

Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 9. februar 2022

Beretning

om

visse aspekter af brugen af beslutningsforslag i folketingsarbejdet og Folketingets behandling af beslutningsforslag

1. Baggrund

Udvalget for Forretningsordenen nedsatte på sit møde den 6. oktober 2021 et underudvalg til at undersøge muligheder og fremkomme med indstillinger om tiltag med hensyn til udvalgenes struktur og sammensætning, udvalgenes arbejde og udvalgsformandens rolle og Folketingets arbejde med beslutningsforslag, jf. UFO alm. del – bilag 162, folketingsåret 2020-21.

Det nævnte underudvalg valgte at opdele arbejdet i forskellige faser og herunder så vidt muligt at færdiggøre arbejdet med Folketingets arbejde med beslutningsforslag som det første. Underudvalget afsluttede dette arbejde ved at opfordre Udvalget for Forretningsordenen til at afgive denne beretning.

2. Generelt om beslutningsforslag og udvalgets overordnede overvejelser

Beslutningsforslag anvendes i en række forskellige sammenhænge i folketingsarbejdet, hvor det er hensigten, at Folketinget skal træffe en beslutning i en anden form end et vedtaget lovforslag, det vil sige, hvor det ikke er meningen, at det vedtagne – med regentens stadfæstelse – skal få status af lov. Som eksempler på sammenhænge, hvor beslutningsforslag anvendes, kan nævnes Folketingets godkendelse af statsregnskabet, samtykke til strafferetlig tiltale m.v. mod folketingsmedlemmer, samtykke til Danmarks anvendelse af militære magtmidler, samtykke til indgåelse af visse internationale forpligtelser og ændring af Folketingets forretningsorden. Den langt største gruppe af beslutningsforslag fremsættes imidlertid af et eller flere enkelte folketingsmedlemmer og sigter mod en politisk ændring i samfundet, ofte ved at lægge op til, at regeringen pålægges eller opfordres til at fremsætte lovforslag af et nærmere bestemt indhold (private forslag).

Målet med denne beretning er at adressere anvendelsen og behandlingen af disse private beslutningsforslag. Hvor

der herefter i denne beretning omtales beslutningsforslag, sigtes generelt til denne kategori.

Beslutningsforslag som parlamentarisk virkemiddel

Det er Udvalget for Forretningsordenens opfattelse, at muligheden for, at folketingsmedlemmer kan få behandlet beslutningsforslag, tjener et vigtigt demokratisk formål. Efter grundlovens § 41, stk. 1, er ethvert folketingsmedlem berettiget til at fremsætte forslag til love og andre beslutninger, hvilket kan ses som en parallel til den tilsvarende ret, som efter grundlovens § 21 tilkommer regeringen. I praksis begrænses muligheden for, at folketingsmedlemmer kan sætte en politisk dagsorden ved at fremsætte lovforslag, imidlertid af de krav, der stilles til lovforslags udformning og indhold, herunder med hensyn til lovteknisk opstilling, tilpasning til allerede gældende lovgivning, udførlige bemærkninger m.v. Hvor regeringen kan betjene sig af et omfattende embedsapparat til at udforme lovforslag, der opfylder disse krav, har folketingsmedlemmer væsentlig mindre bistand at trække på. I lyset heraf har det stor betydning, at folketingsmedlemmer som et alternativ kan fremsætte et beslutningsforslag i en enklere form og af et mindre omfang end et lovforslag og fortsat opnå en debat og eventuelt en beslutning om deres politiske målsætning.

Erfaringen viser imidlertid efter udvalgets opfattelse, at der er visse udfordringer med den nuværende praksis for fremsættelse og behandling af beslutningsforslag, som bør imødegås, hvis beslutningsforslag som format for politiske initiativer og grundlag for debat skal leve op til deres potentiale.

Tidspunkt for fremsættelse

Udvalget finder det herunder ikke hensigtsmæssigt, at fremsættelsen af beslutningsforslag sker så ujævnt hen over folketingsåret, som det er tilfældet. Modsat regeringens lovforslag – som generelt fremsættes efter en plan, der er bestemt på forhånd i regeringens lovprogram og med et stort

antal i oktober – fremsættes der oftest kun få beslutningsforslag ved folketingsårets begyndelse. Til gengæld ses et stort antal fremsættelser af beslutningsforslag op til fristen den 1. marts, jf. forretningsordenens § 17, stk. 3. Den ujævne fordeling udgør en planlægningsmæssig udfordring, idet møderne i Folketingssalen kan blive ganske korte om efteråret og meget lange om foråret. Desuden vanskeliggør den en grundig politisk behandling af de forslag, der fremsættes om foråret, i Folketingssalen og i udvalgene.

Udvalget for Forretningsordenen anerkender, at Folketinget ikke på samme måde som regeringen kan fastlægge en samlet årlig plan for fremsættelse af beslutningsforslag. Det skyldes, dels at Folketinget ikke på samme måde som regeringen udgør en enhed med en koordineret politik, men også at folketingsmedlemmernes beslutningsforslag i mange tilfælde er en reaktion på regeringens initiativer, herunder indholdet af lovprogrammet. Ligeledes er det udvalgets opfattelse, at Folketingets medlemmer fortsat bør have mulighed for at tage politiske initiativer i form af beslutningsforslag på grundlag af offentlige debatter eller begivenheder, som er opstået pludseligt.

Ikke desto mindre ønsker Udvalget for Forretningsordenen at ansøre folketingsmedlemmerne til at fordele fremsættelsen af beslutningsforslag mere jævnt over folketingsåret end hidtil. Det kan efter udvalgets opfattelse ske i form af en ordning – foreløbig på forsøgsbasis – med to årlige frister for fremsættelse, jf. nærmere herom nedenfor under punkt 3.1.

Et kodeks for arbejdet med beslutningsforslag

Som en anden følge af, at det ikke er muligt at koordinere folketingsmedlemmernes fremsættelse af beslutningsforslag på samme måde som regeringens lovforslag, sker det, at der inden for et folketingsår fremsættes flere beslutningsforslag om samme eller nært beslægtede emner. Dette kan opleves som en belastning, ikke mindst for de mindre folketingsgrupper, hvis ordførerskaber er koncentreret på få medlemmer. Tilsvarende kan det opleves som en belastning, hvis det samme eller et let ændret beslutningsforslag skal behandles flere gange på grund af genfremsættelse i flere folketingsår i træk, uden at der er sket en tydelig udvikling af betydning for forslagens indhold.

Udvalget for Forretningsordenen anerkender, at det kan være vanskeligt at regulere disse forhold uden at gribe ind i retten til frit at fremsætte forslag eller i den almindelige praksis for, at forslag, som fremsættes inden for fristen, også kan forventes behandlet. Hertil kommer, at det kan være vanskeligt at afgrænse, hvornår to eller flere forslag ligner hinanden så meget, at forslagsstillerne må acceptere, at de behandles sammen, eller hvor store ændringer i forhold til et tidligere forslag der skal til, for at et nyt forslag ikke skal betragtes som en genfremsættelse.

Ikke desto mindre ønsker Udvalget for Forretningsordenen at fastsætte et sæt overordnede spilleregler, hvor der opfordres til opmærksomhed om problemstillingerne og til en velovervejet brug af beslutningsforslag. Efter udvalgets opfattelse kan disse spilleregler med fordel formuleres som

et kodeks, jf. nærmere herom under punkt 3.2. og bilaget til denne beretning.

Udformningen af beslutningsforslag

Desuden viser erfaringen efter Udvalget for Forretningsordenens opfattelse, at det kan være en udfordring, at præcisionsgraden i beslutningsforslags beskrivelse af formål og konsekvenser varierer, og at der ikke nødvendigvis sker en systematisk konsekvensanalyse som led i udarbejdelsen. Normalt sker der heller ingen høring før fremsættelsen, hvilket betyder, at man ikke på samme måde som ved regeringens lovforslag får belyst forslagens perspektiver set fra relevante interessenters synsvinkel, inden forslaget debatteres i Folketinget.

Udvalget anerkender – som også berørt ovenfor – at den ubundne form også er en styrke ved beslutningsforslag, siden den giver plads til drøftelse af en politisk målsætning uden et stort ressourceforbrug til undersøgelse af alle detaljer. Hertil kommer naturligvis, at vedtagelse af et beslutningsforslag typisk indebærer, at der skal følges op med lovgivning, hvor der vil skulle tages stilling til de nærmere detaljer og konsekvenser, og hvor der normalt også vil ske høring.

Udvalget finder dog, at det vil kunne styrke brugen af beslutningsforslag som parlamentarisk værktøj, hvis Folketingets forudsætninger for kvalificeret stillingtagen til det foreslåede – også før der måtte blive tale om at udmønte det i lovgivning – kan fremmes. Det kan efter udvalgets opfattelse ske gennem en mere samlet vejledningsindsats over for Folketingets medlemmer og grupper om indholdet af beslutningsforslag i form af en skriftlig kvalitetsvejledning, jf. nedenfor under punkt 3.3.

Motivering og forudgående udvalgsbehandling

Endelig har Udvalget for Forretningsordenen overvejet visse mere praktiske tiltag, som kan bidrage til at kvalificere behandlingen af beslutningsforslag. Udvalget har herunder vurderet, at det vil være gavnligt, hvis ordføreren for forslagsstillerne fremover får lejlighed til at begrunde beslutningsforslag mundtligt som indledning til 1. behandling på samme måde som ved forespørgselsdebatter. Endvidere vil udvalget opfordre til, at fagudvalgene overvejer at belyse beslutningsforslag gennem spørgsmål til ministrene, offentlig høring m.v., også inden forslagene henvises til udvalgsbehandling efter 1. behandling. Herom henvises til punkt 3.4. nedenfor.

3. Udvalgets henstillinger

Udvalget for Forretningsordenen henstiller på baggrund af ovenstående overvejelser følgende:

3.1. Forsøgsordning med to årlige frister for fremsættelse af beslutningsforslag

Der gennemføres i folketingsårene 2022-23 og 2023-24 en forsøgsordning med to årlige frister for fremsættelse af beslutningsforslag: en efterårsfrist og en forårsfrist.

Forsøgsordningen tilrettelægges således:

Begge frister annonceres ved samlingens begyndelse. Fristerne skal fastsættes hvert år, sådan at sidste rettidige

dag for fremsættelse falder på en mødedag. Sammen med fremsættelsesfristen fastsættes der en frist for indlevering af udkast til udvalgssekretariatene ca. 1 uge før fremsættelsesfristen.

Forslag indleveret før fristerne prioriteres i tilrettelæggelsen af arbejdet i Folketingssalen. Det vil stadig være muligt at indlevere forslag efter fristerne, men man kan ikke forvente samme prioritering, og forslagsstillerne må indstille sig på kun at få ét tilbud om tidspunkt for 1. behandling. Forslag indleveret efter fristerne vil dog kunne komme hurtigt til 1. behandling, f.eks. hvis det passer med andre behandlinger i salen på vedkommende ministers område, ved sambehandling med andre forslag m.v. eller ved emnemæssig sammenhæng med andre dagsordenspunkter.

Ved fremsættelse inden efterårsfristen, som sættes til ca. den 15. november, kan forslagsstillerne forvente, at forslaget kommer til 1. behandling senest den 1. marts og om muligt inden den 1. februar. For senere fremsatte beslutningsforslag må der forventes en 1. behandling senere på folketingsåret.

Den hidtil gældende forårsfrist fastholdes til cirka den 1. marts. Beslutningsforslag, som fremsættes inden forårsfristen, kan som i dag forventes at komme til 1. behandling inden den mødefri sommerperiode. Behandling af eventuelle senere fremsatte forslag vil afhænge af, om der er tid i salen og/eller udvalgene.

Forsøgsordningen evalueres efter hvert af de to folketingsår og endeligt ved forsøgets udløb. Den kvalitative vurdering skal bl.a. se på, hvordan fordelingen af beslutningsforslag har været over året og op til fristerne, og hvor mange beslutningsforslag der samlet set er fremsat i hvert af de to folketingsår. Endvidere vil det være relevant at undersøge, om folketingsmedlemmerne, udvalgene, gruppesekretariatene og Folketingets Administration har oplevet en bedre proces i arbejdet med at udforme beslutningsforslagene og i den efterfølgende behandling af forslagene i sal og udvalg.

Forsøgsordningen forudsættes gennemført uden ændring af Folketingets forretningsorden. Hvis ordningen efter evalueringen skal gøres permanent, bør det overvejes at optage en bestemmelse om den nye efterårsfrist i forretningsordenen, hvor forårsfristen allerede fremgår.

3.2. Kodeks for arbejdet med beslutningsforslag

Der fastsættes et sæt fælles spilleregler for arbejdet med beslutningsforslag i form af et kodeks, der som hovedregel bør følges.

Kodekset er optaget som bilag til denne beretning.

3.3. Kvalitetsvejledning for beslutningsforslag

Folketingets Administration anmodes om at udarbejde en ny kvalitetsvejledning for beslutningsforslag til brug for folketingsmedlemmerne og gruppesekretariatene i forbindelse med udarbejdelsen af beslutningsforslag. Vejledningen, som skal træde i stedet for vejledningen om opstilling af private beslutningsforslag fra maj 2019, kan hensigtsmæssigt godkendes af Præsidiumet for at give den en status svarende til den eksisterende udvalgsvejledning.

Kvalitetsvejledningen bør som udgangspunkt adressere følgende spørgsmål:

- Situationer, hvor beslutningsforslag er velegnede som parlamentarisk værktøj, og situationer, hvor f.eks. en forespørgselsdebat eller et samråd kan være mere velvalgt.

- Beslutningsforslags form, herunder antal forslagsstillerne, ikrafttræden og frister, opdeling i forslagstekst og bemærkninger, titel, sprog og brug af kilder, henvisninger, noter m.v.

- Indhold, som det bør overvejes at medtage i et beslutningsforslag, herunder formål, gældende ret på området, økonomiske, klima- og miljømæssige og administrative konsekvenser, forholdet til EU-retten, eventuelle relevante erfaringer fra andre lande, forholdet til andre, tidligere lov- eller beslutningsforslag, finansiering og eventuelle interessenters kendte holdninger.

- Behandling af beslutningsforslag i sal og udvalg, herunder hensigtsmæssig brug af muligheden for direkte udvalghenvisning og perspektiver i at afgive henholdsvis betænkning og beretning.

3.4. Øvrige tiltag

Som forsøgsordning i folketingsårene 2022-23 og 2023-24 gives der mulighed for, at ordføreren for forslagsstillerne indleder 1. behandling af et beslutningsforslag med at begrunde forslaget mundtligt fra talerstolen med en talletid på op til 2 minutter. Der vil ikke være adgang til korte bemærkninger til begrundelsen. Dette svarer til den mulighed, som ordføreren for forespørgerne har ved en forespørgselsdebat. Herudover gennemføres 1. behandling efter nuværende regler og praksis. Denne ændring forudsættes at kunne gennemføres som forsøgsordning uden ændring af Folketingets forretningsorden. Hvis ordningen skal gøres permanent efter en evaluering, bør det overvejes at ændre forretningsordenen.

Folketingets udvalg bør være opmærksomme på muligheden for at søge beslutningsforslag nærmere oplyst også inden 1. behandling, f.eks. i form af høring eller spørgsmål til ministrene på udvalgenes almindelige del. Udvalgssekretærene vil kunne bistå med rådgivning herom. Særlig i forbindelse med høring bemærkes, at det vil være vanskeligt for udvalgssekretærer at udarbejde kommenterede høringsoversigter, da dette kræver en politisk stillingtagen til de modtagne høringssvar. Udvalgene opfordres til at tage en generel drøftelse om mulighederne for belysning af beslutningsforslag før 1. behandling.

P.u.v.

Henrik Dam Kristensen
formand

Kodeks for arbejdet med beslutningsforslag

Beslutningsforslag er et centralt element i arbejdet som folketingsmedlem. De udgør, hvis de vedtages, en opfordring eller et pålæg fra Folketinget til en minister om at handle på et givet område. Dette er en væsentlig del af Folketingets muligheder for at agere lovgivningsinitierende og et centralt redskab for Folketingets medlemmer i deres politiske arbejde.

Folketingets medlemmers ret til at fremsætte beslutningsforslag er givet ved grundloven. Intet i dette kodeks skal forstås som en begrænsning af denne ret. Kodeksets formål er at styrke og kvalificere brugen af beslutningsforslag som parlamentarisk værktøj og derigennem fremme det samarbejdende folkestyre, der lytter, involverer og samarbejder om at gennemføre politik. De nedenstående elementer bør på den baggrund som hovedregel iagttages i arbejdet med beslutningsforslag.

Fremsæt tidligt i samlingen

Folketingsgrupperne skal tilstræbe at fremsætte beslutningsforslag så tidligt i folketingsåret som muligt. Forretningsordenen forpligter regeringen til at fremsætte hovedparten af regeringens lovprogram i begyndelsen af folketingsåret. Tilsvarende skal medlemmer fremsætte beslutningsforslag tidligt i folketingsåret, så behandlingen ikke koncentrerer sig sidst på folketingsåret med lange dagsordener og komprimerede udvalgsbehandlinger til følge.

Grupperne opfordres til at prioritere at udarbejde beslutningsforslag i august-september måned inden folketingsårets begyndelse, så behandlingen af beslutningsforslagene kan spredes ud over hele folketingsåret.

Ikke alle beslutningsforslag kan forberedes på forhånd. Medlemmerne skal naturligvis kunne reagere på aktuelle problemstillinger, også med beslutningsforslag.

Overvej andre instrumenter

Der er andre muligheder for at udfordre ministerens holdning end beslutningsforslag. Medlemmer skal overveje, om formålet med beslutningsforslaget kan opnås gennem samråd eller andre parlamentariske instrumenter, inden beslutningsforslag fremsættes.

Medforslagsstillere

For at styrke samarbejdet og videndeling skal forslagsstillere som hovedregel undersøge, om andre partier ønsker at være medforslagsstillere, inden fremsættelse. Ethvert medlem eller enhver kreds af medlemmer har dog naturligvis, hvis de af politiske grunde ønsker det, ret til at fremsætte beslutningsforslag alene. Hovedforslagsstilleren regnes under alle omstændigheder som initiativtager og nævnes først på beslutningsforslaget.

Der indføres som en forsøgsordning mulighed for, at ordføreren for forslagsstillerne kan begrunde forslaget inden debatten i stil med forespørgselsdebatter.

Beslægtede forslag

Et medlem eller et parti skal som hovedregel undlade at fremsætte et beslutningsforslag, hvis et andet medlem eller parti har fremsat et forslag med et emnemæssigt beslægtet indhold.

Det er muligt at arbejde med emnet inden for rammerne af det allerede fremsatte forslag, f.eks. under 1. behandling eller ved at stille spørgsmål, kalde ministeren i samråd eller stille ændringsforslag under udvalgsbehandlingen. Hvis der stilles beslægtede forslag, bør det overvejes, om det er muligt at sambehandle forslagene i salen.

Genfremsættelser

Forslagsstillere skal afstå fra at genfremsætte tidligere fremsatte forslag i samme folketingsår, medmindre der er tungtvejende politiske grunde eller er sket en væsentlig udvikling i forhold til det emne, beslutningsforslaget omhandler.

Et udvalg har altid mulighed for at tage emnet for et tidligere beslutningsforslag op til fornyet overvejelse under udvalgsarbejdets almindelige del. En sådan ny udvalgsbehandling kan f.eks. afsluttes med afgivelse af en beretning. Denne mulighed bør overvejes som alternativ til genfremsættelse.

Kvalitet

Beslutningsforslag skal være af en sådan karakter, at de er velegnede som grundlag for en politisk debat i Folketingssalen, og så de er forståelige for borgere og organisationer, der ønsker at følge debatten. Forslagsstillerne kan overveje, om det er hensigtsmæssigt at gennemføre en begrænset høring over centrale beslutningsforslag.

Prioriter arbejdet i Folketingssalen

Ordføreren for forslagsstillerne skal tilrettelægge sin kalender, så der er tid til 1. behandling af egne forslag. Hvis ordføreren for forslagsstillerne ikke kan deltage, må en medforslagsstiller overtage opgaven som ordfører for forslagsstillerne. Hvis man med kort varsel melder afbud til en planlagt 1. behandling af anden årsag end sygdom uden at sende en anden som ordfører for forslagsstillerne, udgår sagen af dagsordenen, og der kan som udgangspunkt ikke forventes et nyt tidspunkt til 1. behandling planlagt.

Ved 1. behandling drøftes forslaget ud fra principielle synspunkter, hvorfor det er vigtigt, at folketingsgrupperne tilkendegiver deres holdning.

Beretninger

Beretninger er et relevant redskab til at afgive en politisk bindende udtalelse fra udvalget. Beretninger er alene politisk bindende, hvis de udtryk for et flertals holdning til et givet emne. Udvalg skal som udgangspunkt alene afgive beretninger på almindelig del, hvis de er udtryk for et flertals holdning.

Mindretalsberetninger over beslutningsforslag kan have et formål, hvis man ønsker at komme med tilkendegivelser, som ikke fremgår af beslutningsforslaget, og som ikke tidligere har været genstand for drøftelser i salen.