



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 1. november 2016
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh.: Lau Franzmann Berthelsen
Sagsnr.: 2016-0030-4913
Dok.: 2094186

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 1 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 5. oktober 2016. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Alex Ahrendtsen (MFU).

Søren Pind

/

Caroline Østergaard Nielsen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 1 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Vil ministeren redegøre for de grundlovmæssige rammer for vejledende og obligatoriske folkeafstemninger nationalt og kommunalt i Danmark?”

Svar:

Afholdelse af folkeafstemning kan være ubetinget eller betinget obligatorisk (påkrævet eller kun påkrævet, hvis bestemte betingelser er opfyldt) og frivillig. Folkeafstemningens resultat kan være bindende eller vejledende.

Grundloven indeholder fire bestemmelser om afholdelse af folkeafstemning – grundlovens § 20, stk. 2, grundlovens § 29, stk. 2, grundlovens § 42, der indeholder to forskellige muligheder for afholdelse af folkeafstemning, og grundlovens § 88.

Folkeafstemning er kun obligatorisk i forbindelse med ændring af valgsretsaldern i medfør af grundlovens § 29, stk. 2, og ved grundlovsændringer i medfør af grundlovens § 88. Afholdelse af folkeafstemning i de tre øvrige tilfælde er betinget obligatorisk og forudsætter således, at nogle nærmere angivne betingelser er opfyldt. Resultatet af folkeafstemningen er i alle fem tilfælde bindende. Det er den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur, at bindende folkeafstemninger kun kan afholdes i de tilfælde og under de betingelser, der er anført i grundloven.

Den almindelige opgørelsesmetode ved afholdelse af folkeafstemninger fremgår af grundlovens § 42, stk. 5. Bestemmelsen indebærer, at der stemmes om forkastelse af et vedtaget lovforslag. For at et vedtaget lovforslag er forkastet, skal der være et flertal af de deltagende vælgere, der stemmer nej til forslaget, og dette flertal skal udgøre mindst 30 pct. af samtlige stemmeberettigede. Hvis ikke begge betingelser er opfyldt, står det vedtagne forslag ved magt. Ved grundlovsændringer er fremgangsmåden anderledes. Her skal et flertal af de deltagende vælgere stemme ja, og dette flertal skal udgøre mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede.

I det følgende beskrives de nævnte regler i grundloven for afholdelse af folkeafstemninger. Herefter redegøres for de overordnede rammer for afholdelse af vejledende folkeafstemninger og kommunale folkeafstemninger, som ikke er reguleret i grundloven.

1. Grundlovens regler om folkeafstemninger

1.1. Grundlovens § 20 omhandler afgivelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder ved lov. Stk. 2 har følgende ordlyd:

”Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.”

Afstemningen om Danmarks tilslutning til EF i 1972 blev afholdt efter reglerne i grundlovens § 20, stk. 2, jf. § 42. Lovforslaget herom blev stadfæstet ved lov nr. 447 af 11. oktober 1972.

Det har været rejst spørgsmål om, hvorvidt Folketinget i tilfælde, hvor der opnås et flertal på fem sjettedele (150), uanset vedtagelsen i Folketinget med kvalificeret flertal, kan afholde en bindende folkeafstemning, hvis en tredjedel (60) af Folketingets medlemmer efter bestemmelsen i grundlovens § 42, stk. 1, inden for en frist af 3 søgnedage efter Folketingets vedtagelse af lovforslaget, begærer folkeafstemning om forslaget, eller der vedtages en særlig lov herom.

Grundlovens § 20 giver ikke mulighed for at afholde en bindende folkeafstemning om et lovforslag om overladelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder, hvis lovforslaget er vedtaget med fem sjettedeles flertal. Selv om der er opnået et flertal på fem sjettedele, udelukker grundloven imidlertid ikke, at der kan afholdes en bindende folkeafstemning om et i lovsform givet folketingssamtykke efter grundlovens § 19 til indgåelse af en traktat, til hvis opfyldelse det er nødvendigt at overlade beføjelser til mellemfolkelige myndigheder, jf. grundlovens § 42, stk. 6, 2. pkt. og uddybende nedenfor.

1.2. Grundlovens 29 angiver rammerne for valgret til Folketinget. Om valgsretsalderen bestemmes det i stk. 2:

”Valgsretsalderen er den, som har opnået flertal ved folkeafstemning i overensstemmelse med lov af 25. marts 1953. Ændring af den til enhver tid gældende valgsretsalder kan ske ved lov. Et af folketinget vedtaget forslag til en sådan lov kan først stadfæstes af kongen, når bestemmelsen om ændring af valgsretsalderen i overensstemmelse med § 42, stk. 5, har været undergivet en folkeafstemning, der ikke har medført bestemmelsens bortfald.”

Bestemmelserne om ændring af valgretsaldere har været anvendt flere gange. Ved lov nr. 207 af 16. juni 1961 blev valgretsaldere nedsat fra oprindeligt 23 år til 21 år, ved lov nr. 445 af 5. oktober 1971 fra 21 år til 20 år og ved lov nr. 483 af 27. september 1978 fra 20 år til 18 år. Folkeafstemningerne om lovene medførte ikke bortfald af de vedtagne lovforslag. Ved en folkeafstemning den 24. juni 1969 blev et lovforslag om nedsættelse af valgretsaldere fra 21 år til 18 år forkastet.

1.3. Grundlovens § 42 indeholder grundlovens almindelige regler om folkeafstemninger. Bestemmelsen er sålydende:

”Når et lovforslag er vedtaget af folketetinget, kan en trediedel af folketingets medlemmer indenfor en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse overfor formanden begære folkeafstemning om lovforslaget. Begæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende medlemmer.

Stk. 2. Et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, jf. stk 6, kan kun i det i stk. 7 omhandlede tilfælde stadfæstes af kongen inden udløbet af den i stk. 1 nævnte frist, eller inden begæret folkeafstemning har fundet sted.

Stk. 3. Når der er begæret folkeafstemning om et lovforslag, kan folketetinget indenfor en frist af fem søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse beslutte, at forslaget skal bortfalde.

Stk. 4. Træffer folketetinget ikke beslutning i henhold til stk. 3, skal meddelelse om, at lovforslaget skal prøves ved folkeafstemning, snarest tilstilles statsministeren, der derefter lader lovforslaget bekendtgøre med meddelelse om, at folkeafstemning vil finde sted. Folkeafstemningen iværksættes efter statsministerens nærmere bestemmelse tidligst tolv og senest atten søgnedage efter bekendtgørelsen.

Stk. 5. Ved folkeafstemningen stemmes for og mod lovforslaget. Til lovforslagets bortfald kræves, at et flertal af de i afstemningen deltagende folketingsvælgere, dog mindst 30 procent af samtlige stemmeberettigede, har stemt mod lovforslaget.

Stk. 6. Forslag til finanslove, tillægsbevillingslove, midlertidige bevillingslove, statslånslove, normeringslove, lønnings- og pensionslove, love om meddelelse af indfødsret, love om ekspropriation, love om direkte og indirekte skatter samt love til gennemførelse af bestående traktatmæssige forpligtelser kan ikke undergives folkeafstemning. Det samme gælder forslag til de i §§ 8, 9, 10 og 11 omhandlede love såvel som de i § 19 nævnte beslutninger, der måtte være i lovs form, medmindre det for disse

sidste ved særlig lov bestemmes, at sådan afstemning skal finde sted. For grundlovsændringer gælder reglerne i § 88.

Stk. 7. I særdeles påtrængende tilfælde kan et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, stadfæstes af kongen straks efter dets vedtagelse, når forslaget indeholder bestemmelse herom. Såfremt en trediedel af folketingets medlemmer efter de i stk. 1 omhandlede regler begærer folkeafstemning om lovforslaget eller den stadfæstede lov, afholdes sådan folkeafstemning efter foranstående regler. Forkastes loven ved folkeafstemningen, kundgøres dette af statsministeren uden unødigt ophold og senest fjorten dage efter folkeafstemningens afholdelse. Fra kundgørelsesdagen er loven bortfaldet.

Stk. 8. Nærmere regler om folkeafstemning, herunder i hvilket omfang folkeafstemning skal finde sted på Færøerne og i Grønland, fastsættes ved lov.

Grundlovens § 42, stk. 1, er en af grundlovens såkaldte mindretalsgarantier, der giver et mindretal i Folketinget mulighed for at modsætte sig flertallets beslutning. Bestemmelsen har kun været anvendt én gang. Det skete i 1963, hvor 71 folketingsmedlemmer krævede folkeafstemning om fire jordlovsforslag vedrørende forskellige indskrænkninger i rådigheden over privat fast ejendom.

Grundlovens 42, stk. 6, 2. pkt., anviser yderligere en mulighed for afholdelse af folkeafstemning. Denne mulighed knytter sig til regeringens udøvelse af udenrigspolitiske kompetencer, hvor Folketingets samtykke efter grundlovens § 19 i visse tilfælde er påkrævet. Efter bestemmelsen kan det i disse tilfælde ved særlig lov bestemmes, at en folkeafstemning skal finde sted. Grundlovens § 42, stk. 6, 2. pkt., blev anvendt i forbindelse med Danmarks tiltræden til og gennemførelse af Edinburgh-afgørelsen og Maastricht-traktaten i 1993, jf. lov nr. 153 af 31. marts 1993. Det nødvendige samtykke efter grundlovens § 19 blev givet ved lov nr. 355 af 9. juni 1993.

1.4. Grundlovens § 88 foreskriver proceduren i forbindelse med grundlovsændringer og har følgende ordlyd:

”Vedtager folketinget et forslag til en ny grundlovsbestemmelse, og regeringen vil fremme sagen, udskrives nyvalg til folketinget. Vedtages forslaget i uændret skikkelse af det efter valget følgende folketing, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertal af de i

afstemningen deltagende og mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for folketingets beslutning, og stadfæstes denne af kongen, er den grundlov.”

Proceduren for grundlovsændringer er f.eks. fulgt i forbindelse med ændringen af tronfølgeloven, der har grundlovsrang, ved lov nr. 528 af 4. april 2009. Ved loven blev der gennemført kønsligestilling i arvefølgen.

2. Vejledende folkeafstemninger

Der er ikke i grundloven fastsat bestemmelser om afholdelse af vejledende folkeafstemninger. Det er imidlertid antaget, at sådanne vejledninger kan iværksættes, hvis Folketinget ved lov vedtager at afholde folkeafstemning. Folketinget fastlægger selv folkeafstemningens tema og reglerne for dens afholdelse.

En vejledende folkeafstemning har til formål at vejlede regeringen og Folketinget om vælgernes holdning, men betydningen af afstemningen er alene af politisk karakter. Resultatet af en vejledende folketingsafstemning har ingen juridisk betydning og kan ikke ved lov gives bindende virkning.

En vejledende folkeafstemning blev afholdt i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af EF-pakken i 1986, jf. lov nr. 24 af 5. februar 1986.

3. Kommunale folkeafstemninger

Grundloven indeholder heller ikke regler om afholdelse kommunale folkeafstemninger, men sådanne regler kan være fastsat ved lov. Uden udtrykkelig lovhjemmel kan hverken de kommunale vælgere eller et mindretal i kommunalbestyrelsen kræve spørgsmål afgjort ved folkeafstemning.

Derimod er det almindeligt antaget, at en kommunalbestyrelse kan foranstalte, at der afholdes en vejledende folkeafstemning. Selv om kommunalbestyrelsen måtte have tilkendegivet at ville følge resultatet af en folkeafstemning, ændrer det ikke ved, at afstemningens resultat er vejledende.

I det omfang der er tale om, at kommunalbestyrelsen udøver en i loven tilagt almindelig forvaltningskompetence, f.eks. med hensyn til kommunalbestyrelsens administration af bygningslovgivningen, vejledningslovgivningen eller kommuneplanlovgivningen, vil kommunalbestyrelsen ikke kunne afholde en vejledende folkeafstemning.