

**LOVSEKRETARIATET**

**NOTAT**

OM VISSE SPØRGSMÅL, SOM BESLUTNINGSFORSLAG NR. B 169 KAN  
GIVE ANLEDNING TIL

FOLKETINGET



1. På sit møde den 4. maj 2016 drøftede Udvalget for Forretningsordenen beslutningsforslag nr. B 169 om ret til at få såkaldte borgerdrevne beslutningsforslag behandlet i Folketinget.

10. maj 2016  
Ref. 15-001042-20

Forud for mødet havde justitsministeren den 27. april 2016 sendt et brev til Folketingets formand, hvori ministeren redegjorde for en række betænkeligheder fra regeringens side over for forslaget. Brevet er omdelt som bilag på beslutningsforslaget.

På mødet i Udvalget for Forretningsordenen ytrede flere medlemmer ønske om at modtage et notat fra Folketingets Administration om problemstillinger, som forslaget kan give anledning til, herunder de spørgsmål, som justitsministeren har rejst, og om mulige løsninger, som kan medvirke til, at beslutningsforslagets intentioner kan gennemføres.

2. Det af justitsministeren anførte kan efter Lovsekretariatets opfattelse sammenfattes som følgende hovedsynspunkter:

- At forslaget er unødvendigt, idet borgerne allerede kan gøre deres indflydelse gældende gennem høringsprocessen (herunder offentliggørelse af lovforslag på Høringsportalen) og gennem uformelle henvendelser til ministre og folketingsmedlemmer.
- At en ordning som den, forslaget lægger op til, vil bryde med grundlovens grundlæggende ordning med repræsentativt demokrati, som indebærer, at vælgerne vælger folkevalgte repræsentanter til at træffe de løbende politiske beslutninger.
- At forslaget – hvis det skal forstås således, at der i alle tilfælde skal bestå et retskrav på at få fremsat et beslutningsforslag for Folketinget, hvis det har samlet mindst 50.000 underskrifter – rejser væsentlige spørgsmål i forhold til grundlovens § 21 og § 41 stk. 1, om regeringens og folketingsmedlemmernes adgang til at fremsætte lov- og beslutningsforslag for Folketinget og i forhold til grundlovens § 56,

hvorefter folketingsmedlemmerne alene er bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere.

Lovsekretariatet må i alt væsentligt anse det førstnævnte punkt som et politisk synspunkt fra regeringens side. Hvorvidt de eksisterende muligheder for, at borgerne kan søge indflydelse på den politiske proces ved de nævnte midler, er tilstrækkelige, må i sidste ende bero på en politisk vurdering af, hvad tilstrækkelige midler er.

I det følgende behandles under pkt. 3 de to øvrige synspunkter – om forholdet til grundloven – under ét med størst vægt på det sidste. Herefter opridses under pkt. 4 en mulig ordning, hvor fremsættelsen for Folketinget finder sted efter en politisk aftale blandt Folketingets partier eller et udsnit heraf. Under pkt. 5 berøres visse øvrige spørgsmål, som efter Lovsekretariatets opfattelse bør adresseres, før en ordning som den, forslaget lægger op til, iværksættes.

**3.** Som justitsministeren også har nævnt i sit brev til Folketingets formand, har beslutningsforslaget ligheder med beslutningsforslag nr. B 36 fra folketingsåret 2014-15, 1. samling, som gik ud på at pålægge regeringen at fremsætte lovforslag om etablering af en lignende ordning. Som ministeren ligeledes har påpeget, blev der under behandlingen af forslaget i Udvalget for Forretningsordenen stillet et spørgsmål til Folketingets formand om fortolkningen af grundlovens §§ 21 og 41 (B 36 – spørgsmål nr. 1).

Den daværende formand svarede herpå følgende:

”Lovsekretariatet har oplyst følgende, hvortil jeg kan henholde mig:

Efter grundlovens § 21 kan kongen – dvs. regeringen – for Folketinget lade fremsætte forslag til love og andre beslutninger, og efter grundlovens § 41, stk. 1, er ethvert medlem af Folketinget berettiget til at fremsætte forslag til lov og andre beslutninger.

Efter Lovsekretariatets opfattelse er de nævnte bestemmelser udtømmende, i den forstand at der ikke kan tillægges andre end ministre og folketingsmedlemmer samme kompetence. Der kan herved navnlig henvises til Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. v/ Ole Espersen (1980), s. 318 f., og Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen: Dansk Statsret (2012), s. 124.

Lovsekretariatet har noteret sig, at det fremgår af bemærkningerne til beslutningsforslaget, at det forudsættes, at den ordning, der ønskes indført, med hensyn til selve fremsættelsen af beslutningsforslag for Folketinget indrettes på en sådan måde, at grundlovens

bestemmelser om adgang til at fremsætte forslag for Folketinget respekteres.

Det bemærkes i tilknytning dertil, at det efter Lovsekretariatets opfattelse i første omgang må bero på politiske overvejelser, hvordan dette nærmere skal opnås. Lovsekretariatet har således ikke på det foreliggende grundlag forholdt sig til lovligheden af nogen specifikke modeller for, hvordan forslag, der opnår den opbakning, som er forudsat i beslutningsforslaget, inden for grundlovens rammer nærmere skal fremsættes for Folketinget.”

Det er fortsat Lovsekretariatets opfattelse, at grundlovens § 21 og § 41, stk. 1, er udtømmende, således at der ikke kan tillægges andre end folketingsmedlemmer og ministre kompetence til at fremsætte lov- eller beslutningsforslag. Justitsministeren har i sit brev af 27. april 2016 oplyst, at regeringen er enig i denne fortolkning af grundloven. Ministeren har i samme forbindelse henvist til grundlovens § 56, hvorefter medlemmer af Folketinget – herunder Folketingets formand – ”ene er bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere”.

Af bemærkningerne til B 169 fremgår bl.a., at det er hensigten, at når en borger ”har indsamlet 50.000 underskrifter, har borgeren ret til at få forslaget fremsat som et beslutningsforslag i Folketinget”. Det fremgår videre, at det forudsættes, at ordningen med hensyn til selve fremsættelsen af beslutningsforslag for Folketinget indrettes på en sådan måde, at grundlovens bestemmelser om adgang til at fremsætte forslag for Folketinget respekteres, Ydermere fremgår, at Folketingets medlemmer er frit stillet til at vælge at stå som forslagsstillere, men at udgangspunkt bør være, at Folketingets formand er forslagsstiller.

Der er ikke i forslaget eller dets bemærkninger nærmere redegjort for, hvad det skal indebære, at vedkommende borger eller borgere skal have ”ret” til at få et givet forslag fremsat og behandlet som beslutningsforslag i Folketinget. En almindelig sproglig forståelse af udtrykket ”ret” i sammenhængen vil imidlertid efter Lovsekretariatets opfattelse føre til, at ”retten” indebærer en retlig pligt påhvilende en eller flere andre personer – som efter det ovenstående alene kan være folketingsmedlemmer eller ministre – til faktisk at fremsætte det pågældende forslag som beslutningsforslag i Folketinget.

Som Lovsekretariatet forstår forslagets bemærkninger, er det dette, der er søgt taget højde for med formuleringen om, at det forudsættes, at ordningen med hensyn til selve fremsættelsen af beslutningsforslag for Folketinget indrettes på en sådan måde, at grundlovens bestemmelser om adgang til at fremsætte forslag for Folketinget respekteres.

Stadig under den forudsætning, at vedkommende borgers eller borgeres ret til at få fremsat et forslag, som har opnået den nævnte offentlige tilslutning, er ensbetydende med en pligt hos et eller flere folketingsmedlemmer eller ministre til faktisk at fremsætte forslaget, har Lovsekretariatet imidlertid vanskeligt ved at se, hvordan dette mål kan opnås.

Som justitsministeren også er kommet ind på i sit brev til Folketingets formand, bestemmer grundlovens § 56, at folketingsmedlemmerne ene er bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere.

Bestemmelsen er i den juridiske litteratur bl.a. behandlet af Alf Ross i "Dansk Statsforfatningsret" (3. gennemarbejdede udgave v. Ole Espersen, 1980, s. 355 f.). Et uddrag heraf er gengivet i bilaget til dette notat, hvortil der henvises. Der kan ligeledes henvises til Max Sørensen: Statsforfatningsret (1969), s. 100 f., Henrik Zahle: Dansk forfatningsret I, 3. udgave (2001), s. 185 ff., og Jørgen Albæk Jensen i Henrik Zahle (red.): Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, s. 368 f.

Som det fremgår af uddraget af Alf Ross' fremstilling, indebærer bestemmelsen, at der ikke kan pålægges folketingsmedlemmerne retlige pligter for udøvelsen af deres hverv som medlemmer – herunder nogen retlig pligt til at udøve deres adgang til at fremsætte forslag på en bestemt måde. Lovsekretariatet er derfor af den opfattelse, at der ikke inden for grundlovens rammer kan etableres en ret i den ovennævnte forstand til at få fremsat beslutningsforslag for Folketinget, hvis ordningen skal bero på, at forslagene fremsættes af folketingsmedlemmer. Det bemærkes i den forbindelse, at grundlovens § 56, som også påpeget af justitsministeren, også gælder for Folketingets formand.

Lovsekretariatet må endvidere anse det for tvivlsomt, om der inden for grundlovens rammer vil kunne pålægges *ministre* en retlig pligt til at fremsætte lovforslag af et bestemt indhold, hvis en sådan ordning måtte komme på tale. Spørgsmålet har været behandlet i juridisk teori i tilknytning til spørgsmålet om, i hvilket omfang folketingsbeslutninger er bindende for regeringen. Den dominerende opfattelse synes nu at være, at en sådan pligt ikke kan pålægges regeringen, i det mindste ikke ved en folketingsbeslutning. Der kan herom henvises til Peter Germer: Statsforfatningsret, 4. udgave (2007), s. 84 f., Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen: Dansk statsret (2012), s. 124 f. og Henrik Hjort Elmquist: Statsret – Praktisk forfatningsret i en politisk verden (2015), s. 88 ff. Det synes i beslutningsforslagets bemærkninger i øvrigt forudsat, at det skal være folketingsmedlemmer (som hovedregel Folketingets formand) og ikke ministre, der skal fremsætte de forslag, som opnår den angivne offentlige tilslutning.

Det er således sammenfattende Lovsekretariatets opfattelse, at der næppe inden for grundlovens rammer vil kunne etableres en ordning, hvorefter en borger eller en kreds af borgere under nærmere bestemte omstændigheder opnår en ret til at få fremsat beslutningsforslag for Folketinget, hvis der derved skal forstås, at Folketingets medlemmer – herunder formanden – gives en pligt til at fremsætte vedkommende forslag.

**4.** Lovsekretariatet ser imidlertid ikke de samme grundlovmæssige vanskeligheder ved en ordning, hvor Folketingets partier – eller et udsnit heraf, eksempelvis de partier, der står bag beslutningsforslag nr. B 169 – som en rent politisk tilkendegivelse over for offentligheden påtager sig, at man i almindelighed vil sikre, at forslag, som opnår den angivne offentlige opbakning, fremsættes og behandles frem til en 2. behandling med afstemning om dets vedtagelse.

Man kunne f.eks. lade det indgå i en sådan politisk aftale, at det som klar hovedregel vil være Folketingets formand, der fremsætter forslaget, hvis formanden hører til den kreds af partier, der står bag ordningen, og ellers f.eks. et andet medlem af Præsidiet fra et af de pågældende partier. Hvis man lægger sig fast på en sådan ordning, kan det overvejes at præcisere, at det, at formanden er forslagsstiller, ikke nødvendigvis skal forstås således, at formanden støtter indholdet i forslaget, men alene, at formanden påtages sig at foranledige, at det bliver behandlet af Folketinget.

Ligeledes kan det overvejes at præcisere, at formanden (eller vedkommende næstformand eller andet medlem af Folketinget) i alle tilfælde har ret til at beslutte at undlade at fremsætte et forslag, selv om det har opnået den påkrævede offentlige opbakning, og forbeholder sig at ville gøre dette, hvis forslaget har et endeligt sigte, som vil stride mod grundloven, eller hvis det vil stride mod hensynet til Folketingets værdighed eller arbejdsvilkår i øvrigt at behandle det (f.eks. hvis der skulle forekomme forslag, som må betragtes som rene vittigheder, eller et stort antal forslag med i det væsentlige samme indhold og formål). Et lignende forbehold synes forudsat i bemærkningerne til beslutningsforslag nr. B 169, idet der lægges op til, at det skal være en betingelse for behandling, at de pågældende forslag ikke strider mod grundloven.

Der er naturligvis intet i grundloven til hinder for, at andre medlemmer – som B 169 også lægger op til – gives mulighed for være medforslagsstiller, hvis de f.eks. i særlig grad ønsker at bakke op om forslaget på grund af dets konkrete politiske indhold.

**5.** Der vil være en række praktiske spørgsmål, der skal afklares, inden en ordning som den foreslåede kan sættes i værk. Lovsekretariatet har ikke inden for den tid, der indtil nu har været til rådighed, haft mulighed for at

danne sig et fuldt billede heraf, hvorfor det nedenstående ikke bør tages som en fuldstændig opregning.

Der vil navnlig skulle udarbejdes en it-løsning i Folketingets regi, hvor borgere kan registrere deres forslag, hvor andre borgere kan "skrive under" ved hjælp af NemID med løbende sammentælling af antal "underskrifter", og hvor det kan verificeres, at de, der "skriver under", har valgret i Danmark. Lovsekretariatet kan ikke på det foreliggende grundlag afvise, at brugen af NemID til dette formål kan kræve, at der tilvejebringes en ny lovhjemmel.

Der vil endvidere skulle tages stilling til den praktiske proces i forbindelse med Folketingets behandling af beslutningsforslag, som ikke har en forslagsstiller i sædvanlig forstand. Det forudsættes i den forbindelse, jf. ovenfor, at Folketingets formand (eller vedkommende næstformand eller andet medlem af Folketinget) ikke nødvendigvis stiller sig bag forslaget på grund af dets indhold og "taler dets sag" under Folketingets behandling, men blot påtager sig det formelle at være forslagsstiller. I almindelighed påhviler private beslutningsforslags fremdrift under udvalgsbehandlingen i vidt omfang forslagsstillerne, så hvis det er hensigten, at de pågældende forslag normalt skal komme til 2. behandling og afstemning, må der skulle findes en ordning eller fælles forståelse for, hvordan det kan opnås uden en egentlig forslagsstiller.

Det bør også overvejes, om selve ordningen for behandling af beslutningsforslag i Folketingssalen bør tilpasses som følge af, at der ikke vil være en egentlig ordfører for forslagsstillerne, og om 1. april-fristen eller eventuelt en anden frist skal finde anvendelse.

Ydermere bør det overvejes, hvorvidt og på hvilken måde ministre vil forventes at skulle medvirke under Folketingets behandling af de pågældende beslutningsforslag.

Endelig må det overvejes, under hvilken form der skal gives regler om den foreslåede ordning. Lovsekretariatet er foreløbig mest tilbøjeligt til at mene, at det mest hensigtsmæssigt kan ske ved bestemmelser i forretningsordenen eller eventuelt blot ved en beretning fra UFO, også i lyset af, at ordningen ifølge bemærkningerne til B 169 tænkes omfattet af en "solnedgangsklausul". Hvis brugen af NemID kræver en særskilt lovhjemmel, må det i den forbindelse søges afklaret i samarbejde med regeringen, hvor i lovgivningen den mest hensigtsmæssigt kan indsættes, hvis selve ordningen ikke skal indføres ved lov.

## BILAG

Uddrag af Alf Ross: "Dansk Statsforfatningsret", 3. gennemarbejdede udgave v. Ole Espersen (1980). s. 355 f.:

"At folketingsmedlemmerne ikke er tjenestemænd og at de er retligt uafhængige af regeringen er en selvfølge.

Væsentligere er det at betone, at de også er retligt uafhængige af vælgerne og de partier de tilhører. Det er ganske vist almindeligt, også i lovsproget, at tale om medlemmerne som indehavere af et mandat. Men denne sprogbrug er misvisende for så vidt der til mandatbegrebet knyttes privatretlige forestillinger.

Folketingsmedlemmernes retsstilling er ikke bestemt ud fra kontraksretlige synspunkter og kan ingenlunde sammenlignes med en mandatars eller en repræsentants (...). Dette kommer til udtryk i det i grdl. § 56 givne *forbud mod imperativt mandat*:

"Folketingsmedlemmerne er ene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere." I denne bestemmelse kommer det repræsentative demokrati til udtryk – folket har ret til at vælge, men ikke til at instruere, kontrollere, eller tilbagekalde dets repræsentanter. Ovf. § 36 er det omtalt at forbudet mod imperativt mandat i vore dage er ret illusorisk. Der er opnået en afhængighed der efter forholdstalsvalgmådens indførelse dog er mere i forhold til partiet end i forhold til en bestemt vælgergruppe.

Folketingsmedlemmerne er i vore dage faktisk mere at betragte som en slags partifunktionærer end som bærer af individuelle overbevisninger. Men stadig gælder det dog at et medlem ikke er pligtig at nedlægge sit mandat fordi han bryder med det parti i tilslutning til hvilket han er valgt, og at aftaler herom er uden gyldighed.

Det er en udbredt populær misforståelse at grdl. § 56 krænkes i samme omfang som folketingsmedlemmerne i deres afstemninger lader sig bestemme af hensyn til partidisciplin og -taktik. Der er naturligvis intet i vejen for at forståelse af berettigelsen, ja nødvendigheden, af organiseret partimæssigt samarbejde indgår som en integrerende bestanddel af et folketingsmedlems "overbevisning". Han handler da efter sin højeste og bedst begrundede overbevisning, når han lader sig lede ikke blot af "sit eget hoved", men også af hensyn til partiets samvirke. Det hører til dagens orden, at et folketingsmedlem må fire på egne meninger for at kunne gå i trit med den gruppe hvis anskuelser han i hovedsagen deler. Sagernes mængde og tekniske indviklethed vil også i vidt omfang føre med sig at en specialisering og arbejdsdeling er nødvendig med den virkning,

at et folketingsmedlem ikke er i stand til med samme grundighed og sagkundskab at danne sig en personlig mening om alle spørgsmål. I vist omfang bliver han (eller hun) nødt til at lade sin holdning bestemme af de synspunkter som de særligt sagkyndige indenfor hans gruppe forfægter. Lignende hensyn gælder også med henblik på taktiske og strategiske hensyn. Det er helt i orden at den der vil kæmpe for en sag må tilrettelægge sin kamp under hensyntagen til hvilke veje og midler der har chance for at føre frem til målet på kortere eller længere sigt. Og intet af alt dette står i strid med at folketingsmedlemmerne ene er bundet af deres overbevisning. Betydningen af grdl. § 56 ligger derfor udelukkende i det negative, at de ikke er bundet ved nogen forskrift af deres vælgere.”