andersen 1954)

*Christensen*, Jens Peter, *Jensen*, Jørgen Albæk og *Jensen*, Michael Hansen: *Dansk Statsret*, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2024. (Citeret: Christensen m.fl. 2024)

*Christensen*, Jens Peter, *Jensen*, Jørgen Albæk og *Jensen*, Michael Hansen: *Grundloven med kommentarer*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2015. (Citeret: Christensen m.fl. 2015)

*Christoffersen*, Jonas, *Kessing*, Peter Vedel, *Khalaf*, Bassah, *Kjær*, Morten, *Matthiesen*, Gert Holst, *Næsborg-Andersen*, Ayo, *Sørensen*, Henning Fuglsang og *Waage*, Frederik: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer Bind 1-2*, 4. udgave, Djøf Forlag, 2024. (Citeret: Christoffersen m.fl. 2024)

*Evald*, Jens: *Juridisk teori, metode og videnskab*, 3. udgave, DJØF Forlag, 2024. (Citeret: Evald 2024)

*Germer*, Peter: *Statsforfatningsret*, 5. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012. (Citeret: Germer 2012)

*Halleskov*, Louise og *Terkelsen*, Ole: *Folkeret og menneskerettigheder*, 2. udgave, Karnov Group, 2023. (Citeret: Halleskov og Terkelsen 2023)

*Kjølbro*, Jon Fridrik: "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere", 6. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2023. (Citeret: Kjølbro 2023)

*Miller*, Nicoline Nyholm og *Elklit*, Jørgen: *Folketingsvalgloven med kommentarer*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2019. (Citeret: Miller og Elklit 2019)

*Mørup*, Søren Højgaard, *Garde*, Jens, *Jensen*, Jørgen Albæk, *Jensen*, Orla Friis, *Madsen*, Helle Bødker, *Revsbech*, Karsen og *Terkelsen*, Ole: *Forvaltningsret - Almindelige emner*, 7. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2022. (Citeret: Mørup m.fl. 2022)

*Revsbech*, Karsten, *Garde*, Jens, *Nørgaard*, Carl Aage og *Mørup*, Søren Højgaard: *Forvaltningsret - Sagsbehandling*, 8. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2019. (Citeret: Revsbech m.fl. 2019)

*Ross*, Alf: *Dansk Statsforfatningsret II*, 3. udgave ved Ole Espersen, Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, København 1980. (Citeret: Ross 1980)

*Rytter*, Jens Elo: *Individets grundlæggende rettigheder*, 5. udgave, Karnov Group, 2024. (Citeret: Rytter 2024)

*Zahle,* Henrik: *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer,* 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006. (Citeret: Zahle 2006)

**Juridiske artikler**

*Halleskov*, Louise, *Jensen*, Michael Hansen, *Terkelsen*, Ole i U 2025B.27: *Nogle bemærkninger om de retlige rammer for anvendelsen af EMRK i dansk ret – med særlig fokus på processuelle forpligtelser.* Tilgængelig via Karnov: https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000974788#UB20250027-01

*Holmøyvik*, Eirik, *Strasbourg slams old democracies on elections*, Verfassungsblog, 2020/8/01. Tilgængelig her: https://verfassungsblog.de/strasbourg-slams-old-democracies-on-elections/

*Rasmussen*, Søren Rams i U 2020B.305: *Prøvelse og godkendelse af folketingsvalg i lyset af Mugemangango-sagen. Tilgængelig via Karnov: https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000857224*

**Love, bekendtgørelser og forarbejder**

*I kronologisk rækkefølge med tilhørende relevante forarbejder*

Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1849 – *Junigrundloven*

- Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-1849. Tilgængelig via Det Kongelige Bibliotek: https://tekster.kb.dk/text/jura-texts-g02-root

Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1915. Tilgængelig på: https://danmarkshistorien.dk/vis/materiale/danmarks-riges-grundlov-af-5-juni-1915

Lov 1953-06-05 nr. 169 Danmarks Riges Grundlov – *Grundloven*

- Betænkning nr. 66 af 1953 til grundloven afgivet af forfatningskommissionen af 1946

Lovbekendtgørelse nr. 285 af 29. april 1992 – *Inkorporeringsloven* om den Europæiske Menneskerettighedskonvention

- Folketingstidende 1991/92, tillæg A, s. 5467 f.

Bekendtgørelse nr. 9578 af 4. juli 2023 – *Folketingets Forretningsorden*

Lovbekendtgørelse 1380 af 12. maj 2024 om valg til Folketinget – *Folketingsvalgloven*

- Betænkning nr. 893/1980 fra valglovsudvalget om revision af folketingsvalgloven
- Bemærkningerne til LFF 2007-11-28 nr. 18

**Retspraksis**
*Danske domme*
U 1933.373 Ø

U 2017.824 H

*Afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol*

| | |
|---|---|
| Davydov m.fl. mod Rusland | afsagt den 30. maj 2017 (sagsnr. 75947/11) |
| Gherghina mod Rumænien | afsagt den 9. juli 2015 (sagsnr. 42219/07) |
| Grosaru mod Rumænien | afsagt den 2. marts 2010 (sagsnr. 78039/01) |
| Guðmundur Gunnarsson og Magnús Davíð Norðdahl mod Island | afsagt den 16. april 2024 (sagsnumre 24159/22 og 25751/22) |
| Kovach mod Ukraine | afsagt den 7. februar 2007 (sagsnr. 39424/02) |
| Lykourezos mod Grækenland | afsagt den 15. juni 2006 (sagsnr. 33554/03) |
| Mugemangango mod Belgien | afsagt den 10. juli 2020 (sagsnr. 310/15) |
| N.D. og N.T. mod Spanien | afsagt den 13. februar 2020 (sagsnumre 8675/15 og 8697/15) |
| Paksas mod Litauen | afsagt den 6. januar 2011 (sagsnr. 34932/04) |
| Tyrer mod Storbritannien | afsagt den 25. april 1978 (sagsnr. 5856/72) |
| Verein KlimaSeniorinnen Schweiz m.fl. mod Schweiz | afsagt den 9. april 2024 (sagsnr. 53600/20) |

**Artikler:**
Associated Press, *FACT FOCUS: Trump repeated election lies in his interview with Joe Rogan. Here are the facts*, 26. oktober 2024. Tilgængelig her: https://apnews.com/article/trump-election-lies-rogan-interview-ballots-voting-c8c06eb608c1b1ae8ca0e93ec1022b02 (besøgt 28. maj 2025)

Christoffersen, Jonas, *Grundloven afspejler ikke dagens danske samfund – derfor bør den skrives om*, Information, 5. juni 2023. Tilgængelig på Infomedia (Id: e9a99858)

Reuters, *Romanian top court rejects challenge to annul presidential election*, 22. maj 2025. Tilgængelig her: https://www.reuters.com/world/europe/romanian-top-court-rejects-challenge-annul-presidential-election-2025-05-22/ (besøgt 28. maj 2025)

Rytter, Jens Elo, *Det er tid til at revidere grundloven. Her er de mest oplagte opdateringer*, Information, 4. juni 2024. Tilgængelig på Infomedia (Id: ea41c47f)

**Internationale retskilder**
Altingets lovforslag 335/155 2024/25, § 1, stk. 3 og bemærkningerne hertil. Tilgængelig på Altingets hjemmeside (originalsprog): https://www.althingi.is/altext/155/s/0335.html

Conseil d'État, Doc. Parl. n° 8181, Avis du 16 mai 2023. Tilgængelig på *(https://www.chd.lu/fr/dossier/8181)*

Den islandske valglovs § 120 (originalsprog): https://www.althingi.is/altext/125/s/0823.html. Loven er ændret i 2021.

Norges Grunnlov § 121. Tilgængelig på: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn?q=grunnloven)

Stortingets vedtak af 1. juni 2022 om endringer i Grunnloven. Tilgængelig på: https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2022-06-22-1133

Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, CDL-AD(2002)023. Tilgængelig på: https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2002)023rev2-cor-e

**Andet**

Folketingstidende 2022-23, 2. samling, beslutningsforslag nr. 1 (UPV indstilling om valget 2022).

Justitsministeriet besvarelse af 3. september 2020 af spørgsmål nr. 1 (alm. del) fra Folketingets Udvalg til Valgs Prøvelse. Tilgængelig på: https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/UVP/spm/1/index.htm

**BILAG 1. GAI-Erklæring**

## Deklaration for anvendelse af GAI-værktøjer

[X] **Jeg/vi har benyttet generativ kunstig intelligens til udfærdigelse af dette projekt** *(sæt kryds). Oplist, hvilke GAI-værktøjer der er benyttet (husk version):*

ChatGPT (GPT-4o)

**Jeg/vi har brugt GAI-værktøjer på følgende vis***) – en liste over mulige anvendelser er vedlagt til inspiration*

*For hvert relevant område forklares, hvordan GAI er benyttet (se forklaringer af de forskellige anvendelsesmuligheder på Studypedia). Beskriv f.eks. kortfattet, hvordan informationen blev genereret, og forklar, hvordan outputtet er anvendt i din/jeres opgave.*

**Til feedback på egen tekst og alternative formuleringer**
Jeg har brugt botten til at hjælpe med at udarbejde mit abstract. Mere præcist har jeg bedt den om alternative formuleringer til at løfte mit engelske sprog og foreslå mere passende juridiske termer på engelsk ud fra et udkast, som jeg selv havde skrevet. Dele af udkastet var skrevet på dansk. Outputtet blev anvendt med egne tilføjelser og rettelser.

Efter selv at have læst korrektur på min opgave, har jeg anvendt botten til at lave et ekstra korrekturtjek. Helt præcist indsatte jeg afsnit 2 og 3 af opgaven og bad den om at identificere komma-, stave- og slåfejl. Noget gik galt i processen – i hvert fald viste det sig, at botten "opfandt" fejl i min tekst, som ikke var der, hvorefter jeg droppede yderligere korrektur gennem den.

I forhold til selve opgaven har jeg for nogle afgrænsede afsnit bedt botten til feedback på min tekst. Jeg har indsat små afsnit og spurgt 1) om det fremstod tydeligt og 2) hvordan jeg bedre kunne sikre sammenhæng, samt 3) om det fremstod akademisk. Det førte i nogle tilfælde til alternative formuleringer, som jeg har brugt til at foretage mindre justeringer i min egen tekst.

**Anden brug: Til at finde og oversætte udenlandske love og forarbejder**
Som en del af mit speciale har jeg undersøgt retsstillingen i Island og Luxembourg. Jeg har brugt ChatGPT til at finde landenes regler for godkendelse af valg. Mere bestemt bad jeg den om at finde forslag til ændringer i landenes valglove efter 2020. Botten fandt links til hjemmesiden for landenes parlamenter, hvor nogle af lovene var direkte tilgængelige i en oversat engelsk version. Andre love downloadede jeg fra hjemmesiderne og fik botten til at oversætte. Outputtet er primært brugt som baggrundsviden, men der inddrages dog til to konkrete lovforslag i opgavens afsnit 4. Der er henvist til lovforslagene via officielle hjemmesider.