

KOMMENTERET HØRINGSNOTAT OVER

Enhed
Valgheden

Sagsbehandler
Anna Nystrup

Sagsnr.
2016 - 665

Doknr.
459177

Dato
26-04-2017

Forslag til lov om ændring af lov om kommunale og regionale valg og lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet

(Afskaffelse af valgret for udlændinge på tålt ophold, udvisningsdømte udlændinge og administrativt udviste udlændinge m.v.)

1. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslaget blev den 13. marts 2017 sendt i høring hos:

Advokatrådet, Akademikerne, Amnesty International, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Bedsteforældre for Asyl, Cevea, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Industri, Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), Dansk PEN, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiver Forening, Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF), Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge (UNHCR), Den Danske Dommerforening, Den Danske-Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Det Ethiske Råd, Dignity - Dansk institut mod tortur, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, ITU/Demtech, Justitia, KL, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet og Institut for Statskundskab), Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Mellemfolkeligt Samvirke, Netværket af Ungdomsråd (NAU), Politiforbundet i Danmark, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, SOS mod Racisme, Vestre Landsret, Østre Landsret, Ægteskab Uden Grænser og Aarhus Universitet (Juridisk Institut og Institut for Statskundskab).

Økonomi- og Indenrigsministeriet har modtaget svar fra:

Dansk Socialrådgiver Forening, Datatilsynet, Flygtningenævnet, Institut for Menneskerettigheder, ITU/Demtech, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Politiforbundet i Danmark, Rigspolitiet, SOS mod Racisme, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

2. Høringssvarene

Dansk Socialrådgiver Forening, Flygtningenævnet, ITU/Demtech, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Politiforbundet i Danmark, Vestre Landsret og Østre Landsret har ingen bemærkninger eller har ikke ønsket at udtale sig om lovforslaget.

Datatilsynet, Institut for Menneskerettigheder, Rigspolitiet og SOS mod Racisme har afgivet bemærkninger til lovforslaget.



2.1. Formålet med lovforslaget

SOS mod Racisme er i sit hørings svar fremkommet med en række mere generelle betragtninger om forholdene for udlændinge på tålt ophold, udviste udlændinge m.v.

Desuden har SOS mod Racisme bl.a. anført, at organisationen er uenig i, at der ikke findes at være demokratiske hensyn, der tilsiger, at disse persongrupper bør have demokratisk indflydelse på kommunale og regionale valg samt Europa-Parlamentsvalg i Danmark. SOS mod Racisme anfører endvidere, at når det gælder kommunale forhold, har de anførte persongrupper netop en særlig stor interesse i at få medindflydelse på lokal politik, bl.a. i forhold til benyttelse af offentlig transport m.v. SOS mod Racisme anser det for at være udemokratisk at fjerne demokratiske rettigheder fra de mest udsatte grupper i Danmark.

Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Regeringen deler ikke organisationens holdning. Persongrupperne omfattet af lovforslaget er udlændinge, der ikke har en opholdstilladelse i Danmark, og de skal som udgangspunkt udsendes af landet, så snart der er mulighed herfor, f.eks. når de har afsonet deres dom. Det er på den baggrund ikke hensigten, at de pågældende persongrupper skal være en del af det danske samfund, og det er på den baggrund helt rimeligt, at disse persongrupper ikke får indflydelse på sammensætningen af politiske organer her i landet eller på valget af danske medlemmer til Europa-Parlamentet og dermed på spørgsmål af politisk karakter.

Hørings svaret giver på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.

2.2. Forholdet til EU-retten, menneskerettighederne og andre internationale forpligtelser

Institut for Menneskerettigheder anfører, at en lang række internationale og EU-retlige forpligtelser regulerer spørgsmålet om valgret, og at Økonomi- og Indenrigsministeriet i bemærkningerne til lovforslaget ikke har redegjort for de menneskeretlige forhold, som udkastet berører. Instituttet finder dette særligt problematisk, fordi en række af de internationale og EU-retlige regelsæt ligger til grund for de gældende regler, som ministeriet ønsker at ændre. Instituttet anbefaler, at ministeriet foretager en udførlig analyse af adgangen til at begrænse valgretten som tiltænkt i udkastet i lyset af Danmarks menneskeretlige forpligtelser efter international ret og EU-ret.

Instituttet henviser bl.a. til, at reglen om, at udlændinge kan stemme i Danmark til kommunale og regionale valg, hvis de har haft fast bopæl i landet i 3 år, oprindeligt blev begrundet med, at den bl.a. ville opfylde Danmarks forpligtelser efter Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 22 og direktiv 94/80/EF.

Instituttet bemærker, at udlændinge på tålt ophold har lovligt ophold i Danmark i modsætning til, hvad der er angivet i lovforslaget, og peger på behovet for, at ministeriet foretager en nærmere vurdering af, om valgretten kan begrænses i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, navnlig artikel 6 i den europæiske konvention om udlændinges politiske deltagelse på lokalt niveau, som sikrer udlændinge ret til at stemme ved valg til lokale myndigheder.

Instituttet bemærker endelig, at lovforslaget skal vurderes i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om generel og automatisk begrænsning af valgretten under afsoning af længe-revarende karakter.

Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:



For så vidt angår forholdet til **EU-retten** er følgende afsnit indsat som pkt. 7 i lovforslaget efter den eksterne høring:

”Artikel 22, stk. 1, 1. pkt., i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) fastslår, at enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, har valgret og er valgbar ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat.

TEUF artikel 22, stk. 2, 1. pkt., bestemmer, at med forbehold af TEUF artikel 223, stk. 1, og gennemførelsesbestemmelserne hertil, har enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat.

TEUF artikel 22, stk. 1 og 2, er udmøntet ved Rådets direktiv nr. 93/109/EF af 6. december 1993 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, henholdsvis Rådets direktiv nr. 94/80/EF af 19. december 1994 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere.

EU-borgere, der er udvist ved endelig dom eller endelig administrativ beslutning, har ikke et opholdsgrundlag i Danmark i EU-retlig henseende. Det er på baggrund heraf vurderingen, at sådanne EU-borgere ikke kan anses for at have bopæl i Danmark i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i TEUF artikel 22, stk. 1 og 2, og de nævnte udmøntende direktiver.

Udlændinge, der befinder sig i Danmark på tålt ophold, og udlændinge, som er dømt ved en international straffedomstol, og som fra udlandet indsættes direkte til afsoning i en af kriminalforsorgens institutioner, vil i praksis ikke være EU-borgere, jf. afsnit 2.1.4.3 og afsnit 2.1.7.3.

Lovforslaget indeholder på den baggrund ikke EU-retlige aspekter.”

Det bemærkes, at EU-retten ikke – som anført i instituttets hørings svar – er baggrund for den gældende regel om, at udlændinge kan stemme til kommunale og regionale valg efter 3 års fast bopæl i riget. EU-retten – TEUF artikel 22 og direktiv 94/80/EF om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere – regulerer alene EU-borgeres valgret til kommunale og regionale valg. Reglen om valgret efter 3 års ophold i riget regulerer derimod valgretten for udlændinge, der ikke er statsborgere i de nordiske lande eller EU-landene.

Efter artikel 6 i **den europæiske konvention om udlændinges politiske deltagelse på lokalt niveau** (jf. bekendtgørelse nr. 46 af 3. august 2000) forpligter hver part sig til, under iagttagelse af bestemmelserne i artikel 9, stk. 1 (en række undtagelser, der alene finder anvendelse i tilfælde af krig o.lign.), at tillægge enhver udlænding valgret og valgbarhed ved valg til lokale myndigheder, forudsat at den pågældende opfylder samme juridiske krav, som gælder for statsborgere, og endvidere har haft lovligt og sædvanligt ophold i den pågældende stat i de seneste fem år forud for valget.

Danmark opfylder denne forpligtelse ved reglerne i den kommunale og regionale valglovs § 1, stk. 1, nr. 4, og § 3 om valgret og valgbarhed efter 3 års forudgående ophold i riget til udlændinge, som ikke er EU-borgere eller statsborgere i et andet nordisk land.



Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at udlændinge på tålt ophold og udviste udlændinge m.v. ikke kan anses for at have lovligt og sædvanligt ophold i Danmark i denne konventions forstand. Afskaffelsen af valgretten og valgbarheden for denne persongruppe rejser derfor efter ministeriets opfattelse ikke spørgsmål i relation til konventionen.

Efter **Den Europæiske Menneskerettighedskonvention** (EMRK), tillægsprotokol 1, artikel 3, forpligter staterne 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. Valgretten efter artikel 3 er ikke absolut. Der er efter praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol overladt medlemsstaterne en vid skønsmargin ved den nærmere regulering af valgretten. Begrænsninger i valgretten skal forfølge et anerkendelsesværdigt formål og være proportionale. Artikel 3 i tillægsprotokol 1 finder alene anvendelse ved valg til lovgivende forsamlinger og er derfor ikke relevant i forhold til kommunale og regionale valg. For så vidt angår valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at EU-borgere, der er udvist ved endelig dom eller endelig administrativ beslutning, ikke har et opholdsgrundlag i EU-retlig henseende og derfor ikke er omfattet af Rådets direktiv nr. 93/109/EF af 6. december 1993 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, jf. ovenfor. Lovforslaget rejser på den baggrund ikke spørgsmål i forhold til tillægsprotokol 1, artikel 3 til EMRK.

For så vidt angår spørgsmålet om **udlændinge på tålt ophold** bemærkes, at lovforslagets pkt. 2.2 er blevet justeret efter den eksterne høring.

Det fremgår således nu af pkt. 2.2, at tilstedeværelsen af udlændinge på tålt ophold, udvisningsdømte udlændinge og administrativt udviste udlændinge er uønsket i Danmark. Disse persongrupper bør derfor ikke have indflydelse på sammensætningen af politiske organer her i landet eller på valget af danske medlemmer til Europa-Parlamentet og dermed på spørgsmål af politisk karakter. Det virker på den baggrund stødende, at herboende udlændinge på tålt ophold eller udlændinge, der er udvist ved dom eller administrativ beslutning, kan have valgret til kommunale og regionale valg samt Europa-Parlamentsvalg i Danmark. Der findes ikke at være demokratiske hensyn, der tilsiger, at disse persongrupper, hvis tilstedeværelse her i landet er uønsket, bør have demokratisk indflydelse på kommunale og regionale valg samt Europa-Parlamentsvalg i Danmark.

Høringssvarene giver på den baggrund ikke anledning til at foretage yderligere ændringer i lovforslaget.

2.3. Oplysninger om udlændinge udvist ved endelig dom

Rigspolitiet har i sit høringssvar oplyst, at der i øjeblikket pågår et arbejde med at udvikle en ny registreringskode i Det Centrale Kriminalregister (KR), og at den nye registreringskode vil medføre, at der fremover kan trækkes oplysninger om udlændinge, der er udvist ved dom, fra KR. Den nye registreringskode vil dermed kunne levere oplysninger om udlændinge, der er udvist ved dom, og som ikke er udrejst af Danmark. Dog vil de udlændinge, der blev udvisningsdømt før implementeringen af den nye registreringskode, og som endnu ikke er udrejst af Danmark, ikke fremgå af et udtræk fra KR, da de ikke har fået den nye registreringskode. Der vil derfor i en overgangsperiode være behov for at indhente oplysninger om udlændinge, der blev udvisningsdømt før implementeringen af den nye registreringskode, og som endnu ikke er udrejst af Danmark. Rigspolitiet anfører på den baggrund, at oplysninger om udvisningsdømte udlændinge herefter med fordel kan baseres på et udtræk fra KR.

Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:



Økonomi- og Indenrigsministeriet har på baggrund af høringssvaret fra Rigspolitiet præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, at der for tiden arbejdes på, at oplysninger om udvisningsdømte udlændinge forud for kommunale og regionale valg samt Europa-Parlamentsvalg fremover kan baseres på udtræk fra Det Centrale Kriminalregister (KR), dog således at oplysningerne skal suppleres med oplysninger fra Udlændingestyrelsens Udvisningsdatabase med henblik på at sikre, at valglisterne udarbejdes på grundlag af oplysninger om udvisningsdømte udlændinge fra den 1. januar 2000 og frem.

2.4. Persondatarelige aspekter

Datatilsynet har i sit høringssvar bl.a. anført, at tilsynet forudsætter, at enhver behandling af personoplysninger i forbindelse med de i lovforslaget beskrevne aktiviteter skal ske under behørig iagttagelse af den til enhver tid gældende lovgivning om behandling af personoplysninger.

Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger

Økonomi- og Indenrigsministeriet kan bekræfte, at behandlingen af personoplysninger i medfør af lovforslaget vil ske inden for rammerne af den til enhver tid gældende lovgivning om behandling af personoplysninger.

Høringssvaret giver på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.

3. Øvrige ændringer af lovforslaget

Økonomi- og Indenrigsministeriet har tilføjet en persongruppe i lovforslaget, således at valgetten også afskaffes for udlændinge, der fra udlandet indsættes direkte til afsoning i en af kriminalforsorgens institutioner. Denne gruppe udlændinge omfatter efter gældende praksis alene udlændinge, som fra udlandet indsættes direkte i en af kriminalforsorgens institutioner for at afsone straf m.v., der er idømt af en international straffedomstol, og som ikke har andet opholdsgrundlag i Danmark. Der henvises til lovforslagets afsnit 2.1.7 og 2.3.4.

Ud over de ændringer, der er nævnt ovenfor, har Økonomi- og Indenrigsministeriet fundet anledning til at foretage mindre, lovtekniske ændringer af lovforslaget efter høringen.