Folketingets afgørelse af gyldigheden af egne valg efter grundlovens § 33 og foreneligheden heraf med art. 3 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK

The approval of credentials of Danish members of Parliament by Parliament itself pursuant to section 33 of the Danish Constitution and whether this procedure complies with art. 3 of Protocol no. 1 to the ECHR

af **FREDERIK GJØL GUDNITZ**

I medfør af GRL § 33 tilkommer det Folketinget selv at træffe afgørelse om gyldigheden af sine medlemmers valg. Folketingets afgørelse i så henseende er endelig. I den juridiske litteratur er dog antaget en undtagelse hertil i form af en snæver adgang til domstolsprøvelse i tilfælde af magtfordrejning.

EMD har i to tilfælde behandlet sager, hvor en tilsvarende ordning for godkendelse af parlamentsmedlemmers valg fandt anvendelse. I begge tilfælde konstaterede EMD en krænkelse af art. 3 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK, der sikrer retten til frie valg. I ingen af tilfældene fastslog EMD imidlertid udtrykkeligt, at et sådant system i alle tilfælde ville være uforeneligt med konventionen. EMD foretog derimod en konkret helhedsvurdering af procedurens nærmere udformning.

Specialet har til formål at besvare spørgsmålet, om den danske ordning er i strid med art. 3 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK.

Ifølge EMD's praksis skal proceduren – for at være konventionsmæssig – opfylde tre kriterier: For det første skal det beslutningstagende organ give tilstrækkelige garantier for sin upartiskhed. For det andet må det beslutningstagende organ ikke have en for bred skønsmargin. For det tredje skal proceduren sikre en retfærdig, objektiv og tilstrækkeligt begrundet afgørelse.

Specialet konkluderer, at den gældende danske ordning ikke opfylder nogen af de nævnte kriterier. Folketinget træffer afgørelse ved simpelt flertal, og der gælder ingen inhabilitetsregler. De faktiske retsvirkninger af Folketingets afgørelse såvel som proceduren i øvrigt er i vidt omfang uregulerede. Og – selv om visse garantier tilvejebringes i praksis – er der ingen regler, der sikrer klagerens ret til at fremføre sine argumenter og til at modtage en tilstrækkelig og offentlig begrundelse, som påkrævet af EMD's praksis.

Herefter undersøger specialet, om den danske ordning kan ændres, så den bringes i overensstemmelse med art. 3 i tillægsprotokol nr. 1 uden en ændring af GRL § 33.

Specialet konkluderer, at dette er muligt. Som eksempel på en procedure, der ville være forenelig med GRL § 33, beskrives en ordning, hvorefter et uafhængigt organ i første instans prøver gyldigheden af de nyvalgte folketingsmedlemmers valg. Organet afgiver herefter indstilling til Folketinget, som træffer den endelige afgørelse. Hertil kommer, at proceduren skal sikre de tidligere nævnte garantier: retten for klageren til at fremføre argumenter og til at modtage en offentlig begrundelse. Endvidere bør proceduren for både det uafhængige organ og et eventuelt

folketingsudvalg reguleres nærmere, ligesom retsvirkningerne af både organets og – i sidste ende – Folketingets afgørelser bør fastsættes mere detaljeret.

Specialet når frem til, at en sådan ordning formentlig vil være tilstrækkelig til at opfylde de tre kriterier. Det bemærkes dog, at konklusionen, hvad angår det første kriterium, er behæftet med en ikke ubetydelig grad af usikkerhed.

Afslutningsvis indeholder specialet nogle mere generelle bemærkninger om EMD's praksis og om, hvad der fremadrettet kan forventes på området.

Indholdsfortegnelse

Abstract 1
Indholdsfortegnelse 2
1.Indledning 3
1.1. Introduktion til emnet 3
1.2. Problemformulering 4
1.3. Metode 4
1.4. Præciseringer 4
2. Er den danske ordning for godkendelse af folketingsvalg i overensstemmelse med art. 3 TP1? 5
2.1. De forskellige ordninger for godkendelsen af parlamentsvalg 5
2.1.1. Den danske ordning 5
2.1.2. Den belgiske ordning 7
2.1.3. Den islandske ordning 8
2.2. De relevante EMRK-bestemmelser og forståelsen heraf 9
2.2.1. Art. 3 TP1 og EMRK art. 13 9
2.2.2. Mugemangango mod Belgien 10
2.2.3. Gunnarsson og Norðdahl mod Island 14
2.2.4. Øvrigt 19
2.2.5. Sammenfatning 20
2.3. Vurdering af den danske ordning 21
2.3.1. Domstolenes kompetence til at prøve Folketingets afgørelse 22
2.3.2. Vurdering af betingelserne i art. 3 TP1 24
3. Hvordan kan den danske ordning for godkendelse af folketingsvalg bringes i overensstemmelse med art. 3 TP1? 28
3.1. Kræver art. 3 TP1 adgang til prøvelse ved domstolene eller et andet uafhængigt organ? 28
3.2. Hvordan kunne en konventionsmæssig dansk ordning se ud? 30

3.3. Er den præsenterede ordning i overensstemmelse med GRL § 33? 33
3.4. Er den præsenterede ordning i overensstemmelse med art. 3 TP1? 33
4.nogle afsluttende betragtninger om EMD's praksis 37
5.Referenceliste 38
5.1. Love og bekendtgørelser 38
5.1.1. Belgisk lovgivning 38
5.1.2. Islandsk lovgivning 38
5.2. Forarbejder 39
5.3. Retspraksis 39
5.4. Parlamentariske beslutninger, udvalgsbetænkninger mv. 39
5.5. Litteratur 40
5.6. Internationale kilder 41
5.7. Forkortelsesliste 41

Bilag

Deklaration for anvendt Generativ Kunstig Intelligens (GAI) 44

Indledning

1.1. Introduktion til emnet

Efter ethvert valg til en lovgivende forsamling må det nødvendigvis afgøres, om valgene af medlemmerne er gyldige. Der kan have været problemer med optællingen eller opbevaringen af stemmerne, der kan være tale om meget tætte stemmetal, og der kan være indkommet klager over valget. Måske fører sådanne problemer til omtælling eller omvalg. Eller måske består valgene som gyldige. Under alle omstændigheder må afgørelsen heraf træffes af nogen.

For Danmarks vedkommende bestemmer GRL § 33, at det er Folketinget selv, der afgør gyldigheden af folketingsvalg. Det er således folketingsmedlemmerne selv, der afgør, om de er gyldigt valgte.

Art. 3 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK (art. 3 TP1) beskytter retten til frie og hemmelige valg til den lovgivende forsamling. Det grundlæggende spørgsmål er, om det er i strid med denne ret til frie valg, at det er de foreløbigt valgte medlemmer af den lovgivende forsamling, der afgør medlemmernes politiske skæbne – om de er gyldigt valgte eller ej.

EMD har i to tilfælde taget stilling til klager over en sådan godkendelsesprocedure, hvor parlamentet selv har afgjort spørgsmålet om valgenes gyldighed. Første gang i 2020 i *Mugemangango mod Belgien*[1] og anden gang i 2024 i *Gunnarsson og Norðdahl mod Island*.[2] I begge tilfælde nåede EMD frem til, at der var sket en krænkelse af art. 3 TP1.

[1] EMD's dom af 10. juli 2020 i sagen Mugemangango mod Belgien, 310/15.
[2] EMD's dom af 16. april 2024 i sagen Gunnarsson og Norðdahl mod Island, 24159/22 og 25751/22.

Både den islandske og den belgiske ordning ligner den danske, og det er derfor relevant at undersøge, om også den danske ordning er i strid med art. 3 TP1. Såfremt det er tilfældet, er det endvidere relevant at undersøge, hvordan den danske ordning kan bringes i overensstemmelse med art. 3 TP1.

Dette er emnet for nærværende speciale.

1.2. Problemformulering

Specialet har til formål at undersøge, om den danske ordning for godkendelse af folketingsvalg er i strid med retten til frie valg i art. 3 TP1. Hvis dette er tilfældet, har specialet yderligere til formål at undersøge, om og hvordan den danske ordning kan bringes i overensstemmelse med art. 3 uden en ændring af GRL § 33.

1.3. Metode

Til besvarelse af problemformuleringen anvendes den retsdogmatiske metode, der har til formål at beskrive, fortolke og systematisere gældende ret ved brug af relevante retskilder.[3]

EMRK's relevante bestemmelser samt retspraksis fra EMD herom indgår som de væsentligste retskilder i specialet. I den forbindelse behandles EMD's domme i *Mugemangango* og *Gunnarsson og Norðdahl* indgående, da disse afgørelser netop omhandler foreneligheden med EMRK af en ordning for godkendelse af parlamentsvalg, hvorefter parlamentet selv har den endelige afgørelse.

Herudover inddrages naturligvis grundloven – navnlig § 33 – som en væsentlig retskilde. I overensstemmelse med den alm. opfattelse i litteraturen, må grundlovsbestemmelser fortolkes på samme måde som andre lovbestemmelser; i fortolkningen indgår således bestemmelsens ordlyd, forarbejder, formål, rets- (og lovgivnings-) -praksis samt e.o. bredere betragtninger.[4]

Folketingsvalgloven, Folketingets forretningsorden og i begrænset omfang dansk retspraksis inddrages tillige. Juridisk litteratur inddrages i relevant omfang.

Specialet indeholder desuden komparative elementer, idet reglerne for godkendelsen af parlamentsvalg i hhv. Danmark, Vallonien og Island beskrives og et vist omfang sammenlignes.

Specialet tilsigter ikke at indeholde retspolitiske aspekter. Den ordning, der beskrives i afsnit 3.2, er således blot et eksempel og ikke en anbefaling. Ligeledes tager specialet ikke stilling til, om det (rets)politisk er anbefalelsesværdigt at ændre den nuværende danske ordning.

1.4. Præciseringer

Den første del af problemformuleringen angår, om den danske ordning for godkendelsen af folketingsvalg er konventionsmæssig. Når der her tales om "den danske ordning", menes den nuværende danske ordning i sin helhed med de regler, der følger grundloven, folketingsvalgloven og Folketingets forretningsorden. Der menes altså ikke blot den overordnede ramme for ordningen, hvorefter Folketinget selv afgør gyldigheden af valgene, jf. GRL § 33. Det spørgsmål, der besvares, er derfor også, om den nuværende danske ordning i sin helhed er konventionsstridig, og ikke, om GRL § 33 (Folketingets godkendelse af egne valg) i sig selv er konventionsstridig. Dette spørgsmål behandles dog i afsnit 3.1 som led i besvarelsen af den anden del

[3] Jens Evald, Juridisk teori, metode og videnskab, 3. udgave, 2024, s. 203 f.
[4] Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 4. udgave, 2024, s. 43 med henvisning.

af problemformuleringen, nemlig om der inden for rammerne af GRL § 33 kan etableres en konventionsmæssig ordning.

Det skal også bemærkes, at *Mugemangango* og *Gunnarsson og Norðdahl* direkte omhandler behandlingen af en modtaget *klage* over parlamentsvalget, mens problemformuleringen omtaler *prøvelsen* af folketingsvalg. I sagens natur behandler EMD sager, hvor en borger (parlamentskandidat) har klaget over valget. Behandlingen af valgklager indgår som en væsentlig del af prøvelsen af folketingsvalg, og den samlede ordning må naturligvis overholde kravene til behandlingen af valgklager. Dommene kan derfor anvendes ved vurderingen af den danske ordning som sådan.

2. Er den danske ordning for godkendelse af folketingsvalg i overensstemmelse med art. 3 TP1?

I det følgende undersøges, om den danske ordning for godkendelse af folketingsvalg er i strid med art. 3 TP1.

Der redegøres i denne forbindelse først for hhv. den danske ordning, den belgiske ordning og den islandske ordning. Herefter undersøges det, hvad der kan udledes af de to EMD-domme *Mugemangango* og *Gunnarsson og Norðdahl* om kravene til godkendelsen af nationale parlamentsvalg efter art. 3 TP1. Slutteligt vil det på denne baggrund vurderes, om den danske ordning aktuelt opfylder disse krav.

2.1. De forskellige ordninger for godkendelsen af parlamentsvalg

2.1.1. Den danske ordning

GRL § 33 lyder således:

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

Det følger således af GRL § 33, at kompetencen til at afgøre, om de enkelte folketingsmedlemmer er gyldigt valgte, tilkommer Folketinget selv. Dette indebærer også, at domstolene er inkompetente til at behandle spørgsmålet, jf. U 1933.373 Ø, jf. dog afsnit 2.3.1 nedenfor, om den antagne snævre domstolskompetence. Det er det nyvalgte Folketing, der afgør spørgsmålet.

Konkret foregår den nærmere prøvelse af valgenes gyldighed i udvalg. Det nyvalgte Folketing nedsætter et Udvalg til Prøvelse af Valgene på 21 medlemmer, jf. FFO § 1, stk. 2. Medlemmerne af udvalget vælges efter forholdstal, jf. GRL § 52 og FFO § 36, stk. 1. Det er dette udvalg, der gennemgår materiale fra valget,[5] modtagne klager mv. for at undersøge, om de enkelte medlemmers valg kan godkendes, jf. FFO § 1, stk. 3. Udvalget afgiver herefter indstilling til Folketinget om godkendelsen af valgene.

[5] Efter stemmeoptællingen sender formanden for hver valgbestyrelse en kopi af valgbogen til Indenrigs- og sundhedsministeriet, jf. FTVL § 74, stk. 3. På grundlag heraf foretager ministeriet herefter den samlede opgørelse af valget, jf. FTVL § 75, og udarbejder valgbreve, jf. § 83, og stedfortræderliste, jf. § 84.
Fra ministeriet modtager Folketinget herefter valgbøgerne, de foretagne beregninger, opgørelsen og stedfortræderlisten, jf. FTVL § 86. Derudover kan Folketinget pålægge ministeriet at indhente stemmemateriale mv. til Folketinget, jf. FTVL § 87, stk. 2, 2. pkt.

Klager over valget stiles til Folketinget, og skal indgives til Indenrigs- og sundhedsministeriet inden en uge efter valget, jf. FTVL § 88. I praksis foretager Indenrigs- og sundhedsministeriet en prøvelse af de indkomne klager, hvorefter ministeriet ifm. udvalgets prøvelse af valgene vil redegøre for sin vurdering af klagen over for udvalget. Udvalget behandler på denne baggrund klagen.[6]

Folketinget er bundet af de gældende regler om folketingsvalg og skal træffe afgørelsen om valgenes gyldighed på baggrund af disse regler, herunder reglerne for afstemningen og optællingen af stemmerne samt for opgørelsen af valget.[7] Derimod findes ingen regler mht. Folketingets bevisskøn. Tilsvarende er retsvirkningerne af imødekommelsen af en valgklage kun reguleret i yderst begrænset omfang. Således fremgår det af folketingstingvalglovens (FTVL) § 90, stk. 1, at det i tilfælde af underkendelsen af valg er op til Folketinget selv at afgøre, i hvilket omfang og på hvilken måde der skal afholdes omvalg. Hvis afstemningen i en opstillingskreds findes at være ugyldig, udsættes godkendelsen af mandaterne i storkredsen, men disse mandater anses foreløbigt for lovligt valgte, mens godkendelsen af tillægsmandaterne har foreløbig gyldighed, jf. FTVL § 89.

For de mandater, udvalget enstemmigt indstiller til godkendelse, kan indstilling ske mundtligt,[8] og Folketinget afgør godkendelsesspørgsmålet under ét for alle disse mandater, jf. FFO § 1, stk. 4. I Dansk Statsret, s. 113,[9] samt Grundlovskommentaren, s. 247,[10] er det anført, at Folketingets endelige godkendelse i disse tilfælde sker uden afstemning. Det er dog ikke rigtigt. Folketinget stemmer i praksis om godkendelsen af mandaterne.[11] I Dansk Statsret henvises der i denne forbindelse til FFO § 35, stk. 1. Bestemmelsen giver dog ikke hjemmel til at undlade afstemning i dette tilfælde. Tværtimod. Det følger modsætningsvist af bestemmelsen, at der *skal* foretages afstemning, idet godkendelsen af mandaterne er en endelig vedtagelse af et selvstændigt forslag.

I de tilfælde, hvor udvalget *ikke* enstemmigt afgiver indstilling om godkendelse af et medlems valg,[12] *skal* udvalget afgive en betænkning, hvorefter det samlede Folketing afgør gyldigheden af hvert af disse medlemmers valg for sig, jf. FFO § 1, stk. 5. Afgørelsen træffes i alle tilfælde ved simpelt flertal, jf. FFO § 33, stk. 1, 3. pkt.[13]

---

[6] Se fx udvalgets betænkning i beslutningsforslag nr. B 1, FT 2022-23 (2. samling), Tillæg A, om folketingsvalget d. 1. november 2022, s. 27 f., hvor ministeriet giver sin vurdering af en klage over, at kandidaterne var opstillet i forkert rækkefølge på stemmesedlerne, og hvor udvalget i det store hele tilslutter sig ministeriets vurdering.

[7] Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, s. 247, Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, s. 267, og Henrik Zahle, Dansk forfatningsret I, 3. udgave, 2001, s. 167.

[8] I praksis afgives indstilling dog skriftligt i en betænkning, jf. fx beslutningsforslag nr. B 1, FT 2022-23 (2. samling), Tillæg A, om folketingsvalget den 1. november 2022, beslutningsforslag nr. B 1, FT 2018-19 (2. samling), Tillæg A, om folketingsvalget den 5. juni 2019 og beslutningsforslag nr. B 1, FT 2014-15 (2. samling), Tillæg A, om folketingsvalget den 18. juni 2015. I alle tilfælde indstilledes samtlige mandater enstemmigt til godkendelse (dog således, at der i enkelte tilfælde, hvor en kandidat ikke ønskede at modtage valget, indstilledes til godkendelse af stedfortræderens valg).

[9] Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 4. udgave, 2024, s. 113.

[10] Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, s. 247.

[11] Se fx FT 2022-23 (2. samling), Tillæg F, Referat af møde 2 den 16. november, 2022 kl. 13.00, s. 2; FT 2018-19 (2. samling), Tillæg F, Referat af møde 2 den 21. juni, 2019 kl. 13.00, s. 2; og FT 2014-15 (2. samling), Tillæg F, Referat af møde 2 den 3. juli, 2015 kl. 11.00, s. 4.

[12] Dvs. både i tilfælde, hvor udvalget er uenigt om indstillingen, og i tilfælde, hvor udvalget enstemmigt indstiller medlemmets valg til forkastelse.

[13] Det ville formentlig også være i strid med GRL § 33, hvis afgørelsen træffedes ved kvalificeret flertal. Ganske vist fastsætter Folketinget selv sin forretningsorden, jf. GRL § 48, men "Folketinget" i GRL § 33 må naturligt

Folketingsmedlemmer, hvis valg endnu ikke er godkendt, kan være medlemmer af Udvalget til Prøvelse af Valgene – men ikke andre udvalg – samt deltage i den alm. forhandling og afstemning om godkendelsen af valgene – men ikke andre forhandlinger og afstemninger, jf. FFO § 1, stk. 8. Det er således de foreløbigt valgte, men endnu ikke godkendte, medlemmer, der prøver og afgør gyldigheden af deres egne valg.

Udvalget er foreløbigt og består således kun, indtil prøvelsen af valgene har fundet sted. Folketinget kan dog beslutte, at godkendelsen af visse mandater udsættes, jf. FFO § 1, stk. 5, 3. pkt. Sagen varetages herefter – ligesom senere opståede spørgsmål om valgbarhed, valgklager mv. – af det stående Udvalg til Valgs Prøvelse, jf. FFO § 7, stk. 1, nr. 2, jf. bilag 2, nr. 2, til FFO.

Om udvalgenes behandling af sager generelt – herunder sager om prøvelsen af valgene – er der givet visse regler i FFO kap. III. Bestemmelserne i kapitlet opstiller primært enkelte muligheder for sagsbehandlingen, som udvalget valgfrit kan benytte sig af eller lade være; fx kan et udvalg efter FFO § 8, stk. 9, afholde andre møder end ordinære møder med tre angivne eksempler. Det er som altovervejende hovedregel op til udvalget selv at fastlægge proceduren for behandlingen af sagen, jf. også FFO § 8, stk. 8, 4. pkt. Der skal af udvalgets sekretær føres protokol over møderne, jf. FFO § 8, stk. 16.

2.1.2. Den belgiske ordning

Mugemangango omhandlede valg til parlamentet i den belgiske region, Vallonien. Det er derfor godkendelsesproceduren for valg til det vallonske parlament, der vil blive beskrevet i det følgende. Forretningsordenen for det vallonske parlament blev ændret den 16. juli 2015, hvorved den nævnte procedure blev ændret, således at der herefter nedsættes tre udvalg til prøvelse af valgene, hvert bestående af medlemmer, der ikke er valgt i de kredse, hvis valg udvalget prøver.[14] Det er i det følgende den tidligere procedure, der var gældende i Mugemangango-sagen, der beskrives.

Ligesom Folketinget i Danmark er det parlamentet selv i Vallonien, der afgør gyldigheden af egne valg, ligesom klager indgives til parlamentet, jf. art. 31, stk. 1-3, i den særlige lov om institutionelle reformer (den særlige lov).[15] Domstolene er inkompetente til at prøve spørgsmål om valgenes gyldighed, hvilket belgisk retspraksis bekræfter.[16] Det er – ligesom i Danmark – det nyvalgte og endnu ikke godkendte parlament, der afgør valgenes gyldighed.

Selve behandlingen af godkendelsesspørgsmålet foregår i første række i et udvalg nedsat af parlamentet. I modsætning til i Danmark nedsættes dette udvalg ikke efter forholdstal, men ved lodtrækning, jf. art. 7, stk. 1, 1. pkt., i forretningsordenen for det vallonske parlament.[17] Udvalget behandler også eventuelle modtagne klager over valget, jf. forretningsordenens art. 7, stk. 2, forudsætningsvis, der angiver, at bl.a. klager overgives til udvalget. Udvalget indstiller et forslag til afgørelse til det samlede parlament, der træffer den endelige afgørelse, jf. art. 7, stk. 3. Hverken i udvalget eller i parlamentet, er medlemmer valgt i samme kreds som de

forstås som "Folketingets flertal", og ved kvalificeret flertal ville et (mindre) flertal afskæres denne grundlovssikrede kompetence.

[14] Jf. Compte Rendu Intégral af det vallonske parlaments plenarmøde den 16. juli 2015 s. 110 f., hvor art. 12 i forslaget til ændringen af forretningsordenen, der indeholder de nævnte ændringer af forretningsordenens art. 7, vedtages. Det fremgår af pr. 30 i Mugemangango, at forretningsordenen blev ændret den 28. juli 2017, men den ændring, der omtales i præmissen, blev altså indført den 16. juli 2015.

[15] Loi spéciale de réformes institutionnelles af 8. august 1980 med senere ændringer.

[16] Jf. pr. 26 i Mugemangango med henvisninger til belgisk retspraksis.

[17] Règlement du Parlement Wallon udgivet 22. maj 2014.

medlemmer, hvis valg, der er tvivl om, eller i samme kreds som klageren, undtaget fra at deltage i prøvelsen og afstemningen.[18]

Det vallonske parlament har mulighed for at få relevante dokumenter ifm. prøvelsen af valgene udleveret af administrative myndigheder, jf. art. 31, stk. 4, i den særlige lov.

2.1.3. Den islandske ordning

I det følgende beskrives den islandske ordning, som den var gældende på tidspunktet for altingsvalget den 25. september 2021.

Også i Island er det parlamentet selv – Altinget – der afgør gyldigheden af egne valg, jf. den islandske forfatnings § 46,[19] der til forveksling ligner GRL § 33.

Undersøgelsen af mandaternes gyldighed foregår – som i Danmark og Vallonien – i udvalg, idet Altinget på det første møde efter et altingsvalg nedsætter et udvalg på ni medlemmer til at gennemgå valgbreve og medlemmernes valg, jf. Altingets forretningsordens § 1, stk. 2.[20] Udvalget afgiver indstilling til Altinget om gyldigheden af valgene.

Udvalgets medlemmer vælges ved forholdstal som beskrevet i forretningsordenens § 82, jf. § 1, stk. 2. På dette punkt adskiller den islandske ordning sig altså fra den vallonske – hvor udvalgets medlemmer vælges ved lodtrækning – men svarer til den danske.

Allerede inden Altinget samles første gang, men efter der er udstedt valgbreve, kan Altingets fungerende formand indkalde et udvalg på 9 af de nyvalgte medlemmer til at forberede den prøvelse, som ovennævnte udvalg skal foretage, jf. forretningsordenens § 1, stk. 3. Også medlemmerne af dette udvalg skal udpeges efter forholdstal, jf. henvisningen til § 82.

Efter godkendelsen af sit valg skal et altingsmedlem afgive en forsikring om at ville holde forfatningen, jf. forretningsordenens § 2, stk. 1, og medlemmet kan ikke deltage i Altingets arbejde, inden forsikringen er aflagt, jf. § 2, stk. 2. Dette indebærer, at medlemmet ikke kan deltage i Tingets arbejde, inden vedkommendes valg er godkendt, dog bortset fra spørgsmål om gyldigheden af valg samt valgbarhed, jf. § 5, stk. 5. Dette svarer til den danske ordning.

I modsætning til i Danmark er det som udgangspunkt samme udvalg, der behandler valg, hvis godkendelse Altinget har udsat samt klager over allerede godkendte valg, jf. forretningsordenens § 4, stk. 1. Dog overtager det stående Forfatnings- og Kontroludvalg opgaverne, når det er nedsat, jf. § 4, stk. 3. Ordningen svarer derfor i realiteten næsten til den danske.

Klager over altingsvalg skal indgives inden fire uger efter valgresultatets offentliggørelse, og inden mandaterne er godkendt, jf. altingsvalglovens § 118 og forretningsordenens § 5, stk. 4.

I modsætning til i Danmark fastlægges Altingets forretningsorden ved lov, jf. den islandske forfatnings § 58.

---

[18] Jf. Mugemangango, pr. 15 og 19.
[19] Lov nr. 33 af 17. juni 1944 med senere ændringer, Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
[20] Lög nr. 55 af 31. maj 1991 um þingsköp Alþingis med senere ændringer. Altingets forretningsorden findes også i en dansk oversættelse her: https://www.althingi.is/dansk/om-altinget/altingets-forretningsorden-/ (sidst tilgået 27. maj 2025 kl. 19:10) – oversættelsen er dog af Altingets forretningsorden fra oktober 2011, og der er foretaget flere ændringer siden.

Hvis der konstateres mangler ved en kandidats valg, der må antages at have påvirket valgresultatet, skal Altinget som udgangspunkt kende kandidatens valg for ugyldigt, jf. altingsvalglovens § 120, stk. 3.[21] Hvis valget af en hel liste i en valgkreds kendes ugyldigt, bestemmer altingsvalglovens § 121, at der skal afholdes omvalg i valgkredsen. Dette adskiller sig fra den danske ordning, hvorefter det i det hele er op til Folketinget selv, i hvilket omfang omvalg skal afholdes, jf. FTVL § 90, stk. 1.

2.2. De relevante EMRK-bestemmelser og forståelsen heraf

I dette afsnit præsenteres de relevante EMRK-bestemmelser for vurderingen af, om den danske ordning for godkendelse af folketingsvalg er konventionsmæssig. Derudover vil navnlig EMD's domme i *Mugemangango* og *Gunnarsson og Norðdahl* blive behandlet med henblik på at fastlægge den nærmere forståelse af bestemmelsernes indhold, så der efterfølgende kan foretages en vurdering af, om den danske ordning lever op til kravene i disse bestemmelser.

2.2.1. Art. 3 TP1 og EMRK art. 13

De to relevante bestemmelser er art. 3 TP1 og EMRK art. 13.

Art. 3 TP1 har overskriften "Ret til frie valg" og har følgende ordlyd:[22]

> *De høje kontraherende parter forpligter sig til at lade afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling.*

Bestemmelsen indebærer en positiv forpligtelse for staterne til at afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse, men heri ligger ingen forpligtelse til at have et bestemt valgsystem.[23]

Bestemmelsen indeholder processuelle krav, herunder skal der i staterne være et nationalt system, der kan udføre en effektiv prøvelse af individuelle klager over valgene.[24]

I denne sammenhæng er spørgsmålet derfor, om den danske ordning for godkendelsen af folketingsvalg – og i den forbindelse behandlingen af klager over valget – overholder de processuelle krav indeholdt i art. 3 TP1 til behandlingen af sådanne klager. De følgende afsnit vil centrere sig om dette spørgsmål.

Af relevans for den danske ordnings overensstemmelse med EMRK er også EMRK art. 13 med overskriften "Adgang til effektive retsmidler", der har følgende ordlyd:[25]

> *Enhver, hvis rettigheder og friheder efter denne konvention er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør.*

Art. 13 sikrer, at konventionens rettigheder effektivt kan gøres gældende af borgerne, ved at forpligte staterne til have effektive retsmidler til håndhævelse af konventionen til rådighed for

[21] Lög nr. 24 af 16. maj 2000 um kosningar til Alþingis med senere ændringer. Loven findes også i en engelsk oversættelse her: https://www.government.is/publications/legislation/lex/2020/04/17/Parliamentary-Elections-to-the-Althing-Act-No.-24-2000/ (sidst tilgået 3. marts 2025 kl. 16:44). Der er i mellemtiden vedtaget en ny altingsvalglov (nr. 112/2021) med ikrafttræden den 1. januar 2022.
[22] Oversættelsen i bilag 2 til lovbekendtgørelse nr. 138/2022.
[23] Gunnarsson og Norðdahl, pr. 58 med henvisning, og Mugemangango, pr. 68 med henvisning.
[24] Gunnarsson og Norðdahl, pr. 59 med henvisninger, og Mugemangango, pr. 69 med henvisninger.
[25] Oversættelsen i bilag 1 til lovbekendtgørelse nr. 138/2022.

borgerne. Der skal være et nationalt retsmiddel, der kan behandle en borgers "*arguable complaint*" om en konventionskrænkelse.[26]

Det relevante spørgsmål i denne forbindelse er, om proceduren for behandlingen af en klage over folketingsvalg udgør et effektivt retsmiddel i EMRK art. 13's forstand, således at borgerne har adgang til et effektivt retsmiddel mod "*arguable complaints*" over mulige krænkelser af art. 3 TP1 ifm. valget. Har borgerne ikke det, foreligger der en krænkelse af EMRK art. 13.

I såvel *Mugemangango* som *Gunnarsson og Norðdahl* konstaterer EMD – udover en krænkelse af art. 3 TP1 – tillige en krænkelse af EMRK art. 13. I begge sager konkluderede EMD, at eftersom proceduren for klager over valgene var i strid med art. 3 TP1, kunne de heller ikke udgøre *effektive retsmidler* i EMRK art. 13's forstand. Da der i øvrigt ikke var andre tilgængelige retsmidler, forelå der tillige en krænkelse af EMRK art. 13 smh. med art. 3 TP1.[27]

EMD's behandling af spørgsmålet om krænkelse af EMRK art. 13 er ganske kortfattet sammenlignet med behandlingen af spørgsmålet om krænkelse af art. 3 TP1. Desuden må det antages, at når parlamentet selv er enekompetent til at behandle klager over parlamentsvalg, og når denne procedure udgør en krænkelse af art. 3 TP1, så *vil* der også være sket en krænkelse af EMRK art. 13. Tilsvarende er det nærliggende at antage, at hvis proceduren overholder kravene i art. 3 TP1, så udgør den sandsynligvis også et *effektivt retsmiddel* i EMRK art. 13's forstand.

Det følgende vil derfor fokusere på art. 3 TP1, mens EMRK art. 13 kun vil blive behandlet i mindre grad.

Med henblik på nærmere at fastlægge kriterierne for overensstemmelse med – navnlig – art. 3 TP1 fsva. proceduren for godkendelse af parlamentsvalg, vil *Mugemangango* blive gennemgået i afsnit 2.2.2, *Gunnarsson og Norðdahl* i afsnit 2.2.3, og i afsnit 2.2.4 vil øvrige relevante kilder blive drøftet.

2.2.2. Mugemangango mod Belgien

Ved parlamentsvalget i Vallonien den 25. maj 2014 stillede Germain Mugemangango op som øverste kandidat på PTB-GO!-listen i Charleroi-valgkredsen i provinsen Hainaut.[28]

Mugemangango blev ikke valgt ind, men det var tæt på. PTB-GO!-listen i Charleroi-valgkredsen, som Mugemangango var opstillet på, manglede 14 stemmer for – efter det vallonske valgsystem – at kvalificere sig til at overtage ubrugte stemmer fra "relaterede lister". PTB-GO!-listen havde i så fald vundet et mandat, der ville være gået til Mugemangango som øverste kandidat på listen. Der var dermed blot 14 stemmer, der adskilte Mugemangango fra at opnå valg.[29]

Mugemangango indgav en klage til det vallonske parlament, hvori han krævede en gennemgang af de godt 21.000 stemmer, der var erklæret ugyldige, for at afdække, om der blandt disse var stemmer, der burde have været optalt som gyldige, hvorved Mugemangango muligvis kunne være blevet valgt. Mugemangango gjorde gældende, at der var diverse mangler ved

[26] Mugemangango, pr. 130 med henvisninger.
[27] Ibid., pr. 135 f., og Gunnarsson og Norðdahl, pr. 115 f.
[28] Mugemangango, pr. 9.
[29] Ibid., pr. 10.

optællingen af stemmerne, herunder fx at der var fundet stemmesedler flere dage efter valget, uden at det kunne afgøres, om disse var blevet talt med.[30]

Mugemangangos klage blev herefter behandlet af det parlamentsudvalg, der iht. art. 7 i det vallonske parlaments forretningsorden, nedsættes til undersøgelsen af valgenes gyldighed.[31] Som tidligere nævnt nedsættes udvalget ved lodtrækning. Udvalget afholdt et offentligt møde, hvor Mugemangango og hans advokat havde adgang til at udtale sig. Belgisk lovgivning stillede dog ikke noget krav herom.[32] Tre af udvalgets medlemmer afstod fra at stemme om, om klagen skulle imødekommes. For to af medlemmernes vedkommende[33] var årsagen hertil ifølge den belgiske regering, at de var opstillet i samme valgkreds som Mugemangango og derfor af egen drift havde valgt at afstå fra at stemme. De var dog stadig til stede under udvalgets drøftelser.[34]

Udvalget afgav en begrundet indstilling til det samlede parlament om, at Mugemangangos klage skulle imødekommes, hvilket konkret indebar, at valgene i Hainaut-provinsen ikke skulle godkendes, at de ca. 21.000 ugyldige stemmer skulle gennemgås, og at alle afgivne stemmer i Charleroi-valgkredsen herefter skulle omtælles.[35] Parlamentet forkastede indstillingen og godkendte samtlige mandater. I afstemningen om udvalgets indstilling deltog samtlige parlamentsmedlemmer, herunder medlemmerne valgt i Charleroi-valgkredsen.[36]

Spørgsmålet for EMD var herefter, om der med parlamentets afvisning af Mugemangangos klage var sket en krænkelse af art. 3 TP1. Mere præcist var spørgsmålet, om proceduren for klagens behandling overholdt de processuelle krav i art. 3 TP1.

Som nævnt i afsnit 2.2.1 ovenfor indebærer de processuelle krav i bestemmelsen, at der skal være et nationalt system, der kan foretage en *effektiv* prøvelse af klager over valget. Om den overordnede betingelse for, at prøvelsen heraf kan siges at være effektiv, udtaler EMD:[37]

> *the decision-making process concerning challenges to election results must be accompanied by adequate and sufficient safeguards ensuring, in particular, that any arbitrariness can be avoided.*

Det centrale krav i bestemmelsen er altså, at vilkårlighed skal undgås. Dette skal sikres ved tilstrækkelige garantier ifm. behandlingen af klagen.

EMD uddyber herefter, hvad dette krav om tilstrækkelige garantier nærmere indebærer, og opstiller i den forbindelse tre betingelser, som klagebehandlingen skal overholde.[38] For det første:

> *the decisions in question must be taken by a body which can provide sufficient guarantees of its impartiality.*

For det andet:

---

[30] Ibid., pr. 13. Forinden havde Mugemangango kontaktet valgbestyrelserne i Charleroi-valgkredsen og Hainaut-provinsen med henblik på at opnå en omtælling af stemmerne. Valgbestyrelserne henviste Mugemangango til det vallonske parlament, idet de savnede kompetence til at behandle hans anmodning, jf. pr. 12.
[31] Ibid., pr. 14.
[32] Ibid., pr. 117-119.
[33] Det tredje medlem afstod, da han havde været ude af stand til at deltage i flere af udvalgets møder, hvor klagen blev behandlet, jf. ibid., pr. 15.
[34] Ibid., pr. 15.
[35] Ibid., pr. 16-18.
[36] Ibid., pr. 19 f.
[37] Ibid., pr. 70.
[38] Ibid.

the discretion enjoyed by the body concerned must not be excessive; it must be circumscribed with sufficient precision by the provisions of domestic law.

For det tredje:

the procedure must be such as to guarantee a fair, objective and sufficiently reasoned decision

EMD udtaler dog også, at der er en bred skønsmargin på dette område, og at et lands politiske udvikling må tages i betragtning ved bedømmelsen af dets valglovgivning, og at dette kan føre til, at en lovgivning, der er uacceptabel i et land, er berettiget i et andet.[39] Ved vurderingen af, om proceduren overholder de opstillede processuelle betingelser i bestemmelsen, må de politiske forhold i det konkrete land altså inddrages, og dette kan – i hvert fald principielt – føre til, at en ordning i et land anses for konventionsstridig, mens en tilsvarende ordning i et andet land ikke gør det.[40] Hertil vil der dog formentlig kræves betydelige forskelle mellem de to lande, og disse forskelle skal altså kunne begrunde en forskellig bedømmelse.

Efter at have konkluderet, at Mugemangangos klage var "*serious and arguable*",[41] behandler EMD hver af de tre ovennævnte betingelser.

Om den første betingelse – at det beslutningstagende organ skal kunne give tilstrækkelige garantier for sin upartiskhed – udtaler EMD indledningsvist, at også den blotte *tilsyneladende* partiskhed kan have betydning.[42] Videre udtaler EMD, at hvor parlamentet selv træffer afgørelsen om gyldigheden af egne valg, må der være særlig opmærksomhed på de processuelle garantier, der skal sikre upartiskheden.[43] Det må følge heraf, at der stilles større krav til disse garantier, når parlamentet træffer afgørelsen, end når et andet – (mere) uafhængigt – organ gør det.

Om betydningen af, at to udvalgsmedlemmer, der var valgt i samme valgkreds som Mugemangango, ikke deltog i udvalgets afstemning om klagen, jf. ovenfor, bemærkede EMD, at medlemmerne frivilligt havde afstået fra at stemme, og at der ikke var noget krav herom i forretningsordenen eller noget andet "*regulatory instrument*", samt at medlemmerne dog havde været til stede under udvalgets forhandlinger.[44] Tilsvarende tillægger EMD det vægt, at parlamentsmedlemmerne valgt i samme valgkreds som Mugemangango deltog i det samlede parlamentets afgørelse af hans klage.[45] Dette viser, at inhabilitetsregler kan udgøre en garanti for upartiskhed, jf. også s. 16 f. nedenfor om *Gunnarsson og Norødahl*. Derudover viser det, at det ikke er tilstrækkeligt, at det beslutningstagende organs medlemmer frivilligt afstår fra at deltage, men at inhabilitet må være foreskrevet i lov eller anden (skreven) retsforskrift.

Ved vurderingen af, om parlamentet gav tilstrækkelige garantier for sin upartiskhed, lægger EMD betydelig vægt på, at parlamentets afgørelse blev truffet ved simpelt flertal. Begrundelsen herfor er, at afstemning ved simpelt flertal (fremfor kvalificeret flertal) ikke imødegår risikoen for politiske beslutninger. Den omstændighed, at parlamentet ved simpelt flertal afgør, om en

[39] Ibid., pr. 73, der også henviser til EMD's dom af 2. marts 1987 i sagen Mathieu-Mohin og Clerfayt mod Belgien, hvor det samme anføres i pr. 54.
[40] Som anført af Eirik Holmøyvik i indlægget "Strasbourg slams old democracies on elections" på Verfassungsblog samt Søren Rams Rasmussen i U 2020B.305 (s. 310) med henvisning hertil i note 35 udtaler EMD dog kun dette i sin gennemgang af hidtidig praksis uden senere at gentage det, og betragtninger om Belgiens politiske udvikling synes ikke at være indgået i EMD's overvejelser. Dette svækker vægten af den politiske udvikling som kriterium.
[41] Mugemangango, pr. 85.
[42] Ibid., pr. 96.
[43] Ibid., pr. 98.
[44] Ibid., pr. 104.
[45] Ibid., pr. 105.

klage over valget kan tages til følge, og om medlemmernes valg kan godkendes, er udelukkende til ulempe for oppositionen og påvirker muligheden for, at oppositionen på et senere tidspunkt kan komme til magten.[46]

EMD konkluderede herefter, at det vallonske parlament ikke gav tilstrækkelige garantier for sin upartiskhed.

Om den anden betingelse – at det beslutningstagende organ ikke må have en for stor skønsmargin[47] – udtaler EMD indledningsvist, at hverken lovgivningen eller forretningsordenen for det vallonske parlament angav en *procedure* for behandlingen af klager over valget, og EMD lægger vægt herpå ved vurderingen af, om parlamentets skøn var tilstrækkeligt reguleret.[48] Det kan heraf udledes, at det har betydning for vurderingen af, om beslutningstagerens skøn er tilstrækkeligt reguleret, om og i hvilket omfang der findes processuelle regler for behandlingen af klagen.

EMD udtaler videre, at de kriterier, som parlamentet skulle lægge vægt på i sin afgørelse, ikke var tilstrækkeligt klart angivet i bestemmelser i national (og regional) ret.[49] Denne udtalelse kommer i forlængelse af det ovenfor nævnte om den manglende regulering af proceduren. Her udtales det, at proceduren hverken er reguleret i *lovgivningen* eller *forretningsordenen*. Dette må indebære, at skønnet for det beslutningstagende organ ikke nødvendigvis behøver at være regulereret ved lov, men kan være reguleret i andre retsforskrifter, fx organets forretningsorden. Formuleringen synes dog at forudsætte skrevne bestemmelser.

EMD udtaler videre, at de nævnte forskrifter ikke indeholdt nogen regler om retsvirkningerne af, at klagen imødekommes.[50] Det kan heraf udledes, at det også har betydning for vurderingen af, om skønnet er tilstrækkeligt reguleret, om og i hvilket omfang retsvirkningerne af, at en klage imødekommes, er reguleret. Det beslutningstagende organs skøn – der skal være tilstrækkeligt reguleret i nationale retsforskrifter – omfatter altså både skønnet over, om klagen skal imødekommes, samt skønnet over retsvirkningerne heraf.

EMD konkluderede herefter, at det vallonske parlaments skøn ikke var tilstrækkeligt reguleret i nationale retsforskrifter.

Om den tredje betingelse – at proceduren skal sikre en retfærdig, objektiv og tilstrækkeligt begrundet afgørelse – angiver EMD direkte de elementer, der især skal være til stede i en sådan procedure. Det drejer sig om adgangen til at fremsætte argumenter skriftligt eller, hvor det er passende, i et offentligt møde. EMD fremhæver som begrundelse herfor klagerens ret til en kontradiktorisk proces. Derudover skal det fremgå klart af den offentlige begrundelse for afgørelsen, at klagerens argumenter er blevet behørigt vurderet og besvaret.[51]

---

[46] Ibid., pr. 107.
[47] Ordene "skøn" og "skønsmargin" anvendes her i specialet ifm. den anden betingelse som oversættelse af "*discretion*" i EMD's formulering af den anden betingelse, jf. ovenfor. Dette må således ikke forveksles med det danske, forvaltningsretlige skønsbegreb.
[48] Ibid., pr. 110 samt 113 f. Det kritiseres af dommerne Lemmens og Sabato i deres joint concurring opinion til dommen, at de manglende regler for en procedure for behandlingen af klagen inddrages i vurderingen af den anden betingelse. De anfører, at dette udelukkende skulle have været inddraget i vurderingen af den tredje betingelse. Tilsvarende anføres af dommer Wojtyczek i hans concurring opinion.
[49] Ibid., pr. 112.
[50] Ibid.
[51] Ibid., pr. 116.

EMD udtaler herefter, at hverken den belgiske forfatning, lovgivningen eller det vallonske parlaments forretningsorden indeholdt sådanne garantier. Godt nok havde man givet Mugemangango visse processuelle garantier, men da disse var resultatet af skønsmæssige afgørelser truffet af parlamentet og udvalget og altså ikke var påkrævede af "*the applicable regulatory instruments*", var disse ikke tilstrækkelige til at opfylde den tredje betingelse.[52] Det følger således heraf, at de processuelle garantier skal være foreskrevet i lov eller anden (skreven) retsforskrift. EMD bemærker desuden, at de fleste af garantierne kun blev givet for udvalget og ikke for det samlede parlament.[53]

EMD konkluderede endeligt, at ingen af de tre opstillede betingelser var opfyldt, og der derfor var sket en krænkelse af art. 3 TP1.

Vedr. spørgsmålet, om der forelå en krænkelse af EMRK art. 13 smh. med art. 3 TP1, konstaterer EMD, at eftersom der forelå en krænkelse af art. 3 TP1, havde Mugemangango et "*arguable complaint*", som han således ifølge art. 13 havde ret til et effektivt retsmiddel imod.[54] EMD udtaler herefter, at eftersom proceduren for behandlingen af klagen ikke gav tilstrækkelige garantier under art. 3 TP1, jf. ovenfor, var den heller ikke *effektiv* i EMRK art. 13's forstand. Der var følgelig sket en krænkelse af EMRK art. 13 smh. med art. 3 TP1.[55]

2.2.3. Gunnarsson og Norðdahl mod Island

Ved altingsvalget den 25. september 2021 stillede Guðmundur Gunnarsson op for partiet *Viðreisn* i Islands mindste valgkreds, Nordvestkredsen. Samtidig stillede Magnús Davíð Norðdahl op i samme valgkreds for partiet *Píratar*.[56]

Efter optællingen af stemmerne havde ingen af disse to kandidater vundet et kredsmandat. Gunnarsson havde dog – på baggrund af den nationale andel af stemmerne til *Viðreisn* – vundet et tillægsmandat og var således blevet valgt ind. Norðdahl blev ikke valgt ind, men var få stemmer fra et få et kredsmandat.[57]

Dagen efter valget kontaktede den nationale valgkommission den overordnede valgkommission i Nordvestkredsen og anbefalede, at en omtælling skulle finde sted, da en ændring på kun to stemmer kunne have indflydelse på fordelingen af tillægsmandaterne. Omtællingen resulterede i, at Gunnarsson mistede sit tillægsmandat og således ikke var valgt ind.[58]

I starten af oktober 2021 klagede såvel Gunnarsson som Norðdahl over den stedfundne omtælling og valgresultatet.[59] De gjorde gældende, at stemmesedlerne ikke havde været håndteret og opbevaret korrekt i tiden mellem den første optælling og omtællingen,[60] og at den overordnede

[52] Ibid., pr. 117-119.
[53] Ibid., pr. 120.
[54] Ibid., pr. 132.
[55] Ibid., pr. 135 f.
[56] Gunnarsson og Norðdahl, pr. 11.
[57] Ibid., pr. 12.
[58] Ibid., pr. 13 f.
[59] Ibid., pr. 15.
[60] I de flere timer mellem første optælling og omtællingen havde stemmesedlerne været uforseglede og opbevaret i åbne kasser i et lokale på et hotel. En af lokalets tre indgange kunne ikke låses, og hotelpersonalet havde nøgler til de andre to. Der var ikke videoovervågning i lokalet, og lokalet havde været ubevogtet. Videoovervågning viste, at hotelpersonale havde været inde i lokalet i perioden, og formanden for Nordvestkredsens overordnede valgkommission havde tilbragt ca. en halv time alene i lokalet, jf. ibid., pr. 24, litra a.

valgkommission havde undladt at informere partiernes repræsentanter om omtællingen, således at de kunne have overværet den.[61]

Klagerne behandledes af det forberedende altingsudvalg, der indkaldes af Altingets fungerende formand som nævnt i afsnit 2.1.3 ovenfor. Udvalget vedtog sin forretningsorden nogle dage efter modtagelsen af klagerne. Ingen af udvalgets medlemmer var valgt i Nordvestkredsen.[62] Det var dog ikke udelukket, at der i udvalget kunne deltage medlemmer, der var valgt i den valgkreds, hvis resultat der var tvist om, og hvori klagerne havde været opstillet, jf. altingets forretningsordens § 1, stk. 3, jf. § 82, og herom i afsnit 2.1.3 ovenfor.

Det forberedende udvalg foretog herefter en grundig prøvelse af klagerne. Klagerne fik i denne forbindelse mulighed for at give møde for udvalget samt for at indgive skriftlige indlæg til udvalget. Alt materiale, som udvalget indsamlede, blev gjort tilgængeligt på Altingets hjemmeside med undtagelse af fortroligt materiale og materiale fra udvalgets lukkede møder.[63] Gunnarssons anmodninger om aktindsigt i det ikke-tilgængelige materiale blev afvist af Altinget.[64]

Det forberedende udvalg afgav sin rapport til det valgte udvalg, jf. altingets forretningsordens § 1, stk. 2, der bestod af de samme medlemmer som det forberedende udvalg.[65]

Udvalgets flertal på 6 ud af 9 medlemmer anlagde en konkret væsentlighedsvurdering af de konstaterede mangler. De fandt ikke, at manglerne var konkret væsentlige, og indstillede til Altinget, at samtlige altingsmedlemmernes valg som opgjort efter omtællingen skulle godkendes.[66] Et mindretal på 2 medlemmer anbefalede et omvalg i Nordvestkredsen. Et af disse medlemmer anlagde en konkret væsentlighedsvurdering, men udtalte, at når det ikke kunne bevises, at manglerne havde påvirket valgresultatet, skulle valget kendes ugyldigt, når manglerne *kunne* have påvirket valgresultatet.[67] Det andet af disse medlemmer udtalte, at manglerne var af en sådan karakter, at de bragte tilliden til valgresultater i fare, og at valget derfor skulle underkendes. Et tredje medlem anbefalede nationalt omvalg, bl.a. pga. usikkerhed om, hvordan omvalg skulle holdes.[68]

Altinget fulgte flertallets indstilling og godkendte samtlige medlemmers valg. For godkendelsen stemte også det medlem, der havde fået tildelt tillægsmandatet i Nordvestkredsen i stedet for Gunnarsson samt samtlige medlemmer, der havde vundet et kredsmandat i Nordvestkredsen.[69]

Ligesom i *Mugemangango* var spørgsmålet for EMD herefter, om behandlingen af Gunnarssons og Norðdahls klager var i overensstemmelse med de processuelle krav i art. 3 TP1.

---

[61] Ibid., pr. 16 f.
[62] Ibid., pr. 18.
[63] Ibid., pr. 19-21.
[64] Ibid., pr. 22.
[65] Ibid., pr. 23 og 27.
[66] Ibid., pr. 28.
[67] Ibid., pr. 29. Det er vanskeligt at se, hvordan medlemmets vurdering adskiller sig fra en generel væsentlighedsvurdering.
[68] Ibid.
[69] Ibid., pr. 30.

Indledningsvist opsummerer EMD med henvisning til *Mugemangango* betingelserne for, at klageproceduren er i overensstemmelse med de processuelle krav i art. 3 TP1.[70] Betingelserne er behandlet i afsnit 2.2.2 ovenfor om *Mugemangango*.

I modsætning til *Mugemangango* udtaler EMD ikke direkte, at et lands politiske udvikling kan indebære, at en ordning er konventionsstridig i et land, men konventionsmæssig i et andet. EMD nøjes med at udtale, at den er opmærksom på, at der er "*[...] a wealth of differences in, inter alia, historical development, cultural diversity and political thought within Europe*".[71] Som nævnt i note 40 i afsnit 2.2.2 ovenfor syntes Belgiens politiske udvikling allerede i *Mugemangango* ikke at indgå i EMD's vurdering. Med denne udeladelse i *Gunnarsson og Norðdahl* må det herefter antages, at et lands politiske udvikling i hvert fald som udgangspunkt kun kan tillægges yderst beskeden betydning.

Om den første betingelse – at det beslutningstagende organ skal kunne give tilstrækkelige garantier for sin upartiskhed – gentager EMD sin udtalelse i *Mugemangango* om, at også den tilsyneladende partiskhed har betydning.[72] EMD bemærker også, at – i modsætning til *Mugemangango* – var udvalgene valgt (eller udpeget) ved forholdstal (frem for lodtrækning), og at der ikke i udvalgene sad medlemmer, der var valgt i Nordvestkredsen eller var blevet valgt på et tillægsmandat. På den anden side var udvalgsmedlemmernes valg endnu ikke godkendt, Altingets fungerende formand havde blot indkaldt det forberedende udvalg (frem for foretagelsen af et egentligt valg), ligesom der ikke fandtes nogen inhabilitetsregler i lovgivningen eller det forberedende udvalgs forretningsorden, der krævede tilbagetræden af udvalgsmedlemmer i tilfælde af interessekonflikter.[73]

EMD bemærker yderligere, at der ikke fandtes nogen inhabilitetsregler for altingsmedlemmers deltagelse i afstemningen om valgenes gyldighed i tilfælde af interessekonflikter, fx for medlemmer, der havde vundet et omstridt tillægsmandat, eller var valgt i en kreds, hvis valgresultat der var rejst tvivl om.[74] EMD udtaler videre, at fraværet af sådanne regler er egnet til at skabe en tilsyneladende partiskhed, uanset om parlamentsmedlemmerne faktisk træffer afgørelsen på et politisk motiveret grundlag, og EMD synes at tillægge dette stor vægt.[75]

EMD tillægger det altså stor betydning, at der kan være en tilsyneladende partiskhed, selvom parlamentets afgørelse faktisk er saglig. Også i *Mugemangango* udtalte EMD, at den tilsyneladende partiskhed har betydning, jf. s. 12 ovenfor, men i *Gunnarsson og Norðdahl* lægges der i større grad vægt herpå. Med henvisning til denne tilsyneladende partiskhed finder EMD, at klageproceduren ikke gav tilstrækkelige garantier for upartiskhed,[76] og det må derfor være klart, at de processuelle garantier skal forhindre ikke kun faktisk, men også tilsyneladende partiskhed for at være *tilstrækkelige*. EMD tillægger det i denne forbindelse stor betydning, at der ikke fandtes nogen inhabilitetsregler. Formentlig er det derfor et krav, at der i et eller andet omfang er inhabilitetsregler for det beslutningstagende organ eller – i hvert fald – for det udvalg eller lign., der foretager den indledende prøvelse. I pr. 89 holder EMD dog muligheden åben for, at den tilsyneladende partiskhed kan imødegås på andre måder:

[70] Ibid., pr. 60.
[71] Ibid., pr. 62.
[72] Ibid., pr. 79 f.
[73] Ibid., pr. 83.
[74] Ibid., pr. 84.
[75] Ibid., pr. 86 og 89.
[76] Ibid., pr. 90.

> *Icelandic law, as it stood at the material time, neither required the withdrawal of parliamentarians who were directly concerned by the results of their vote nor prescribed any rules capable of countering the appearance of a possible lack of impartiality, such as a subsequent review of the relevant decision by an independent body. [min understregning].*

Som det fremgår, er det eksempel, EMD giver herpå, dog en efterfølgende prøvelse af parlamentets afgørelse. En sådan løsning kan ikke forenes med GRL § 33, i hvert fald hvis resultatet af den efterfølgende prøvelse skal være bindende. Efter ordlyden er der imidlertid blot tale om et eksempel, og der er derfor principielt mulighed for, at også andre måder at imødegå den tilsyneladende partiskhed på kan være tilstrækkelige.

Om den anden betingelse – at det beslutningstagende organ ikke må have en for stor skønsmargin – bemærker EMD bl.a., at *proceduren* for behandlingen af klagen var reguleret i altingsvalgloven, Altingets forretningsorden og det forberedende udvalgs forretningsorden.[77] Ligesom i *Mugemangango* inddrager EMD altså reguleringen af processuelle regler i vurderingen af, om den anden betingelse er opfyldt. Videre lægger EMD vægt på, at det forberedende udvalgs forretningsorden først blev vedtaget efter indgivelsen af klagerne.[78] Det har altså betydning, om reglerne var indført, før klagerne indgav deres klager, således at de kunne tage højde herfor. Dette må gælde såvel de processuelle regler som regler, der regulerer skønsudøvelsen. I den konkrete sag synes det dog ikke at have været afgørende, at reglerne var vedtaget efter indgivelsen af klagerne. EMD accepterede således tilsyneladende, at *proceduren* var tilstrækkeligt reguleret,[79] men udtalte samtidig, at *altingsvalgloven* og *altingets forretningsorden* udelukkende gav de mest basale regler for prøvelsen af valgklager.[80] De nødvendige processuelle regler må således have været givet i det forberedende udvalgs forretningsorden.

Som nævnt i afsnit 2.1.3 ovenfor bestemmer altingsvalglovens § 120, stk. 3, at Altinget skal kende et medlems valg for ugyldigt, hvis der konstateres fejl, der må antages at have påvirket valgresultatet. EMD anerkender, at der hermed er givet et kriterie, som Altinget skal basere sit skøn på, når det afgør en valgklage. EMD udtaler dog også, at der var betydelig usikkerhed mht. såvel forståelsen af kriteriet som dets praktiske konsekvenser, hvilket viste sig ved, at udvalgene ikke i enighed kunne nå frem til, hvordan kriteriet skulle anvendes i den konkrete sag, navnlig om der skulle anlægges en konkret eller generel væsentlighedsvurdering. Denne omfattende fortolkningstvivl mht. bestemmelsen indebar ifølge EMD, at kriteriet i praksis kun gav meget ringe vejledning til Altinget, der således i realiteten havde en ubegrænset skønsmargin.[81] EMD følger dette op med at udtale, at behandlingen af valgklager *var* reguleret såvel *processuelt som materielt*, herunder med angivelse af vurderingskriterier. *Derimod* var Altingets skøn mht. *retsvirkningerne* af konstaterede fejl stort set ubegrænset. Altingets skøn var derfor ikke tilstrækkeligt reguleret i national ret.[82]

I *Mugemangango* udtalte EMD, at *hverken* kriterierne for vurderingen af, om en klage skulle imødekommes, *eller* retsvirkningerne heraf var reguleret.[83] Som lige ovenfor nævnt synes det afgørende i *Gunnarsson og Norðdahl* at have været, at *retsvirkningerne* ikke var tilstrækkeligt reguleret. EMD's begrundelse for, at vurderingen af, om klagen skal imødekommes, tilsyneladende *var* tilstrækkeligt reguleret, er derimod en anelse uklar. I pr. 93 udtaler EMD, at altingsvalgloven fastsatte på hvilke grundlag, et valg skulle kendes ugyldigt. Det er vel mest

[77] Ibid., pr. 93.
[78] Ibid., pr. 94.
[79] Ibid., pr. 96.
[80] Ibid., pr. 94.
[81] Ibid., pr. 95.
[82] Ibid., pr. 96 f.
[83] Jf. s. 21.

sandsynligt, at det er disse regler, som EMD mener, der i tilstrækkelig grad regulerede Altingets vurdering af imødekommelsen af klagen. I pr. 94 udtaler EMD dog, at altingsvalgloven udelukkende indeholdt de mest basale regler for prøvelsen af valgklager. I pr. 95 betegner EMD desuden altingsvalglovens § 120 som en del af den materielle regulering. Som nævnt ovenfor mente EMD ikke, at denne bestemmelse indebar en tilstrækkelig regulering af skønnet, idet der var for stor usikkerhed såvel mht. forståelsen af *såvel* det i bestemmelsen angivne kriterium for at kende et valg ugyldigt *som* mht. de praktiske konsekvenser – eller retsvirkninger – heraf. Ikke desto mindre konkluderer EMD altså i pr. 96 tilsyneladende, at de materielle regler mht. vurderingen af, om klagen skal imødekommes, *var* tilstrækkeligt reguleret, mens dette ikke var tilfældet for retsvirkningerne heraf.

Uanset denne uklarhed må det dog være klart, at den anden betingelse om regulering af beslutningstagerens skøn både gælder mht. vurderingen af, om en klage skal imødekommes, samt mht. vurderingen af retsvirkningerne af en imødekommelse af klagen.

Om den tredje betingelse – at proceduren skal sikre en retfærdig, objektiv og tilstrækkeligt begrundet afgørelse – gentager EMD de konkrete krav til de processuelle garantier under den tredje betingelse, som domstolen opstillede i *Mugemangango*, om en kontradiktorisk proces og en offentlig, begrundet afgørelse, jf. herom s. 13.[84]

Videre udtaler EMD, at ingen del af den relevante lovgivning – altingsvalgloven og Altingets forretningsorden – gav regler om det forberedende udvalgs kompetence, ligesom de ikke indeholdt nogen processuelle garantier for klageren.[85] Imidlertid gav det forberedende udvalgs forretningsorden klagerne en række processuelle garantier.[86] EMD anerkender, at denne forretningsorden først blev vedtaget efter indgivelsen af klagerne, men accepterer den alligevel som tilstrækkeligt grundlag for de processuelle garantier påkrævet efter den tredje betingelse. Dette begrundes med, at reglerne i forretningsordenen i og for sig var tilgængelige og forudsigelige, samt at klagerne i praksis havde adgang til at deltage i processen og udnytte deres garantier.[87] Det er altså ikke nogen betingelse, at de processuelle garantier er vedtaget og dermed er forudsigelige, *inden klagen er indgivet*, når blot de efterfølgende vedtages på en måde, der derfra gør dem forudsigelige og tilgængelige, således at klageren kan udnytte dem. Derimod er det formentlig ikke tilstrækkeligt, at klageren blot gives ad hoc processuelle garantier efter udvalgets eller parlamentets skøn, uden at disse formaliseres i en retsforskrift, sådan som det var tilfældet i *Mugemangango*, hvor EMD afviste, at dette opfyldte den tredje betingelse jf. s. 14 f. ovenfor.

Det er desuden værd at bemærke, at EMD anerkendte, at det var tilstrækkeligt, at de processuelle garantier var reguleret i en forskrift vedtaget af samme organ, som skulle behandle klagen.

Videre accepterede EMD det som tilstrækkeligt, at klagerne alene fik de processuelle garantier stillet rådighed for det forberedende udvalg, men ikke for det valgte udvalg eller det samlede Alting. Dette begrundes tilsyneladende med, at forholdet mellem udvalgene og Altinget i processen var således, at det reelt kunne sidestilles med et enkelt organ, der udarbejdede alternative udkast til afgørelser og debatterede disse.[88] Dette står i kontrast til *Mugemangango*, hvor EMD som en del af begrundelsen for, at den tredje betingelse ikke var opfyldt, udtalte, at de fleste af

[84] Gunnarsson og Norðdahl., pr. 99.
[85] Ibid., pr. 100.
[86] Ibid., pr. 101.
[87] Ibid., pr. 102.
[88] Ibid.

de processuelle garantier kun blev givet for udvalget og ikke for parlamentet.[89] Procedurerne for behandlingen af klagerne i hhv. *Mugemangango* og *Gunnarsson og Norðdahl* ligner hinanden meget. De få forskelle udgøres af, at det vallonske parlamentsudvalg vælges ved lodtrækning, mens altingsudvalgene vælges efter forholdstal; at det vallonske parlament ikke fulgte udvalgets indstilling, mens Altinget fulgte udvalgsflertallets indstilling; og at det vallonske udvalg afgav en enkelt indstilling, mens altingsudvalgets flertal hhv. mindretal afgav forskellige indstillinger.

Henset til den ovenfor nævnte begrundelse for, at EMD i *Gunnarsson og Norðdahl* tillod, at de processuelle garantier ikke blev givet for det samlede Alting, er det formentlig ikke afgørende, om udvalgene vælges ved lodtrækning eller forholdstal, eller om parlamentet følger udvalgets indstilling. Den ovennævnte beslutningsproces – der som nævnt var afgørende – ændres ikke ved, at udvalget er udnævnt efter forholdstal frem for ved lodtrækning. Tilsvarende må det antages, at det er i overensstemmelse med en sådan proces, at den endelige beslutning – truffet efter at udkastene til afgørelser er debatteret – afviger fra den afgivne indstilling. Omvendt kan det vel tænkes at have betydning, om udvalget afgiver en eller flere indstillinger (for det tilfælde, at der er dissens i udvalget). En afgivelse af flere indstillinger lægger op til, at det samlede parlament debatterer disse forskellige mulige afgørelser. Dette bidrager til grundigere overvejelser af beslutningsgrundlaget, det stemmer bedre overens med EMD's præmisser i *Gunnarsson og Norðdahl* – hvor der lægges vægt på *alternative udkast til afgørelser*[90] – og klagerens processuelle garantier vil i større omfang give sig udslag i parlamentets diskussioner som følge af den øgede grundighed. Det kan således ikke udelukkes, at adgangen for en evt. dissens i udvalget til at afgive sin egen indstilling til parlamentet ved siden af flertallets indstilling kan blive afgørende for, om det er tilstrækkeligt, at de processuelle garantier alene stilles til rådighed over for udvalget.

Slutteligt skal nævnes, at EMD kort bemærkede – og accepterede som tilstrækkelige – de processuelle garantier foreskrevet i det forberedende udvalgs forretningsorden:[91]

> *In particular, the Rules called for the objective and legal assessment of the available material and claims, ensured that the claimants had reasonable opportunity to clarify their position and object, and prescribed that the procedure should, in so far as applicable, be conducted in accordance with the administrative legislation in force and administrative law principles, and that all non-confidential information gathered by the Preparatory Credentials Committee should be made public.*

EMD konkluderede herefter, at den tredje betingelse var opfyldt.[92] Da de to første betingelser imidlertid ikke var opfyldt, konstaterede EMD dog en krænkelse af art. 3 TP1.[93]

Som tilsvarende i *Mugemangango* konstaterede EMD videre en krænkelse af EMRK art. 13 smh. med art. 3 TP1, da klageproceduren ikke opfyldte de to første betingelser efter art. 3 TP1 og dermed heller ikke var effektiv i EMRK art. 13's forstand.[94]

2.2.4. Øvrigt

EMD har udtalt, at anbefalinger udstedt af andre europæiske og internationale organer kan inddrages i vurderingen af, om der foreligger en krænkelse af art. 3 TP1, men uden at disse vil

[89] Jf. s. 22.
[90] Gunnarsson og Norðdahl, pr. 102.
[91] Ibid., pr. 101.
[92] Ibid., pr. 104.
[93] Ibid., pr. 105 f.
[94] Ibid., pr. 116 f.

være afgørende.[95] De relevante internationale kilder er inddraget af EMD i sin vurdering af, om der i den konkrete sag er sket en krænkelse, og betydningen heraf er derfor allerede inddraget i den fortolkning af bestemmelsen, der kommer til udtryk i afsnit 2.2.2 og 2.2.3 ovenfor. Her skal der derfor kun gøres nogle korte bemærkninger hertil.

The European Commission of Democracy through Law (Venedigkommissionen) vedtog i 2002 sin Code of Good Practice in Electoral Matters, der indeholder retningslinjer (guidelines) for afviklingen af valg samt tilhørende forklaringer til retningslinjerne (explanatory report).[96]

I Venedigkommissionens Code of Good Practice fremgår det vedr. kravene til et effektivt klagesystem:[97]

> *The appeal body in electoral matters should be either an electoral commission or a court. 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.*

I de tilhørende forklaringer fremgår det i afsnit 93, at der findes to (acceptable) løsninger, nemlig domstolsprøvelse og prøvelse ved en valgkommission. I afsnit 94 fremgår det videre, at parlamentets egen prøvelse af valgklager kan accepteres under forudsætning af, at der er efterfølgende mulighed for domstolsprøvelse.[98]

Det er herefter klart, at GRL § 33 ikke tillader en ordning, der overholder anbefalingerne i Venedigkommissionens Code of Good Practice.

Det fremgår videre:[99]

> *The appeal procedure and, in particular, the powers and responsibilities of the various bodies should be clearly regulated by law, so as to avoid conflicts of jurisdiction (whether positive or negative). Neither the appellants nor the authorities should be able to choose the appeal body.*

Denne anbefaling afspejler sig også i EMD's krav om, at beslutningsorganets skønsudøvelse og procedure skal være tilstrækkeligt reguleret i retsforskrifter. I Code of Good Practice synes der dog at være større fokus på reguleringen af de nationale organers kompetencefordeling med det formål at undgå tvister herom.

2.2.5. Sammenfatning

Det kan konkluderes, at art. 3 TP1 indeholder processuelle krav til behandlingen af klager over parlamentsvalg og dermed til proceduren for godkendelsen heraf.[100] EMD har i sin praksis opstillet tre betingelser, som proceduren skal overholde for at være i overensstemmelse med bestemmelsen. For det første skal det beslutningstagende organ kunne give tilstrækkelige garantier for sin upartiskhed. For det andet må det beslutningstagende organs skønsmargin ikke være for stor, men skal være begrænset ved bestemmelser i national ret. For det tredje skal proceduren garantere en retfærdig, objektiv og tilstrækkeligt begrundet afgørelse.[101]

---

[95] Mugemangango, pr. 99.
[96] Opinion nr. 190/2002, Code of Good Practice in Electoral Matters afgivet af the European Commission for Democracy through Law den 18. og 19. oktober 2002 (CDL-AD(2002)023rev2-cor).
[97] Ibid., side 11. EMD gengiver også de relevante retningslinjer i Mugemangango, pr. 32, og tilhørende forklaringer i pr. 33.
[98] Code of Good Practice in Electoral Matters, s. 27 f.
[99] Ibid., s. 11.
[100] Jf. afsnit 2.2.1.
[101] Jf. s. 18 f. og gentaget i Gunnarsson og Norðdahl, jf. s. 24.

Disse tre betingelser skal sikre, at bestemmelsens overordnede krav til proceduren – at vilkårlighed skal undgås – overholdes. Et lands politiske forhold kan principielt inddrages i vurderingen af, om bestemmelsen er overholdt, og dette kan principielt føre til en forskellig bedømmelse af tilsvarende ordninger i forskellige lande. Et lands politiske forhold må dog formodes kun at have yderst ringe betydning, i hvert fald når relevante forskelle til andre lande ikke er meget markante.[102]

Ved vurderingen af, om den første betingelse er opfyldt, har det betydning, om afgørelsen træffes af parlamentet selv, idet kravene til de processuelle garantier for upartiskhed skærpes. EMD lægger i denne forbindelse stor vægt på, om beslutningen træffes ved simpelt flertal. Desuden er ikke kun faktisk, men også tilsyneladende partiskhed af betydning for betingelsen.[103] En tilsyneladende partiskhed kan således være afgørende, og EMD lægger i denne forbindelse stor vægt på, om der er inhabilitetsregler for hhv. udvalgs- og parlamentsmedlemmers deltagelse i afgørelsen af valgklagen.[104] Sådanne inhabilitetsregler er naturligvis også en processuel garanti for *faktisk* upartiskhed.

Ved vurderingen af, om den anden betingelse er opfyldt, har det også betydning, om bestemmelserne i national ret indeholder processuelle regler for behandlingen af valgklager. De bestemmelser, der skal regulere såvel skønsudøvelsen som proceduren, behøver ikke at være bestemt ved lov, men kan også være reguleret i andre (skrevne) retsforskrifter. Også retsvirkningerne – eller skønnet herover – skal være reguleret i bestemmelser i national ret.[105] Det har betydning, om bestemmelserne er vedtaget før eller efter indgivelsen af den klage, der behandles.[106]

Ved vurderingen af, om den tredje betingelse er opfyldt, er det afgørende, om klageren har adgang til at fremsætte argumenter skriftligt eller i et offentligt møde, og om det fremgår klart af den offentlige begrundelse for afgørelsen, at klagerens argumenter er blevet behørigt vurderet og besvaret.[107] Derudover skal disse processuelle garantier formentlig være reguleret i lov eller anden (skreven) retsforskrift.[108] Denne behøver dog ikke være vedtaget inden indgivelsen af klagen. Det kan være tilstrækkeligt, at de nævnte processuelle garantier stilles til rådighed for klageren over for udvalget, men ikke det samlede parlament. Muligvis er det afgørende herfor, om der er adgang for udvalget til at afgive flere indstillinger til parlamentet frem for blot en enkelt.[109]

2.3. Vurdering af den danske ordning

I det følgende tages der stilling til, om den danske ordning for godkendelsen af folketingsvalg[110] – og i den forbindelse for behandlingen af modtagne klager over valget – er i overensstemmelse med art. 3 TP1.

[102] Jf. s. 19, herunder note 40, samt s. 24.
[103] Jf. s. 19 f.
[104] Jf. s. 25 f.
[105] Jf. s. 20 f. og til dels gentaget i Gunnarsson og Norðdahl, jf. s. 26 og 28.
[106] Jf. s. 26.
[107] Jf. s. 21 og 28.
[108] Jf. s. 21 f.
[109] Jf. s. 28 f.
[110] Jf. herom afsnit 2.1.1.

Art. 3 TP1 indebærer bl.a. en pligt for staten til at sikre valgklagers effektive behandling.[111] EMD har i den forbindelse udtalt, at en adgang til domstolsprøvelse eller prøvelse ved et domstolslignende organ principielt er tilstrækkeligt til at opfylde betingelserne i art. 3 TP1.[112]

Det er i den statsretlige litteratur antaget, at domstolene muligvis vil anse sig for kompetente til at efterprøve Folketingets afgørelse af et valgs gyldighed i tilfælde af magtfordrejning.[113]

Indledningsvist skal der derfor tages stilling til, om denne mulige domstolskompetence i sig selv udgør en sådan effektiv prøvelse, som kræves efter art. 3 TP1, at den danske ordning allerede af den grund er i overensstemmelse med bestemmelsen. Herefter diskuteres, om proceduren for Folketingets *egen* godkendelse af sine valg og behandling af valgklager er i overensstemmelse med bestemmelsen.

2.3.1. Domstolenes kompetence til at prøve Folketingets afgørelse

Som nævnt ovenfor er det i den statsretlige litteratur antaget, at domstolene i tilfælde af magtfordrejning fra Folketingets side kan være kompetente til at prøve Folketingets afgørelse om valgenes gyldighed. Således anfører Peter Germer: "*Dog kan grundloven ikke antages at udelukke domstolsprøvelse i tilfælde, hvor en af Folketinget i medfør af grundlovens § 33 truffet afgørelse er udtryk for magtfordrejning fra folketingsflertallets side[…]*",[114] mens det i Dansk Statsret en anelse mere forbeholdent lyder: "*I ekstraordinære tilfælde, hvor en udelukkelse har karakter af magtfordrejning i form af ren chikane af politiske modstandere, kan det dog ikke udelukkes, at domstolene alligevel vil behandle sagen.*"[115] Som anført af Søren Rams Rasmussen er baggrunden herfor ikke behandlet de anførte steder.[116]

Baggrunden for ordningen, hvorefter Folketinget (og tidligere hvert ting i Rigsdagen) selv afgør gyldigheden af egne valg, var at sikre Folketingets (og Landstingets) uafhængighed af kongen og regeringen.[117] Ordningen skulle således sikre, at kongen og regeringen ikke kunne øve uberettiget indflydelse på Folketingets (Rigsdagens) sammensætning, fx ved at nægte at godkende valget af en kandidat, der faktisk var lovligt valgt. Selvom GRL § 33 også afskærer domstolenes kompetence, var det altså først og fremmest kongen og regeringen, bestemmelsen skulle beskytte imod.

Hertil kommer, at Folketinget som nævnt i afsnit 2.1.1 ovenfor (s. 6) ikke er berettiget til at træffe afgørelsen om godkendelsen af valgene på politisk grundlag, men skal træffe den efter gældende ret.

Når bestemmelsens formål er at beskytte mod indflydelse fra kongen og regeringen, og når Folketinget er forpligtet til at træffe afgørelsen efter gældende ret, er det formentlig rigtigst at antage – i overensstemmelse med det i ovennævnte litteratur anførte – at domstolene i tilfælde af magtfordrejning fra et folketingsflertals side kan efterprøve Folketingets afgørelse. Med den uafhængighed, domstolene i dag nyder, og med den tillid, der i dag er til domstolene, er der i

[111] Mugemangango, pr. 69.
[112] Ibid., pr. 139.
[113] Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 4. udgave, 2024, s. 115, og Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, s. 69 f.
[114] Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, s. 69 f.
[115] Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 4. udgave, 2024, s. 115. Se også Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, s. 248.
[116] Søren Rams Rasmussen i U 2020B.305 (s. 306, note 11).
[117] Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, s. 265 med henvisninger til Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, sp. 1519, 2394 og 3291.

øvrigt næppe større betænkeligheder forbundet hermed.[118] Det er dog klart, at udgangspunktet er, at domstolene inkompetente, jf. U 1933.373 Ø, hvor landsretten afviste, at domstolene havde kompetence til at prøve Folketingets beslutning om godkendelse af mandaterne og afvisning af en valgklage fra DNSAP. Det må derfor forventes, at der skal være tale om åbenbar eller klar magtfordrejning fra Folketingets side, før domstolene vil tiltage sig kompetencen.

Det er herefter et spørgsmål, om domstolenes kompetence til at efterprøve Folketingets afgørelse i tilfælde af magtfordrejning indebærer, at den danske ordning opfylder kravene i art. 3 TP1.

Som nævnt i afsnit 2.2.1 ovenfor indebærer art. 3 TP1 et krav om, at valgklager skal kunne undergives en *effektiv* prøvelse. En af de betingelser, der skal være opfyldt for, at prøvelsen kan siges at være effektiv, er, at det beslutningstagende organs skøn skal være begrænset af nationale lovbestemmelser, og heri indgår tillige, at proceduren skal være tilstrækkeligt reguleret.[119] Det må på denne baggrund antages, at den begrænsede domstolskompetence, der er antaget i litteraturen, er for usikker og teoretisk til, at den kan udgøre en effektiv prøvelse. Hertil kommer, at Venedigkommissionens Code of Good Practice som nævnt i afsnit 2.2.4 ovenfor angiver, at kompetencefordelingen mellem de nationale organer bør være tydeligt reguleret.

Den nævnte domstolskompetence gælder desuden kun i tilfælde af magtfordrejning fra Folketingets side, og som nævnt ovenfor må der være tale om åbenbar eller klar magtfordrejning, før domstolene anser sig kompetente. En så snæver adgang til domstolsprøvelse synes vanskeligt forenelig med kravet om en effektiv prøvelse. I *Mugemangango* udtalte EMD:[120]

> *Indeed, the State's solemn undertaking under Article 3 of Protocol No. 1 and the individual rights guaranteed by that provision would be illusory if, throughout the electoral process, specific instances indicative of failure to ensure democratic elections were not open to challenge by individuals before a competent domestic body capable of effectively dealing with the matter […]*

Den snævre adgang til domstolsprøvelse må siges at indebære, at der ikke altid vil være adgang til domstolsprøvelse af "*specific instances indicative of failure to ensure democratic elections*", hvilket – forudsat at der ikke er andre muligheder for en effektiv prøvelse i overensstemmelse med art. 3 TP1 – efter EMD's ovenfor nævnte udtalelse vil gøre bestemmelsen illusorisk.

Det må derfor konkluderes, at den antagne adgang til domstolsprøvelse i tilfælde af åbenbar eller klar magtfordrejning fra Folketingets side ikke udgør en sådan effektiv prøvelse som kræves af art. 3 TP1. Denne adgang til domstolsprøvelse kan derfor ikke i sig selv kan indebære, at den danske ordning er konventionsmæssig.

Herefter skal der tages stilling til, om den mulighed for prøvelse, der faktisk står generelt til rådighed for borgerne – Folketingets egen prøvelse – opfylder kravene i art. 3 TP1.

---

[118] Se dog Henrik Zahle, Dansk forfatningsret I, 3. udgave, 2001, s. 167, der anfører, at en overførelse af kompetencen til domstolene er problematisk. Zahle udtaler sig dog tilsyneladende blot imod en *almindelig* domstolskompetence. Se også – modsat Zahle – Venedigkommissionens Code of Good Practice nævnt i afsnit 2.2.4.
[119] Jf. s. 20 og 26.
[120] Mugemangango, pr. 69.

2.3.2. Vurdering af betingelserne i art. 3 TP1

Som nævnt i afsnit 2.2.5 ovenfor har EMD opstillet tre betingelser for, at de processuelle krav i bestemmelsen er overholdt. Det vil derfor diskuteres, om den danske ordning opfylder hver af disse betingelser.

Den første betingelse er, at det beslutningstagende organ – her Folketinget – skal kunne give tilstrækkelige garantier for sin upartiskhed. Den omstændighed, at godkendelsen af valgene (og behandlingen af valgklagerne) foretages af det foreløbigt valgte parlament, skaber i sig selv en risiko for partiskhed, og EMD har også udtalt, at der i disse tilfælde stilles større krav til garantierne for upartiskhed.[121] Eftersom det er Folketinget selv, der godkender valgene, stilles der således desto større krav til garantierne for upartiskhed. Garantierne skal ikke blot afhjælpe faktisk, men også tilsyneladende partiskhed.[122]

EMD har ved vurderingen af denne betingelse lagt stor vægt på, om parlamentets afgørelse træffes ved simpelt stemmeflertal, idet en sådan afstemningsform ikke imødegår risikoen for politiske afgørelser.[123] Omvendt må det således konstateres, at et krav om kvalificeret flertal som udgangspunkt udgør en væsentlig garanti for upartiskhed. Folketingets afgørelser om valgenes gyldighed træffes imidlertid som nævnt i afsnit 2.1.1 ovenfor (s. 6) ved simpelt flertal.

Yderligere har EMD lagt vægt på, om der findes inhabilitetsregler for hhv. parlaments- og udvalgsmedlemmernes deltagelse i afgørelsen om godkendelse af valgene.[124] Det kunne fx være regler, der undtager medlemmer valgt i en given valgkreds fra at deltage i behandlingen af en indgiven klage over valget i netop denne valgkreds. Sådanne regler findes ikke for hverken det samlede Folketings godkendelse af valgene[125] eller for behandlingen heraf hos hhv. Udvalget til Prøvelse af Valgene og Udvalget til Valgs Prøvelse. Som nævnt i afsnit 2.2.3 ovenfor (s. 16) holder EMD dog muligheden åben for, at den tilsyneladende partiskhed kan imødegås på andre måder. Den i afsnit 2.3.1 ovenfor nævnte mulige domstolskompetence må antages at udgøre en garanti mod såvel faktisk som tilsyneladende partiskhed. Af de samme grunde som nævnt i afsnittet – domstolskompetencens usikre og begrænsede karakter – kan den imidlertid næppe antages at være en tilstrækkelig garanti for upartiskhed – i hvert fald i mangel på yderligere, supplerende garantier.

De danske udvalg vælges – ligesom i Island – efter forholdstal, hvorimod det vallonske parlamentsudvalg vælges ved lodtrækning. Forholdstalsvalgmåden sikrer, at der i selve undersøgelsen af valgets gyldighed deltager medlemmer fra de forskellige repræsenterede partier, og EMD synes da også som nævnt i afsnit 2.2.3 ovenfor (s. 16) at tillægge dette en vis, mindre betydning. Forholdstalsvalgmåden ændrer imidlertid ikke på, at et politisk flertal stadig kan sætte sin mening igennem – selvom den måtte bero på usaglige (navnlig politiske) overvejelser – og den ændrer ikke på, at udvalget fortsat består af foreløbigt valgte parlamentsmedlemmer, der alle har en interesse i, at deres valg godkendes. Desuden opfyldte den islandske ordning som bekendt heller ikke den første betingelse. Det kan derfor kun tillægges yderst beskeden betydning, at udvalgene vælges ved forholdstal.

---

[121] Jf. s. 19 med henvisning til Mugemangango, pr. 98.
[122] Ibid. med henvisning til Mugemangango, pr. 96, og s. 25 med henvisning til Gunnarsson og Norðdahl, pr. 79 f.
[123] Jf. s. 20 med henvisning til Mugemangango, pr. 107.
[124] Jf. s. 25 med henvisning til Gunnarsson og Norðdahl, pr. 83.
[125] Noget sådant ville formentlig også være i strid med GRL § 33, da bestemmelsen må indebære, at alle de foreløbigt valgte folketingsmedlemmer er kompetente til at deltage i beslutningen.

Udvalget til Prøvelse af Valgene afgiver en betænkning over de valg, der *ikke* enstemmigt indstilles til godkendelse, hvorimod indstillingen blot kan afgives mundtligt for valg, der enstemmigt indstilles til godkendelse.[126] Afgivelse af en betænkning kan formentlig udgøre en garanti for upartiskhed, eftersom den heri indeholdte begrundelse for den afgivne indstilling gør det muligt at konstatere, om der er en upartisk og saglig begrundelse herfor. Der skal som nævnt kun afgives betænkning, når et valg ikke enstemmigt indstilles til godkendelse. I praksis afgives der dog også betænkning i andre tilfælde.[127] Når henses til, at dette dog ikke er påkrævet, og at udvalgene i såvel *Mugemangango* som *Gunnarsson og Norðdahl* tillige gav en begrundelse for deres indstilling,[128] kan dette dog næppe være afgørende.

Hverken folketingsvalgloven eller Folketingets forretningsorden indeholder i øvrigt nogen regler, der kan udgøre garantier for Folketingets eller udvalgenes upartiskhed.

Folketinget giver derfor næppe tilstrækkelige garantier for sin upartiskhed, og den danske ordning opfylder således ikke den første betingelse.

Den anden betingelse er, at det beslutningstagende organ (Folketinget) ikke må have en for stor skønsmargin, men at skønnet skal være tilstrækkeligt afgrænset af bestemmelser i national ret.

I denne vurdering indgår også omfanget af reguleringen af proceduren for behandlingen af valgklager.[129] Proceduren for prøvelsen af folketingsvalg *i det hele taget* er i et vist omfang reguleret i grundloven, folketingsvalgloven og Folketingets forretningsorden som beskrevet i afsnit 2.1.1 ovenfor. Proceduren for behandlingen af *klager over valget* er derimod reguleret i mere begrænset omfang. I FTVL § 88 er det bestemt, at klager over folketingsvalg kan indgives af enhver, skal stiles til Folketinget og sendes til Indenrigs- og sundhedsministeriet, og i FFO § 1, stk. 3, er det bestemt, at Udvalget til Prøvelse af Valgene behandler indkomne klager over valget. Herudover er det alene de alm. regler for udvalgsbehandling i FFO kap. III, der gælder. Som nævnt i afsnit 2.1.1 ovenfor (s. 7) indeholder kapitlet primært enkelte valgfrie muligheder for udvalget, fx muligheden for at afholde en høring, jf. FFO § 8, stk. 9, litra c. For selve udvalgsbehandlingen af klagen findes reelt så godt som ingen regler, og proceduren for behandlingen af klagen er i altovervejende grad overladt til udvalgets egen bestemmelse.

Proceduren for behandlingen af valgklager er derfor næppe tilstrækkeligt reguleret i af bestemmelser i dansk ret.

Som nævnt i afsnit 2.1.1 ovenfor (s. 6) skal Folketinget træffe sin afgørelse om valgenes gyldighed efter gældende ret. Folketinget skal altså godkende de mandater, der efter gældende ret er gyldigt valgte, og omvendt, og heri ligger således en regulering af Folketingets vurdering. Derimod er Folketingets skøn over retsvirkningerne kun reguleret i meget begrænset omfang. FTVL § 90 overlader det suverænt til Folketinget at bestemme i hvilket omfang og på hvilken måde omvalg skal afholdes, uden nogen nærmere angivelse af kriterier for vurderingen heraf. Om retsvirkningen af, at et folketingsmedlems valg ikke er godkendt, bestemmer FFO § 1, stk. 8, at medlemmet ikke kan være medlem af udvalg, bortset fra Udvalget til Prøvelsen af Valgene, og at medlemmet ikke kan deltage i forhandlinger eller afstemninger, bortset fra den alm. prøvelse af valgene, forudsat at medlemmets valg ikke er forkastet eller godkendelsen udsat.

[126] Jf. s. 10 f. med henvisning til FFO § 1, stk. 4 og 5.
[127] Jf. note 8.
[128] Jf. s. 18 og 24.
[129] Jf. s. 20 og 26.

Herudover indeholder Folketingets forretningsorden ingen regler om retsvirkningerne af, at en valgklage imødekommes.

Der findes heller ingen regler, der regulerer Folketingets bevisskøn. EMD omtaler dog ikke direkte betydningen af bevisskøn. Uanset om en manglende regulering af bevisskønnet ikke i sig selv måtte være afgørende, bidrager det i hvert fald ikke til at anse Folketingets skøn for tilstrækkeligt reguleret.

Folketingets skøn – tillige med proceduren for klagebehandlingen, jf. ovenfor – er derfor næppe tilstrækkeligt afgrænset af bestemmelser i dansk ret, og den danske ordning opfylder således ikke den anden betingelse.

Den tredje betingelse er, at proceduren skal sikre en retfærdig, objektiv og tilstrækkeligt begrundet afgørelse. EMD har direkte angivet, at dette indebærer, at klageren skal have adgang til at fremsætte argumenter skriftligt eller i et offentligt møde, og at det skal fremgå af den offentlige begrundelse for afgørelsen, at klagernes argumenter er blevet behørigt vurderet og besvaret.[130]

I praksis synes klagerne at have adgang til at fremsætte skriftlige argumenter, der også tages i betragtning af udvalget. Det er dog ikke klart, om denne mulighed alene foreligger ifm. indgivelsen af klagen, eller om der også efterfølgende ifm. klagebehandlingen er mulighed for, at klageren kan indgive skriftlige argumenter.[131] Klageren ses ikke at have mulighed for at fremføre argumenter over for det samlede Folketing.[132] I hvert fald når henses til, at udvalget har mulighed for at afgive alternative indstillinger,[133] er det dog næppe et krav, at der skal være adgang hertil. Udvalgets og Folketingets prøvelse af valgene, herunder behandlingen af valgklager, kan reelt sidestilles med et enkelt organ, der – hvis relevant – udarbejder alternative udkast til afgørelser og debatterer disse.[134]

Udvalget giver i praksis i større eller mindre omfang en begrundelse for sin stillingtagen til klagen.[135]

Imidlertid er det dog også et krav, at de ovennævnte processuelle rettigheder fremgår af en retsforskrift og således ikke blot gives ad hoc af udvalget efter et skøn, om end den nævnte retsforskrift kan være udvalgets egen forretningsorden.[136]

---

[130] Jf. s. 21 og 28.
[131] Se beslutningsforslag nr. B 1, FT 2022-23 (2. samling), Tillæg A om folketingsvalget d. 1. november 2022, s. 22 ff. Klagerens argumenter anføres alene indledningsvis ved behandlingen af den enkelte klage. Det fremgår ikke, om dette er udtryk for, at klageren kun fremførte (og kun havde mulighed for at fremføre) argumenter ifm. indgivelsen af klagen, eller om samtlige klagerens argumenter blot er angivet samlet.
[132] Se fx Folketingets behandling af indstillingerne fra Udvalget til Prøvelse af Valgene efter folketingsvalget i 2022, FT 2022-23 (2. samling), Tillæg F, Referat af møde 2 den 16. november, 2022 kl. 13.00.
[133] Se fx Udvalget til Prøvelse af Valgenes betænkning af 22. september 1987, FT 1986-87 (2. samling), Tillæg B, sp. 18, hvor flertallet indstillede til samtlige mandaters godkendelse, mens et mindretal indstillede, at Mogens Glistrups valg forkastedes.
[134] Jf. s. 29.
[135] Se beslutningsforslag nr. B 1, FT 2022-23 (2. samling), Tillæg A om folketingsvalget d. 1. november 2022, s. 22 ff.
[136] Jf. s. 21 og 28.

Hverken folketingsvalgloven eller Folketingets forretningsorden indeholder imidlertid de nævnte processuelle garantier, og i øvrigt ses der ikke at være vedtaget nogen forretningsorden for hverken Udvalget til Prøvelse af Valgene eller Udvalget til Valgs Prøvelse.

Som nævnt indeholder FFO § 8, stk. 9, litra c, ganske vist hjemmel til afholdelse af høringer, men bestemmelsen er fakultativ, og det er således op til udvalget, om det vil benytte sig af muligheden herfor. FFO § 1, stk. 5, indeholder en regel om udvalgets afgivelse af en betænkning, der skal offentliggøres på en af Folketingets hjemmesider, men dette gælder kun fsva. mandater, der ikke enstemmigt indstilles til godkendelse. I de – langt overvejende – tilfælde, hvor valgene indstilles enstemmigt til godkendelse, er der ikke noget krav om afgivelse af en betænkning[137] og dermed en skriftlig, offentliggjort begrundelse. Hertil kommer, at der ikke er noget udtrykkeligt krav til betænkningens indhold, herunder til omfanget af en begrundelse for udvalgets stillingtagen til de indkomne klager.

Folketinget, Udvalget til Prøvelse af Valgene og Udvalget til Valgs Prøvelse giver således næppe de processuelle garantier, der efter EMD's praksis kræves efter den tredje betingelse. Proceduren for behandlingen af valgklager sikrer derfor ikke en retfærdig, objektiv og tilstrækkeligt begrundet afgørelse, og den danske ordning opfylder dermed heller ikke den tredje betingelse.

Den danske ordning opfylder således ingen af de tre betingelser, som EMD har opstillet. Som nævnt i afsnit 2.2.2 ovenfor (s. 12) kan et lands politiske udvikling dog principielt begrunde en anden bedømmelse, og der skal derfor afslutningsvist kort gøres nogle bemærkninger om betydningen af Danmarks forfatningspolitiske udvikling.

De overordnede rammer for den danske ordning, hvorefter Folketinget selv afgør gyldigheden af egne valg, går helt tilbage til 1849-grundlovens § 58, der bestemte, at hvert ting afgjorde gyldigheden af egne valg. Ordningen blev valgt for at sikre Rigsdagens uafhængighed af kongen.[138]

Som også nævnt i afsnit 2.2.2 (s. 12) må der kræves betydelige forskelle mellem lande, for at der som følge af landets politiske udvikling kan anlægges en anden vurdering af en tilsvarende ordning. Hertil kommer, at der som nævnt i afsnit 2.2.3 (s. 16 f.) formentlig generelt kun kan tillægges den politiske udvikling ringe betydning. Den danske ordning ligner i meget vidt omfang såvel den islandske som den vallonske ordning, og der er næppe grundlag for at antage, at der skulle være så betydelige forskelle mellem Danmark og hhv. Island og Belgien (Vallonien), at den danske ordning af den grund skulle vurderes anderledes.

Efter det ovenfor anførte må det konkluderes, at den danske ordning for godkendelse af folketingsvalg er i strid med art. 3 TP1.

[137] En sådan afgives dog i praksis, jf. note 8. Som nævnt kræves det imidlertid, at de processuelle rettigheder er påkrævede ifølge en retsforskrift.
[138] Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, s. 265 med henvisninger til Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, sp. 1519, 2394 og 3291.

3. Hvordan kan den danske ordning for godkendelse af folketingsvalg bringes i overensstemmelse med art. 3 TP1?

Det er ovenfor i afsnit 2 konkluderet, at den nugældende danske ordning for godkendelse af folketingsvalg er i strid med art. 3 TP1. I forlængelse heraf vil det i det følgende diskuteres, om og hvordan den danske ordning kan bringes i overensstemmelse med EMRK.

Det er oplagt, at ordningen ville kunne bringes i overensstemmelse med EMRK ved en ændring af GRL § 33, der fx giver domstolene en almindelig kompetence til at prøve Folketingets afgørelse.[139] Som følge af den vanskelige procedure for grundlovsændringer i GRL § 88[140] er det imidlertid næppe praktisk realistisk at ændre grundloven mhp. at gøre den danske ordning konventionsmæssig. Det relevante spørgsmål bliver derfor, om og hvordan den danske ordning kan gøres konventionsmæssig *uden* en grundlovsændring.

GRL § 33 indebærer, at Folketinget som udgangspunkt må have den endelige afgørelse mht. valgenes gyldighed. Det vil derfor kun være muligt at etablere en konventionsmæssig ordning uden at ændre GRL § 33, hvis art. 3 TP1 ikke kræver, at afgørelsen om valgenes gyldighed kan prøves ved domstolene eller et andet uafhængigt organ. Det diskuteres derfor indledningsvist, om bestemmelsen stiller dette krav.

Herefter gives der et forslag på, hvordan en sandsynligt konventionsmæssig ordning kunne se ud, hvorefter det diskuteres, om denne ordning er i overensstemmelse med såvel GRL § 33 som art. 3 TP1.

3.1. Kræver art. 3 TP1 adgang til prøvelse ved domstolene eller et andet uafhængigt organ?

Venedigkommission anbefaler i sin Code of Good Practice, at der skal være adgang til domstolsprøvelse af valgklager.[141] Som nævnt indledningsvist i afsnit 2.3 ovenfor har EMD ligeledes i *Mugemangango* udtalt, at en adgang til domstolsprøvelse eller prøvelse ved et domstolslignende organ er tilstrækkeligt til at opfylde betingelserne i art. 3 TP1. Da GRL § 33 bestemmer, at den endelige afgørelse af valgenes gyldighed ligger hos Folketinget selv, er en sådan ordning uforenelig med GRL § 33. Spørgsmålet er derfor i første række, om en ordning, hvorefter parlamentet selv har den endelige afgørelse mht. valgenes gyldighed, overhovedet *kan* være i overensstemmelse med art. 3 TP1.

EMD har som nævnt i afsnit 2.2.4 udtalt, at anbefalinger udstedt af europæiske og internationale organer kan inddrages i fortolkningen af art. 3 TP1, men uden at være afgørende,[142] og EMD henviser selv til bl.a. Venedigkommissionens Code of Good Practice.[143] Det er derfor nærliggende at antage, at det må indgå i vurderingen, at Venedigkommissionens Code of Good Practice udelukker ordninger, der ikke giver mulighed for efterfølgende domstolsprøvelse. På den anden side har anbefalinger som denne som nævnt ikke afgørende betydning for fortolkningen af bestemmelsen.

---

[139] En almindelig adgang til domstolsprøvelse er ifølge EMD principielt tilstrækkeligt til at opfylde bestemmelsens krav, jf. afsnit 2.3 med henvisning til Mugemangango, pr. 139, i note 112.
[140] Det er navnlig bestemmelsens krav om, at det flertal, der ved folkeafstemning vedtager forslaget, skal udgøre mindst 40% af samtlige stemmeberettigede, der gør grundlovsændringer meget vanskelige.
[141] Jf. afsnit 2.2.4.
[142] Mugemangango, pr. 99.
[143] Ibid.

EMD finder godt nok, at såvel den belgiske som den islandske ordning er konventionsstridige, men det sker efter en indgående prøvelse af den samlede ordnings konkrete elementer. Frem for blot at konstatere, at der ikke er nogen adgang til domstolsprøvelse og på den baggrund statuere krænkelse, foretager EMD altså en konkret prøvelse af, om hhv. den belgiske og islandske ordning opfylder bestemmelsens processuelle krav. Heri må ligge en forudsætning om, de to ordninger kunne have været konventionsmæssige på trods af, at parlamentet traf den endelige afgørelse – hvis blot ordningerne konkret havde opfyldt bestemmelsens betingelser.

Søren Rams Rasmussen har i U 2020B.305 i afsnit 3.1 behandlet spørgsmålet, om en grundlovsændring er nødvendig for den danske ordnings konventionsmæssighed efter EMD's dom i *Mugemangango*.

Rasmussen anfører på s. 309, at udtalelsen i pr. 98 om, at "*members of parliament cannot be "politically neutral" by definition*" smh. med EMD's tidligere praksis[144] kunne tyde på, at art. 3 TP1 kræver prøvelsesadgang ved et uafhængigt organ, da parlamentet ikke vil kunne opfylde den første betingelse om at yde tilstrækkelige garantier for sin upartiskhed. Som videre anført af Rasmussen synes flere andre af EMD's udtalelser imidlertid at pege på det modsatte resultat. I forlængelse af det ovenfor citerede udtaler EMD:[145]

> *It follows that in a system such as the one in place in Belgium, where Parliament is the sole judge of the election of its members, particular attention must be paid to the guarantees of impartiality laid down in domestic law as regards the procedure for examining challenges to election results.*

Rasmussen påpeger, at det er vanskeligt at forene denne udtalelse – om, at der i et system, hvor parlamentet selv godkender valgene, skal rettes særlig opmærksomhed mod garantierne for upartiskhed – med en antagelse om, at det i sig selv er konventionsstridigt, at parlamentet træffer afgørelsen om godkendelsen af valgene. I så fald var der jo ikke nogen grund til at rette særlig opmærksomhed herpå. Videre udtaler Rasmussen:[146]

> *Svær at forstå bliver også EMD's antagelse om, at belgisk lovgivning ikke levede op til disse krav. Domstolen lagde her hovedsageligt vægt på, at der ikke i belgisk lovgivning var fastsat regler, der forhindrede de kandidater, der var valgt i samme valgkreds som klageren, og hvis interesser dermed var i direkte modstrid med klagerens, at deltage i behandlingen af klagen, og at stemmereglerne, hvorefter klagen blev afgjort ved simpelt flertal, principielt kunne være hindrende for dannelsen af fremtidig opposition, idet reglerne tillod et lille flertal at tvinge deres synspunkter igennem på bekostning af et stort mindretal. [note udeladt][147]*
>
> *Det samme kan anføres om de to øvrige processuelle krav, hvor EMD også fandt, at belgisk lovgivning ikke var tilstrækkelig. […] EMD fandt efter en konkret vurdering, at belgisk lovgivning ikke levede op til de processuelle krav efter artikel 3 i 1. tillægsprotokol, og der kan ikke af denne konkrete begrundelse udledes noget sikkert om EMD's generelle vurdering af valgsystemer, hvor parlamentet foretager den endelige godkendelse af valget uden mulighed for judiciel eller anden form for uafhængig prøvelse. Dommens præmisser synes dermed ikke generelt at udelukke sådanne systemer.*

---

[144] Rasmussen henviser her til EMD's dom af 16. marts 2006 i sagen Ždanoka mod Letland, pr. 117, hvor det også udtales, at parlamentsmedlemmer ikke kan være politisk neutrale. I den nævnte pr. 98 i Mugemangango henvises ligeledes til Ždanoka, pr. 117. Herudover henviser Rasmussen til EMD's dom af 2. marts 2010 i sagen Grosaru mod Rumænien, pr. 54 f., hvor det udtales, at en kandidat, hvis valg var afvist, havde en berettiget frygt for, at det store flertal i Det Centrale Valgkontor, der havde afgjort klagen, og som bestod af repræsentanter for andre politiske partier, havde modstående interesser til hans egne.
[145] Mugemangango, pr. 98.
[146] Søren Rams Rasmussen i U 2020B.305 (s. 309 f.).
[147] Noten henviser til Mugemangango, pr. 104 ff.

Det anførte kan tiltrædes, og *Gunnarsson og Norðdahl* giver ikke grundlag for en anden antagelse.

Det skal også bemærkes, at dommerne Turković og Lemmens i deres *joint concurring opinion* til dommen vedr. spørgsmålet om krænkelse af EMRK art. 13 smh. med art. 3 TP1 udtaler, at EMD efter deres opfattelse skulle have statueret, at art. 13 indebærer en pligt for staterne til at have adgang til prøvelse ved domstolene eller et domstolslignende organ af beslutninger truffet af parlamentet i valgspørgsmål.[148] Tilsvarende kritiseres flertallets begrundelse af dommer Wojtyczek i hans *concurring opinion*, idet han anfører, at en valgklage i hvert fald i sidste instans bør prøves af et ikke-parlamentarisk organ.[149] I *Gunnarsson og Norðdahl* udtaler dommer Ktistakis ligeledes i sin *concurring opinion*, at han havde foretrukket, at EMD af EMRK art. 13 smh. med art. 3 TP1 havde udledt en forpligtelse for Island til at ændre sin forfatning, således at der var adgang til prøvelse ved domstolene eller et domstolslignende organ af Altingets beslutninger vedr. prøvelsen af valgene.[150]

Når disse dommere udtaler, som de gør i deres *concurring opinions*, må spørgsmålet have været diskuteret blandt dommerne under voteringen. Herefter har flertallet altså valgt *ikke* at udlede en sådan direkte forpligtelse til at have en prøvelsesadgang ved et ikke-parlamentarisk organ.

Det må herefter formentlig konkluderes, at hverken art. 3 TP1 eller EMRK art. 13 smh. art. 13 TP1 udelukker et system, hvorefter parlamentet har den endelige afgørelse af valgklager og af spørgsmålet om valgenes gyldighed.

3.2. Hvordan kunne en konventionsmæssig dansk ordning se ud?

I dette afsnit gives der et bud på, hvordan en dansk ordning for prøvelse af folketingsvalg, der søger at være i overensstemmelse med såvel GRL § 33 som art. 3 TP1, kunne se ud. I de følgende afsnit vil det vurderes, om den her beskrevne ordning faktisk også er i overensstemmelse med de nævnte bestemmelser.

Den løsning, der generelt synes at være bedst stemmende med art. 3 TP1, er, at prøvelsen foretages af et af parlamentet uafhængigt organ. Det vil derfor være oplagt at etablere en ordning, der i videst muligt omfang henlægger prøvelsen til et sådant organ. Det er utvivlsomt, at GRL § 33 indebærer, at Folketinget *skal* have den endelige afgørelse mht. valgenes gyldighed, men bestemmelsen er næppe til hinder for, at Folketingets endelige afgørelse træffes efter indstilling fra et andet – og uafhængigt – organ, der har foretaget en egentlig prøvelse. Den oplagte, overordnede model for en muligt konventionsmæssig dansk ordning er derfor en, hvorefter et uafhængigt organ foretager en egentlig prøvelse af valgene og herefter afgiver indstilling til Folketinget, der træffer den endelige afgørelse.

Det organ, der skal foretage prøvelsen, må være uafhængigt af Folketinget. Det indebærer, at dets medlemmer ikke kan udpeges af Folketinget, ligesom Folketinget naturligvis ikke må have nogen instruktionsbeføjelse over for organet.

Aht. formålet med GRL § 33 om at sikre Folketingets uafhængighed af kongen og regeringen, bør organet også have en vis uafhængighed af regeringen. Det indebærer navnlig, at regeringen

[148] Bilag til Mugemangango (s. 39 f.), Joint Concurring Opinion of Judges Turković and Lemmens, pr. 3.
[149] Bilag til Mugemangango (s. 43 ff.), Concurring Opinion of Judge Wojtyczek, pr. 9.
[150] Bilag til Gunnarsson og Norðdahl (s. 37 ff.), Concurring Opinion of Judge Ktistakis, pr. 3.

ikke bør have instruktionsbeføjelse over for organet, ligesom der ikke bør være mulighed for "rekurs".

Det nemmeste ville formentlig være at lade det allerede eksisterende Valgnævn, jf. FTVL § 17, påtage sig opgaven. Valgnævnet består af en højesterets- eller landsdommer som formand, jf. FTVL § 17, stk. 2, 2. pkt., 1. led, en kyndig i statsforfatningsret, jf. FTVL § 17, stk. 2, 2. pkt., 2. led, samt et tredje medlem, der forudsættes at være en embedsmand med valgteknisk ekspertise, jf. FT 2007-08 (2. samling), Tillæg A, s. 678.[151] Denne sammensætning gør formentlig nævnet velegnet til også at varetage prøvelsen af folketingsvalg. Valgnævnet er desuden uafhængigt af Folketinget, der ikke har nogen beføjelser over for nævnet.

Valgnævnet er herudover ikke underlagt instruktionsbeføjelse fra regeringen, jf. FT 2007-08 (2. samling), Tillæg A, s. 678, ligesom der ikke er rekursadgang for nævnets afgørelser, jf. FTVL § 17, stk. 5.[152] Den omstændighed, at nævnets formand er dommer, bidrager ligeledes til nævnets selvstændighed ift. regeringen. Hertil kommer, at det forudsættes, at det statsforfatningsretligt kyndige medlem ikke er embedsmand og "har den fornødne uafhængighed [ift.] centraladministrationen", jf. FT 2007-08 (2. samling), Tillæg A, s. 678. Således vil det tredje medlem – der som nævnt forudsættes at være embedsmand – være i mindretal.[153]

Foreløbigt valgte folketingsmedlemmer og opstillede kandidater til folketingsvalg bør ikke deltage i Valgnævnets prøvelse af valgene. Den forvaltningsretlige inhabilitetsgrundsætning må medføre, at sådanne medlemmer er inhabile.[154] Da inhabilitetsregler i denne sammenhæng imidlertid må være reguleret i skreven ret,[155] bør der indføres lovregler herom. Der kan evt. indføres et direkte forbud mod medlemskab af Valgnævnet for de nævnte personer.

Valgnævnets medlemmer udnævnes indtil videre og kan til enhver tid afsættes af Indenrigs- og sundhedsministeren under iagttagelse af alm. forvaltningsretlige regler, jf. FT 2007-08 (2. samling), Tillæg A, s. 679. Hvis Valgnævnet skal afgive indstilling om godkendelsen af folketingsvalg, bør dette formentlig ændres, således at medlemmerne udpeges for et bestemt tidsrum, i løbet af hvilket de som udgangspunkt ikke kan afsættes. I modsat fald kunne man befrygte, at regeringen ville ændre nævnets sammensætning op til et folketingsvalg i håb om, at det nye nævn ville være mere tilbøjeligt til at afgive en indstilling, der er gavnlig for regeringen.[156]

---

[151] I de i FTVL § 17, stk. 1, nr. 4-8, nævnte sager består Valgnævnet desuden af et fjerde medlem, der er kyndigt i navne- og varemærkerettigheder, jf. FTVL § 17, stk. 2, 1. og 3. pkt.

[152] Bestemmelsen må antages at ville finde analog anvendelse på nævnets indstilling om valgenes gyldighed, i det omfang indstillingen – der antages ikke at være en afgørelse, jf. note 154 – overhovedet ville kunne være genstand for rekurs, jf. herved Søren Højgaard Mørup m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 7. udgave, 2022, s. 381.

[153] Det kunne også overvejes, om det tredje medlem skulle være en valgteknisk kyndig, der – ligesom det statsforfatningsretligt kyndige medlem – er uafhængig af regeringen. Aht. at holde den præsenterede ordning så tæt som muligt på den nuværende, er denne løsning dog ikke valgt her.

[154] Det forudsættes herved, at nævnets indstilling ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. En indstilling til en anden forvaltningsmyndighed er ikke en afgørelse, jf. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 8. udgave, 2019, s. 27 med henvisning i note 37 til forarbejderne til forvaltningsloven, FT 1985-86, Tillæg A, sp. 116. Heraf fremgår det også, at det forhold, at en myndigheds afgørelse skal godkendes af domstolene, ikke fratager afgørelsen sin karakter af en afgørelse. Det kunne i den forbindelse overvejes, om Valgnævnets indstilling kan sidestilles hermed, idet den skal "godkendes" af et statsorgan uden for forvaltningen, her Folketinget. Imidlertid skal Folketinget ikke nødvendigvis blot godkende indstillingen, men kan foretage en selvstændig prøvelse og træffe en anden afgørelse. Antager man, at nævnets indstilling har karakter af en afgørelse, følger samme resultat dog af FVL § 3, stk. 1, nr. 1.

[155] Jf. s. 20.

[156] Det kan overvejes, om de alm. forvaltningsretlige regler giver en tilstrækkelig beskyttelse. Det kan dog tænkes, at ministeren med henvisning til en saglig begrundelse afsætter et medlem af politiske årsager. Derfor – og aht. at undgå spekulationer om politiske afsættelser – opereres her med tidsbegrænset udnævnelse.

Medlemmerne må udpeges for en periode på minimum 4 år, således at de altid vil medvirke til prøvelsen af et folketingsvalg, og deres udnævnelsesperiode bør ikke udløbe, før en igangværende prøvelse af et valg er afsluttet.

Valgnævnet bør have adgang til det samme materiale, som Folketinget har adgang til ifm. prøvelsen af valgene, jf. note 5 ovenfor, hvorefter nævnet gennemgår materialet og afgiver indstilling til Folketinget. Nævnet overtager således reelt det arbejde, der i dag foregår i Udvalget til Prøvelse af Valgene.

Det bør forventes, at Folketinget almindeligvis følger Valgnævnets indstilling. Der kan dog forekomme situationer, hvor Folketinget berettiget træffer en anden afgørelse. Det kan således først og fremmest tænkes, at der i tiden mellem afgivelsen af indstillingen og Folketingets behandling heraf er fremkommet nye oplysninger, der afgørende ændrer forudsætningerne for nævnets indstilling. I dette tilfælde må Folketinget kunne tage de nye oplysninger i betragtning og træffe sin afgørelse på grundlag heraf.[157] Ligeledes kan det tænkes, at der er uenighed eller tvivl i nævnet. Også i dette tilfælde kan det give mening, at Folketinget selvstændigt vurderer spørgsmålet og sætter sin egen opfattelse igennem. Det kan derfor være relevant for Folketinget efter afgivelsen af indstillingen at afgøre, om der er behov for udvalgsbehandling. Gør nogen af ovennævnte forhold sig gældende, kan det give mening at nedsætte et udvalg, der behandler indstillingen, hvorefter Folketinget træffer den endelige afgørelse samlet. Er der omvendt ingen forhold, der giver anledning til at tro, at Folketinget muligt vil træffe en anden afgørelse, er der formentlig ikke grund til udvalgsbehandling.

Lovregler bør indeholde en ret for klageren til at fremsætte argumenter over for nævnet, og det bør reguleres, hvordan denne ret kan udnyttes. Reglerne må desuden indeholde et krav om, at organets vurdering af en klage begrundes, og at begrundelsen offentliggøres.[158] Valgnævnets forretningsorden bør desuden indeholde relativt detaljerede processuelle regler for nævnsbehandlingen af valgklager. For det tilfælde, at Folketinget vælger at foretage en selvstændig prøvelse med udvalgsbehandling, jf. ovenfor, må tilsvarende regler for udvalget indskrives i Folketingets forretningsorden, ligesom proceduren det samlede Folketings behandling af en valgklage formentlig bør være særskilt reguleret. Der bør også være regler om klagerens adgang til partsaktindsigt i sagens dokumenter. Regler herom kan evt. gives ved henvisning til FVL kap. 4.

Retsvirkningerne af imødekommelsen af en klage bør tilsvarende reguleres i flere detaljer. Det bør således nærmere fremgå (af folketingsvalgloven), i hvilke tilfælde Valgnævnet skal indstille til omvalg eller omtælling, samt i hvilket omfang dette skal foregå. På denne måde reduceres nævnets skønsmargin mht. retsvirkningerne. Reglerne vil tillige være bindende for Folketinget, jf. afsnit 2.1.1 (s. 6).

[157] Det kunne også overvejes, om fremkomsten af nye oplysninger skulle føre til fornyet nævnsbehandling, hvilket ville sikre, at også behandlingen af disse sker uafhængigt. Heroverfor står imidlertid et stærkt hensyn til, at prøvelsen af valgene foretages hurtigt, jf. herved Code of Good Practice, afsnit II.3.3.g (s. 11).

[158] Idet det som nævnt i note 154 forudsættes, at indstillingen ikke er en afgørelse, finder forvaltningslovens lign. regler ikke anvendelse, jf. FVL § 2, stk. 1, e.c. Klagerens rettigheder kunne evt. gives ved henvisning til forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelseskrav. Disse risikerer dog ikke at opfylde EMD's opstillede krav, da der er undtagelser til partshøring, jf. FVL 19, stk. 2, og da der ikke er noget krav om, at begrundelsen skal offentliggøres, jf. FVL kap. 6.

3.3. Er den præsenterede ordning i overensstemmelse med GRL § 33?

Som nævnt i afsnit 2.1.1 ovenfor følger det af GRL § 33, at det er Folketinget selv, der har kompetencen til at afgøre gyldigheden af egne valg. Afgørelsen heraf er altså et grundlovssikret folketingsprærogativ, og kompetencen hertil kan som følge heraf ikke henlægges til andre organer. For at ordningen kan være i overensstemmelse med GRL § 33, må Folketinget derfor også have den endelige afgørelse (med den snævre undtagelse nævnt i afsnit 2.3.1 ovenfor).

GRL § 33 er derimod ikke til hinder for, at prøvelsen i første omgang henlægges til et andet organ end Folketinget, når blot det er Folketinget, der træffer den endelige afgørelse.[159] Så længe det er tilfældet, er formålet med GRL § 33 – at sikre Folketinget mod kongens og regeringens uretmæssige indflydelse på dets sammensætning – fortsat varetaget. Af samme grund kan Folketingets kompetence dog næppe begrænses som følge af et andet organs kompetence. Folketingets kompetence kan fx ikke reduceres til blot at godkende eller afvise en indstilling, men Folketinget må være berettiget til i det hele at sætte sin egen afgørelse i stedet. Tilsvarende må det også være en konsekvens af GRL § 33, at Folketinget er berettiget til at modtage det materiale og de oplysninger, det finder fornødent;[160] den præsenterede ordning kan næppe ændre herpå.

Som anført i note 13 ovenfor ville det formentlig også være i strid med GRL § 33, hvis Folketinget traf afgørelsen ved kvalificeret flertal.

Den præsenterede ordning, der er beskrevet i afsnit 3.2, indebærer ikke, at Folketinget fratages den endelige afgørelse af valgenes gyldighed. Efter ordningen vil Valgnævnet i første omgang foretage prøvelsen af valgene og afgive indstilling til Folketinget, men det er Folketinget, der træffer den endelige afgørelse. Selvom det efter ordningen forudsættes, at Folketinget almindeligvis følger nævnets indstilling, er Folketinget ikke forpligtet hertil, og Folketinget kan – udover at forkaste indstillingen – sætte sin egen afgørelse i stedet.

Tilsvarende indebærer ordningen ikke, at Folketinget er afskåret fra ifm. sin egen prøvelse at indhente det materiale, Tinget måtte finde relevant. Regler herom kan – som tilfældet er nu, jf. FTVL §§ 86 f. – gives i lovgivningen, men det følger under alle omstændigheder af GRL § 33, jf. ovenfor.

Den præsenterede ordning ændrer heller ikke på, at Folketingets endelige afgørelse træffes ved simpelt flertal.

Den præsenterede ordning, der er beskrevet i afsnit 3.2 ovenfor, ville derfor næppe være i strid med GRL § 33.

3.4. Er den præsenterede ordning i overensstemmelse med art. 3 TP1?

Det skal her vurderes, om den præsenterede ordning opfylder de tre betingelser indeholdt i art. 3 TP1, jf. overordnet herom afsnit 2.2.5 ovenfor. Indledningsvist skal der dog gøres nogle bemærkninger om betydningen af den i afsnit 2.3.1 nævnte domstolskompetence smh. med den præsenterede ordning samt om betydningen af Danmarks forfatningspolitiske udvikling.

Efter den præsenterede ordning foretager Valgnævnet en egentlig, selvstændig prøvelse, mens Folketinget typisk blot vil vedtage indstillingen. Nævnets uafhængighed, klagerens ret til at

[159] Se tilsvarende Søren Rams Rasmussen i U 2020B.305 (s. 306).
[160] Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, s. 248 f.

fremføre argumenter for nævnet og til en offentlig begrundelse samt medlemmernes faglighed, jf. s. 31 om sammensætningen, skaber en formodning for, at nævnets indstillinger er saglige. Der vil derfor også være en vis formodning for, at Folketingets forkastelse af nævnets indstilling kan være usaglig. Den omstændighed, at nævnets begrundelse for sin – præsumptivt saglige – indstilling kan sammenholdes med Folketingets begrundelse for sin forskellige afgørelse, vil desuden forøge mulighederne for at konstatere en evt. usaglighed. Antageligt vil det derfor også ofte kunne være betydeligt lettere at komme igennem med, at Folketingets afgørelse er udtryk for *åbenbar eller klar* magtfordrejning.[161] Mulighederne for at udnytte den adgang til domstolsprøvelse, der er beskrevet i afsnit 2.3.1, bliver derfor mere realistiske.

Denne omstændighed må inddrages i vurderingen af de enkelte af EMD opstillede betingelser efter art. 3 TP1 og vil alt andet lige gøre det mere nærliggende at anse betingelserne for opfyldte. På den anden side er såvel eksistensen som omfanget denne domstolskompetence fortsat forbundet med usikkerhed, og betydningen heraf må således ikke overvurderes.

I afsnit 2.2.2 (s. 12) er det nævnt, at et lands politiske udvikling kan have betydning for vurderingen af ordningens konventionsmæssighed, mens det i afsnit 2.2.3 (s. 16 f.) er nævnt, at betydningen heraf dog formentlig er ringe. I afsnit 2.3.2 (s. 27) tillagdes Danmarks forfatningspolitiske udvikling ikke afgørende betydning. I relation til vurderingen af konventionsmæssigheden af den præsenterede ordning, synes det dog relevant endnu engang at overveje betydningen heraf. Danmark er et af de gamle demokratier og har siden enevældens afskaffelse i 1849 haft den ordning, at parlamentet selv afgør gyldigheden af valgene.[162] Ordningen beskytter mod kongens og regeringens uretmæssige indflydelse på Folketingets konstituering,[163] og den giver ingen problemer i praksis. Selvom Danmarks forfatningspolitiske udvikling næppe kan tillægges større betydning ved vurderingen af den samlede danske ordning, som den er nu, kan det formentlig ikke udelukkes, at dette forhold kan tillægges en vis betydning ved vurderingen af den præsenterede ordning, da den i langt højere grad tager højde for de betænkeligheder, der er ved parlamentets egen godkendelse af valgene, og forsøger at forene EMRK's beskyttelse mod disse med dansk forfatningstradition. Det kan i den forbindelse også tænkes at kunne tillægges betydning – ud fra mere pragmatiske betragtninger – at den danske grundlov er meget vanskelig at ændre, jf. GRL § 88. Den præsenterede ordning er så at sige i realiteten "det bedste, vi kan gøre". I afvejningen af, om de enkelte betingelser er opfyldt, indgår det derfor, at der muligt stilles mindre krav til en dansk ordning end til ordningerne i visse andre, navnlig nyere demokratier.

Den første betingelse er, at det beslutningstagende organ skal kunne give tilstrækkelige garantier for sin upartiskhed. Fsva. Valgnævnet giver dette garantier for sin upartiskhed i form af sin uafhængighed. Medlemmerne er udpeget uden indflydelse fra Folketinget, og Folketinget har ingen instruktionsbeføjelse over for nævnet. Ift. regeringen er denne tilsvarende uden instruktionsbeføjelse, ligesom et af medlemmerne vil være dommer, og et andet medlem forudsættes at være uafhængig af centraladministrationen. Inhabilitetsreglerne, jf. s. 31, udgør herudover en yderligere garanti for upartiskhed.[164] Når EMD har lægt på, om afgørelsen træffes ved simpelt flertal, jf. afsnit 2.2.2 (s. 12), og om udvalget nedsættes efter forholdstal eller ved lodtrækning, jf. afsnit 2.2.3 (s. 16), skal dette ses i sammenhæng med, at *parlamentet* traf afgørelsen,

[161] Jf. s. 35 om dette krav for domstolskompetence.
[162] Jf. 1849-grundlovens § 58.
[163] Jf. note 117.
[164] Jf. s. 25 f. om inhabilitetsreglers betydning som garanti for upartiskhed.

og at indstillingen afgaves af et udvalg af *parlamentet*. Disse forhold kan derfor næppe tillægges nogen egentlig betydning ved vurderingen af *nævnets* upartiskhed.

De nævnte garantier sikrer mod såvel faktisk som tilsyneladende partiskhed. Det må derfor antages, at *nævnets* upartiskhed er tilstrækkeligt garanteret. Imidlertid er det fortsat Folketinget, der har den endelige afgørelse. Spørgsmålet er derfor, om det samlet set er tilstrækkeligt, at nævnets upartiskhed er sikret.

Også efter den præsenterede ordning træffer Folketinget afgørelse ved simpelt flertal, ligesom der fortsat ikke er inhabilitetsregler for Folketinget.[165] Forskellen fra den nugældende danske ordning er, at Folketinget ikke træffer afgørelse efter indstilling fra et folketingsudvalg, men efter indstilling fra Valgnævnet. Nævnet giver som nævnt ovenfor tilstrækkelige garantier for sin upartiskhed, og der er i nævnet foretaget en egentlig prøvelse. Folketinget foretager kun i særlige situationer en selvstændig prøvelse, og i disse tilfælde er der som nævnt ovenfor pga. nævnets begrundede indstilling bedre muligheder for at konstatere, om Folketingets divergerende afgørelse er usaglig. Synes den at være det, kan det som nævnt indebære en mulighed for domstolsprøvelse. Hertil kommer, at Folketingets forkastelse af Valgnævnets antageligt saglige indstilling uden fornuftig grund (navnlig nye oplysninger og tvivl hos nævnet) vil være opsigtsvækkende og mistænkelig. En sådan forkastelse af nævnets indstilling sker derfor med betydelig politisk risiko for Folketinget.

Det er forbundet med en ikke ubetydelig usikkerhed, om det anførte er tilstrækkeligt til at opfylde den første betingelse, når Folketinget stadig har den endelige afgørelse. Henset til ovenstående er det dog formentlig mest nærliggende at antage, at den præsenterede ordning ville opfylde den første betingelse.

Den anden betingelse er, at det beslutningstagende organ ikke må have en for stor skønsmargin.[166] Ligesom tilfældet er for Folketinget nu, skal Valgnævnets indstilling naturligvis basere sig på den gældende valglovgivning, og der ligger således heri en naturlig regulering af nævnets vurdering. Herudover gælder et krav om, at proceduren for klagebehandlingen skal være tilstrækkeligt reguleret. Efter den foreslåede ordning findes mere detaljerede regler om nævnets prøvelse af valgene, herunder navnlig om behandlingen af valgklager, ligesom der er processuelle garantier for klageren, jf. afsnit 3.2 ovenfor (s. 32). Folketinget vil sjældent foretage nogen selvstændig prøvelse. I de tilfælde, hvor Folketinget dog gør dette, er udvalgets og Folketingets procedure nærmere reguleret i Folketingets forretningsorden, jf. s. 32. Kravet om, at *proceduren* skal være tilstrækkeligt reguleret, må derfor anses for at være opfyldt i den foreslåede ordning.

Anden betingelse indebærer også, at retsvirkningerne af imødekommelsen af en klage skal være tilstrækkeligt reguleret. Efter den foreslåede ordning er retsvirkningerne også reguleret i flere detaljer, og denne regulering vil være bindende for såvel Valgnævnet som for Folketinget, da også Tinget skal træffe afgørelsen efter gældende ret, jf. afsnit 2.1.1 (s. 6). Retsvirkningerne må derfor være tilstrækkeligt reguleret.

Betydningen af, at nævnets bevisskøn ikke er reguleret kan også overvejes. Det samme gælder dog domstolene, jf. RPL § 344, stk. 1, og § 880, 2. pkt., og domstolsprøvelse må som tidligere

[165] Sådanne ville formentlig også være grundlovsstridige, jf. note 125.
[166] Det kunne i den forbindelse overvejes, om de forvaltningsretlige grundsætninger indebærer en opfyldelse af betingelsen fsva. Valgnævnet. Da EMD synes at kræve skreven ret herom, jf. s. 21, er de imidlertid næppe tilstrækkelige.

nævnt være tilstrækkeligt. Det er dog ikke givet, at det samme gør sig gældende for andre organer, men når nævnet i betydeligt omfang er uafhængigt, er det nærliggende. I hvert fald når der tillige gælder et begrundelseskrav, og når EMD ikke direkte har omtalt bevisskøn, er den manglende regulering heraf næppe afgørende. Heller ikke *Folketingets* bevisskøn er reguleret. Med henvisning til det anførte i starten af afsnittet om det typiske omfang af Folketingets prøvelse – samt den mulige adgang til domstolsprøvelse – er dette dog formentlig heller ikke afgørende.

Den præsenterede ordning må derfor antages at opfylde den anden betingelse.

Den tredje betingelse er, at proceduren skal sikre en retfærdig, objektiv og tilstrækkeligt begrundet afgørelse. EMD har her opstillet de krav, at klageren skal have adgang til at fremføre argumenter skriftligt eller i en offentlig høring, og at der skal gives en tilstrækkelig og offentlig begrundelse for afgørelsen. Disse krav stilles også til Valgnævnets procedure efter den præsenterede ordning. Nævnet opfylder således antagelig den tredje betingelse.

Efter den præsenterede ordning må Folketinget i de fleste tilfælde forventes at følge organets indstilling uden nævneværdig selvstændig behandling. I disse situationer er det næppe nødvendigt, at klageren har tilsvarende processuelle garantier over for Folketinget. I de tilfælde, hvor Folketinget foretager en egentlig selvstændig prøvelse med udvalgsbehandling, vil klageren derimod have tilsvarende processuelle garantier over for udvalget, jf. afsnit 3.2 (s. 32). På samme vis som angående Udvalget til Prøvelse af Valgene efter den nuværende ordning, kan udvalgets og Folketingets prøvelse af valgene, herunder behandlingen af valgklager, reelt sidestilles med et enkelt organ, der – hvis relevant – udarbejder alternative udkast til afgørelser og debatterer disse, jf. afsnit 2.3.2 (s. 18). Det må derfor være tilstrækkeligt, at garantierne gives over for udvalget.

Henset hertil må ordningen antages at opfylde den tredje betingelse.

Da den foreslåede ordning således formentlig opfylder alle tre opstillede betingelser, ville den antagelig være i overensstemmelse med art. 3 TP1. Herefter skal der kort gøres nogle bemærkninger om EMRK art. 13.

EMRK art. 13 indebærer en ret til et effektivt retsmiddel mod et "*arguable complaint*" om en konventionskrænkelse, herunder en krænkelse af art. 3 TP1. I såvel *Mugemangango* som *Gunnarsson og Norødahl* fandt EMD tillige en krænkelse af EMRK art. 13 smh. med art. 3 TP1 med den begrundelse, at klagebehandlingen ikke kunne udgøre et effektivt retsmiddel, når den ikke opfyldte betingelserne i art. 3 TP1. Som nævnt i afsnit 3.1 (s. 30) foretrak et mindretal i såvel *Mugemangango* som *Gunnarsson og Norødahl*, at EMD havde udtalt, at EMRK art. 13 krævede adgang til domstolsprøvelse eller prøvelse ved et domstolslignende organ. Dette er som nævnt samme sted imidlertid kun udtryk for mindretallets holdning. Det må således antages, at et *effektivt retsmiddel* ikke behøver at være prøvelse ved en domstol eller et domstolslignende organ. Når den foreslåede ordning opfylder betingelserne i art. 3 TP1, må det herefter være mest nærliggende, at den også er i overensstemmelse med EMRK art. 13.

Den foreslåede ordning må således antages at være i overensstemmelse med EMRK. Som nævnt under første betingelse, er denne antagelse dog forbundet med usikkerhed.

Således vil den danske ordning for godkendelsen af folketingsvalg formentlig kunne gøres konventionsmæssig inden for rammerne af GRL § 33. Dette kan antagelig opnås ved den i

afsnit 3.2 beskrevne ordning, der må anses for grundlovsmæssig og formentlig tillige konventionsmæssig. Det sidste er dog forbundet med usikkerhed.

4. Nogle afsluttende betragtninger om EMD's praksis

Nærværende speciale konkluderer, at den nuværende danske ordning for godkendelsen af folketingsvalg er i strid med art. 3 TP1, men at ordningen kan gøres konventionsmæssig uden en ændring af GRL § 33. Dette sidste er dog forbundet med usikkerhed. EMD's fremtidige praksis bliver selvsagt afgørende for, om en sådan ordning – som præsenteret i afsnit 3.2 – rent faktisk også vil være konventionsmæssig. Udviklingen i EMD's praksis på dette område kan tænkes at gå i flere retninger. I det følgende skal dette kort diskuteres.

Som nævnt på s. 30 udtaler et mindretal af dommerne i *concurring opinions* til såvel *Mugemangango* som *Gunnarsson og Norðdahl*, at EMRK art. 13 smh. med art. 3 TP1 efter deres opfattelse kræver (eller bør kræve) en alm. adgang til prøvelse ved domstolene eller et domstolslignende organ. Således vil i hvert fald nogle af EMD's dommere fortolke art. 3 TP1 på en måde, der gør den præsenterede ordning konventionsstridig.

Modsat synes flertallet i såvel *Mugemangango* som *Gunnarsson og Norðdahl* at udvise en vis forsigtighed. Dette må formentlig ses i lyset af den øgede fokus på subsidiaritetsprincippet.[167] Når staterne tillægges en større skønsmargin, lægges der ofte stor vægt på det processuelle – om staten har fulgt en forsvarlig procedure.[168] I de nævnte domme var det da netop også udelukkende det processuelle, EMD tog stilling til.

Henset hertil kan det selvfølgelig tænkes, at flertallets forsigtige linje fortsætter. Når der lægges større vægt på de processuelle aspekter, kan det dog også tænkes, at EMD i fremtiden vil lægge sig op ad de nævnte *concurring opinions* og statuere et krav om domstolsprøvelse eller prøvelse ved et domstolslignende organ, idet dette kan anses som en væsentlig, processuel garanti. Det må dog konstateres, at EMD – efter at have været tilbageholdende i *Mugemangango* – på ny fik chancen for at statuere et sådant krav i *Gunnarsson og Norðdahl*. Dette skete som bekendt ikke. Tværtimod kan EMD måske synes at trække en anelse i land, idet Island ansås at opfylde den tredje betingelse[169] på trods af, at forskellene til *Mugemangango* reelt var ret beskedne. Efter København-erklæringen, der fremhævede subsidiaritetsprincippet,[170] kan det også tænkes, at dette princip vil spille en stadig større rolle. Det kan da heller ikke udelukkes, at erklæringen har haft en vis indflydelse på udformningen af præmisserne i *Mugemangango* og *Gunnarsson og Norðdahl*, der begge er afsagt efter erklæringen.

---

[167] Louise Halleskov Storgaard m.fl., Folkeret og menneskerettigheder, 1. udgave, 2019, s. 222 med henvisninger i note 98, og Louise Halleskov og Ole Terkelsen, Folkeret og menneskerettigheder, 2. udgave, 2023, s. 218 med henvisning til tillægsprotokol nr. 15 (jf. bilag 2 til BKG nr. 140/2022), der i art. 1 tilføjer en passus til EMRK's præambel, der fremhæver subsidiaritetsprincippet og staternes skønsmargin.

[168] Louise Halleskov og Ole Terkelsen, Folkeret og menneskerettigheder, 2. udgave, 2023, s. 218 f., og Louise Halleskov Storgaard m.fl., Folkeret og menneskerettigheder, 1. udgave, 2019, s. 222. I takt med den øgede fokus på staternes skønsmargin, lægger EMD større vægt på den nationale sagsbehandling, jf. Jon Fridrik Kjølbro i Juristen nr. 5, 2017, s. 149 ff. (s. 152), jf. dog på udvisningsområdet Jens Elo Rytter i EUM nr. 4, 2023, s. 171 ff., samt Louise Halleskov i EUM nr. 1, 2024, s. 18 ff.

[169] Jf. s. 30 med henvisning til Gunnarsson og Norðdahl, pr. 104.

[170] Copenhagen Declaration, vedtaget af Europarådets medlemsstater den 13. april 2018, pkt. 28.

5. Referenceliste

5.1. Love og bekendtgørelser

(Kronologisk rækkefølge)

Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1849.

Lov nr. 169 af 5. juni 1953, Danmarks Riges Grundlov.

Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014, Forvaltningsloven, som ændret ved lov nr. 503 af 23. maj 2018 og lov nr. 655 af 11. juni 2024.

Bekendtgørelse nr. 140 af 26. januar 2022 om indsættelse af bilag 6 og 7 til lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Lovbekendtgørelse nr. 138 af 26. januar 2022 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Lovbekendtgørelse nr. 1160 af 5. november 2024 om rettens pleje som ændret ved lov nr. 1464 af 10. december 2024, lov nr. 1465 af 10. december 2024, lov nr. 1666 af 30. december 2024, lov nr. 1674 af 30. december 2024 og lov nr. 1687 af 30. december 2024.

Lovbekendtgørelse nr. 1380 af 5. december 2024 om valg til Folketinget.

5.1.1. Belgisk lovgivning

Loi spéciale de réformes institutionnelles / Bijzondere wet tot hervorming der instellingen af 8. august 1980 med senere ændringer gældende indtil 1. juli 2014 (inklusive): https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/article.pl?language=fr&lg_txt=f&type=&sort=&numac_search=1980080801&cn_search=1980080802&caller=eli&&view_numac=1980080801nx1980080802nx1980080801dx1980080802dx1980080801nx1980080801frx1980080802fr&arch=045#list-link-1 (sidst tilgået 29. maj 2025 kl. 19:21).

La Constitution coordonnée / de gecoördineerde Grondwet / die koordinierte Verfassung af 17. februar 1994 med senere ændringer gældende indtil 6. januar 2014 (inklusive): https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_2/toc (sidst tilgået 26. februar 2025 kl. 19:29).

5.1.2. Islandsk lovgivning

Lov nr. 33 af 17. juni 1944 med senere ændringer, Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands: https://www.althingi.is/lagas/154c/1944033.html (sidst tilgået 2. marts 2025 kl. 14:51).

Lög nr. 55 af 31. maj 1991 um þingsköp Alþingis med senere ændringer frem til og med lov nr. 104/2021 med ikrafttræden 14. juli 2021: https://www.althingi.is/lagas/151c/1991055.html (sidst tilgået 2. marts 2025 kl. 16:42) (OBS – denne udgave af forretningsordenen indeholder også ændringerne ved lov nr. 112/2021 med ikrafttræden 1. januar 2022).

Lög nr. 24 af 16. maj 2000 um kosningar til Alþingis med senere ændringer frem til og med lov nr. 117/2021 med ikrafttræden 16. juli 2021: https://www.althingi.is/lagas/151c/2000024.html (sidst tilgået 29. maj kl. 19:26) (OBS – denne udgave af

altingsvalgloven indeholder også ændringerne ved lov nr. 109/2021, der for visse af ændringernes vedkommende træder i kraft 1. januar 2022).

5.2. Forarbejder

(Kronologisk rækkefølge)

Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen Bind II, 1848, Kongl. Hofbogtrykker Bianco Luno: https://tekster.kb.dk/text/jura-texts-g02-root (sidst tilgået 29. maj 2025 kl. 19:35).

Lovforslag som fremsat nr. L 4 af 2. oktober 1985 til forvaltningslov, Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 61 ff.

Lovforslag som fremsat nr. L 18 af 28. november 2007 til Lov om ændring af lov om valg til Folketinget, lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet og lov om kommunale og regionale valg (Valgnævnet, godkendelse af partinavne, nedsættelse af antallet af danske medlemmer af Europa-Parlamentet m.v.), Folketingstidende 2007-08 (2. samling), Tillæg A, s. 656 ff.

5.3. Retspraksis

(Kronologisk rækkefølge)

U 1933.373 Ø.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 2. marts 1987 i sagen *Lucienne Mathieu-Mohin og Georges Clerfayt mod Belgien*, application no. 9267/81.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 16. marts 2006 i sagen *Tatjana Ždanoka mod Letland*, application no. 58278/00.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 2. marts 2010 i sagen *Mircea Grosaru mod Rumænien*, application no. 78039/01.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. juli 2020 i sagen *Germain Mugemangango mod Belgien*, application no. 310/15.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 16. april 2024 i sagen *Guðmundur Gunnarsson og Magnús Davíð Norðdahl mod Island*, application nos. 24159/22 og 25751/22.

5.4. Parlamentariske beslutninger, udvalgsbetænkninger mv.

(Kronologisk rækkefølge)

Beslutningsforslag nr. B 1 som vedtaget af Folketinget den 17. december 1953 som senest ændret ved beslutningsforslag nr. B 210 som vedtaget af Folketinget den 4. juni 2024, Forretningsorden for Folketinget.

Betænkning og indstilling fra Udvalget til Prøvelse af Valgene af 22. september 1987, Folketingstidende 1986-87 (2. samling), Tillæg B, sp. 1 ff.

Règlement du Parlement Wallon som vedtaget af det vallonske parlament den 20. juli 2010 med ændring af den 23. april 2014, udgivet den 22. maj 2014 (forretningsordenen for det

vallonske parlament): https://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2013_2014/ROI/1071_1.pdf (sidst tilgået den 26. februar 2025 kl. 16:41).

Beslutningsforslag nr. B 1, Betænkning og indstilling afgivet af Udvalget til Prøvelse af Valgene den 2. juli 2015 om folketingsvalget den 18. juni 2015, Folketingstidende 2014-15 (2. samling), Tillæg A.

Referat af møde 2 den 3. juli, 2015 kl. 11.00, Folketingstidende 2014-15 (2. samling), Tillæg F.

Compte Rendu Intégral (fuld rapport) af det vallonske parlaments plenarmøde den 16. juli 2015: https://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014_2015/CRI/cri22.pdf (sidst tilgået den 26. februar 2025 kl. 17:37).

Beslutningsforslag nr. B 1, Betænkning og indstilling afgivet af Udvalget til Prøvelse af Valgene den 20. juni 2019 om folketingsvalget den 5. juni 2019, Folketingstidende 2018-19 (2. samling), Tillæg A.

Referat af møde 2 den 21. juni, 2019 kl. 13.00, Folketingstidende 2018-19 (2. samling), Tillæg F.

Beslutningsforslag nr. B 1, Betænkning og indstilling afgivet af Udvalget til Prøvelse af Valgene den 15. november 2022 om folketingsvalget den 1. november 2022, Folketingstidende 2022-23 (2. samling), Tillæg A.

Referat af møde 2 den 16. november, 2022 kl. 13.00, Folketingstidende 2022-23 (2. samling), Tillæg F.

5.5. Litteratur

(Alfabetisk rækkefølge)

Andersen, Poul, Dansk Statsforfatningsret, 1954, Gyldendal.

Christensen, Jens Peter, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 4. udgave, 2024, Djøf Forlag.

Christensen, Jens Peter, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Grundloven med kommentarer, 1. udgave, 2015, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Evald, Jens, Juridisk teori, metode og videnskab, 3. udgave, 2024, Djøf Forlag.

Germer, Peter, Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Halleskov, Louise i EU-ret & Menneskeret nr. 1, 2024, s. 18 ff., Betydningen af indrejseforbud i udvisningssager – en analyse af EMD's retspraksis.

Halleskov, Louise og Ole Terkelsen, Folkeret og menneskerettigheder, 2. udgave, 2023, Karnov Group.

Holmøyvik, Eirik, Strasbourg slams old democracies on elections, 1. august 2010, Verfassungsblog: https://verfassungsblog.de/strasbourg-slams-old-democracies-on-elections/ (sidst tilgået den 23. april 2025 kl. 00:33).

Kjølbro, Jon Fridrik i Juristen nr. 5, 2017, s. 149 ff., Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol: Praktiske udfordringer, juridiske udfordringer og et spørgsmål om legitimitet.

Mørup, Søren Højgaard, Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen, Karsten Revsbech og Ole Terkelsen, Forvaltningsret – Almindelige emner, 7. udgave, 2022, Djøf Forlag.

Rasmussen, Søren Rams i U 2020B.305, Prøvelse og godkendelse af folketingsvalg i lyset af Mugemangango-sagen.

Revsbech, Karsten, Carl Aage Nørgaard, Jens Garde og Søren Højgaard Mørup, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 8. udgave, 2019, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Rytter, Jens Elo i EU-ret & Menneskeret nr. 4, 2023, s. 171 ff., Farvel til den brede skønsmargin i udvisningssager? – en kritisk analyse efter *Noorzae* og *Sharifi (2023)*.

Storgaard, Louise Halleskov, Ole Terkelsen og Jens Vedsted-Hansen, Folkeret og menneskerettigheder, 1. udgave, 2019, Karnov Group.

Zahle, Henrik, Institutioner og regulering, Dansk forfatningsret I, 3. udgave, 2001, Christian Ejlers' Forlag.

5.6. Internationale kilder

(Kronologisk rækkefølge)

Opinion nr. 190/2002, Code of Good Practice in Electoral Matters afgivet af the European Commission for Democracy through Law (Venedigkommissionen) den 18. og 19. oktober 2002 (CDL-AD(2002)023rev2-cor): https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e (sidst tilgået den 31. marts 2025 kl. 14:40).

Copenhagen Declaration, vedtaget af Europarådets medlemsstater den 13. april 2018: https://rm.coe.int/copenhagen-declaration/16807b915c (sidst tilgået den 5. maj 2025 kl. 20:31).

5.7. Forkortelsesliste

1849-grundloven	Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1849
aht.	af hensyn til
Altingets forretningsorden	lög nr. 55 af 31. maj 1991 um þingsköp Alþingis med senere ændringer frem til og med lov nr. 104/2021 med ikrafttræden 14. juli 2021
altingsvalgloven	lög nr. 24 af 16. maj 2000 um kosningar til Alþingis med senere ændringer frem til og med lov nr. 117/2021 med ikrafttræden 16. juli 2021
alm.	almindelig(e)

art.	artikel
art. 3 TP1	art. 3 i tillægsprotokol nr. 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. den danske oversættelse i bilag 2 til lovbekendtgørelse nr. 138 af 26. januar 2022 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
BKG	bekendtgørelse
bl.a.	blandt andet
ca.	cirka
den belgiske forfatning	la Constitution coordonnée af 17. februar 1994 med senere ændringer gældende indtil den 6. januar 2014 (inklusive)
den islandske forfatning	lov nr. 33 af 17. juni 1944 med senere ændringer, Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands
den særlige lov	loi spéciale de réformes institutionnelles af 8. august 1980 med senere ændringer gældende indtil 1. juli 2014 (inklusive)
DNSAP	Danmarks nationalsocialistiske Arbejderparti
dvs.	det vil sige
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK / ECHR	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, jf. den danske oversættelse i bilag 1 til lovbekendtgørelse nr. 138 af 26. januar 2022 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
e.c.	e contrario
e.o.	efter omstændighederne
EUM	EU-ret & Menneskeret
evt.	eventuel(t)

f.	følgende
ff.	flere følgende
FFO	beslutningsforslag nr. B 1 som vedtaget af Folketinget den 17. december 1953 som senest ændret ved beslutningsforslag nr. B 210 som vedtaget af Folketinget den 4. juni 2024, Forretningsorden for Folketinget
fsva.	for så vidt angår
FT	Folketingstidende
FTVL	lovbekendtgørelse nr. 1380 af 5. december 2024 om valg til Folketinget
FVL	lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014, Forvaltningsloven, som ændret ved lov nr. 503 af 23. maj 2018 og lov nr. 655 af 11. juni 2024
fx	for eksempel
GRL	lov nr. 169 af 5. juni 1953, Danmarks Riges Grundlov
ibid.	ibidem
ifm.	i forbindelse med
ift.	i forhold til
iht.	i henhold til
jf.	jævnfør
lign.	lignende
m.fl.	med flere
mhp.	med henblik på
mht.	med hensyn til
MP	member of Parliament

no.	number
nr.	nummer
pga.	på grund af
pr.	præmis
RPL	lovbekendtgørelse nr. 1160 af 5. november 2024 om rettens pleje som ændret ved lov nr. 1464 af 10. december 2024, lov nr. 1465 af 10. december 2024, lov nr. 1666 af 30. december 2024, lov nr. 1674 af 30. december 2024 og lov nr. 1687 af 30. december 2024
s.	side
smh.	sammenholdt
sp.	spalte
U	Ugeskrift for Retsvæsen
vedr.	vedrørende
Ø	Østre Landsrets dom

Deklaration for anvendt Generativ Kunstig Intelligens (GAI)

– gældende version fra 14. marts 2025.

Brug af GAI i projekter

I henhold til de nye regler og anbefalinger på Aarhus Universitet omkring brug af værktøjer baseret på Generative Artificial Intelligence (GAI) skal du vedlægge en deklaration som bilag til opgavebesvarelser, der angiver, om du har anvendt sådanne værktøjer.

Bemærk dog følgende: Hvis du ikke har brugt GAI-værktøjer, skal du *ikke* vedlægge en deklaration, ligesom der *ikke* forventes en deklaration ved stedprøver.

Hvis du *har* brugt GAI-værktøjer, skal du i deklarationen angive, *hvilke* værktøjer du har brugt, og *hvordan* du har brugt dem.

Ved at deklarere din brug af GAI-værktøjer sikrer du, at der ikke opstår udfordringer i forhold til reglerne om eksamenssnyd.

Du vil ikke blive bedømt på din måde at bruge GAI-værktøjer på. Din opgavebesvarelse vil som altid kun blive bedømt ud fra læringsmålene i kursusbeskrivelsen eller studieordningen. Formålet med

deklarationen er udelukkende, at du godtgør, at du har forholdt dig til, om du har anvendt GAI-værktøjerne på en fornuftig måde.

Du skal dog være opmærksom på, at der i forbindelse med visse kurser, hvor GAI er integreret i fagligheden, er en forventning om, at en refleksion over anvendelsen af GAI-værktøjer indgår som en del af et metodeafsnit. Du skal huske at tjekke, hvorvidt det er tilfældet, ved at spørge din vejleder eller din underviser.

Opmærksomhedspunkter:

- Husk altid at undersøge gældende regler og retningslinjer for brug af GAI på studerende.au.dk.
- Du kan også opsøge information på din studieportal.
- Vær opmærksom på ikke at fodre GAI-værktøjer med personfølsomme eller andre fortrolige oplysninger.
- Hvis du har brugt GAI-værktøjer til at genere tekst, skal du deklarere, hvordan du har brugt værktøjerne. Husk at følge reglerne for korrekt parafrasering.
- Hvis du har citeret direkte fra tekst, der er genereret af GAI, skal du angive det som citat med en reference til det GAI-værktøj, der er benyttet – se vejledning på AU Library.

Sådan deklarerer du brugen af GAI-værktøjer

I din deklaration af brugen af GAI-værktøjer, skal du som minimum:

1. tilkendegive, at du har brugt GAI,
2. angive, hvilken teknologi du har brugt,
3. beskrive, hvordan information er blevet genereret, beskrive de anvendte input samt forklare, hvordan du brugte outputtet i opgavebesvarelsen.

Du skal bruge følgende skema, når du laver din deklaration.

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-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.

Anvendt til oversættelse af islandske og belgiske (franske) lovtekster mv. Inputtet har bestået af den tekst, der skulle oversættes, med kommando herom. Outputtet er anvendt til at få en forståelse af de oversatte regler og er i relevant omfang nævnt eller gengivet på dansk i specialet.

I begrænset omfang anvendt til at finde eller bekræfte formuleringer og juridiske begreber på engelsk ifm. skrivelsen af abstract for at sikre, at begreberne anvendtes korrekt. Inputs har været en (del af) en dansk sætning med kommando om oversættelse eller et engelsk begreb med angivet kontekst og kommando om vurdering af, om begrebet var det mest passende. Outputtet er brugt til at ændre begreber og formuleringer i abstract'et, evt. med egne tilføjelser eller rettelser.

I begrænset omfang anvendt til oversættelse af enkelte dele af præmisserne i EMD-domme til dansk, når (en formulering i) præmissen juridiske begreber, der på dansk kan oversættes til forskellige begreber. Inputs har været den nævnte (del af) præmissen med kommando om oversættelse. Outputtet er anvendt til komme nærmere, hvilken forståelse af begrebet der er rigtigst. ChatGPT's oversættelse af et konkret begreb heri kan være anvendt, men ellers er outputtet ikke direkte anvendt i specialet.