



Notat om beretninger af almen art afgivet af Folketingets udvalg

1. Indledning

Udenrigsudvalget har med URU 2021-22 alm. del spørgsmål nr. 228 anmodet Lovsekretariatet om en redegørelse om praksis fra og med folketingsåret 1989-90 og de juridiske rammer for indholdet af beretninger af almen art i lyset af det udkast til beretning om daværende justitsminister Søren Pape Poulsen, daværende børne- og socialminister Mai Mercado og daværende udlændinge- og integrationsminister Inger Støjbergs diplomatiske forbindelser til Den Dominikanske Republik, der er omdelt som URU 2021-22 alm. del bilag 289.

Det foreliggende udkast til beretning indeholder en opfordring til medlem af Folketinget og forhenværende minister Søren Pape Poulsen, medlem af Folketinget og forhenværende minister Mai Mercado og forhenværende medlem af Folketinget og minister Inger Støjberg om i en redegørelse til udvalget at besvare ti spørgsmål vedrørende de pågældendes møder med medlemmer af regeringen i Den Dominikanske Republik i februar 2018 og et spørgsmål af mere generel karakter om, hvorvidt dansk diplomati bør foregå udenom udenrigstjenesten. Endvidere følger det af udkastet, at de pågældende opfordres til at »udarbejde en grundig redegørelse for deres aktiviteter i Den Dominikanske Republik til forelæggelse for udvalget hurtigst muligt og senest med udgangen af september 2022.«

I det følgende redegøres der i afsnit 2 for praksis fra og med folketingsåret 1989-90 for at afgive beretninger af almen art, hvori et udvalg anmoder andre end nuværende ministre om at fremkomme med oplysninger om forhold inden for udvalgets sagsområde. I afsnit 3 beskrives de juridiske rammer for udvalgsberetninger af almen art, herunder under hvilke omstændigheder og med hvilket indhold et udvalg kan afgive beretninger af almen art og om retsvirkningerne af beretninger af almen art.

29. september
2022

J.nr.: 21-000761-
25

Folketinget
Christiansborg
1240 København
K
3337 5500
ft@ft.dk
www.ft.dk

2. Praksis for beretninger af almen art hvori andre end ministre anmodes om at fremkomme med oplysninger

2.1. Rammerne for undersøgelsen af praksis

Lovsekretariatet har til brug for besvarelsen af URU 2021-22 alm. del spørgsmål nr. 228 identificeret 312 beretninger af almen art afgivet fra og med folketingsåret 1989-90 til og med den 28. september 2022 i indeværende folketingsår. Lovsekretariatet har foretaget en gennemgang af titlerne på de nævnte beretninger med henblik på en udvælgelse af de beretninger, der ud fra titlen har givet særlig grund til at foretage en nærmere undersøgelse af beretningernes indhold. Dette har navnlig gjort sig gældende for beretninger, hvor det af titlen har kunnet udledes, at de har vedrørt Folketingets parlamentariske kontrol med ministre, herunder forhenværende ministre.

Lovsekretariatet har herefter gennemgået indholdet af de udvalgte beretninger. Det understreges, at der således ikke er tale om en udførlig gennemgang af samtlige beretninger af almen art afgivet fra og med folketingsåret 1989-90 men af udvalgte beretninger i perioden.

Det bemærkes om skæringspunktet for undersøgelsen af praksis, at ændringen af forretningsordenen den 12. maj 1989, hvormed der blev optaget en udtrykkelig hjemmel for Folketingets udvalg til at afgive beretninger af almen art, trådte i kraft fra begyndelsen af folketingsåret 1989-90. Forud for dette tidspunkt blev der imidlertid afgivet beretninger af almen art uden udtrykkelig hjemmel i forretningsordenen. Disse beretninger er som følge af afgrænsningen i URU 2021-22 alm. del spørgsmål nr. 228 ikke inddraget i undersøgelsen af praksis.

Lovsekretariatet har som led i undersøgelsen ikke fundet tilfælde, hvor et udvalg i en beretning har anmodet en forhenværende minister om at fremkomme med oplysninger.

Lovsekretariatet har identificeret én beretning af almen art indeholdende en opfordring fra et mindretal i udvalget til en minister om at afgive en redegørelse om en tidligere ministers kendskab til en sag samt opfordret ministeren til at indhente en redegørelse hos den tidligere minister, der på dette tidspunkt fortsat var medlem af Folketinget. Beretningen er omtalt i afsnit 2.2.

Lovsekretariatet har endvidere identificeret én beretning af almen art indeholdende en anmodning fra et flertal i udvalget til en minister om oplysninger, der ikke vedrørte den pågældendes varetagelse af ministerhvervet, men hvad der må karakteriseres som private forhold. Beretningen er omtalt i afsnit 2.3.

2.2. Beretning nr. 5 om budgetproblemerne i Fødevarerdirektoratet afgivet af Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri den 15. juni 2000

Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri afgav den 15. juni 2000 beretning nr. 5 om budgetproblemerne i Fødevarerdirektoratet (Folketingstidende 1999-2000, tillæg B, side 1428). I beretningen, hvis indhold er gengivet nedenfor, opfordrede et mindretal i udvalget fødevareministeren til at fremsende en redegørelse om, hvilket kendskab den daværende fødevareminister havde til den pågældende sag. Mindretallet opfordrede endvidere fødevareministeren til at indhente en redegørelse hos den daværende fødevareminister om dennes kendskab til sagen.

Gengivelse af beretningen:

Udvalget har i foråret 2000 drøftet Fødevarerdirektoratets økonomiske situation i nogle møder. Udvalget har herunder stillet spørgsmål til fødevareministeren, som denne har besvaret dels skriftligt, dels mundtligt i nogle samråd, herunder et samråd afholdt for åbne døre.

Et *flertal* (udvalget med undtagelse af Dansk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer) noterer sig, at Rigsrevisionen er i gang med en tilbunds gående

undersøgelse af budgetproblemerne i Fødevarerdirektoratet. Flertallet vil afvente resultatet af denne undersøgelse.

Et *mindretal* (Dansk Folkeparti og Enhedslistens medlemmer af udvalget) noterer sig, at fødevareministeren ikke tilbundsgående har redegjort for, hvad daværende fødevareminister Henrik Dam Kristensen i perioden fra juni 1999 til december 1999 har fået at vide om budgetproblemerne i Fødevarerdirektoratet. Mindretallet opfordrer derfor ministeren til at fremsende en redegørelse om dette spørgsmål, herunder i detaljer, hvad departementet i perioden fra den 9. juni 1999 og fremefter har fortalt ministeren. Mindretallet opfordrer endvidere ministeren til hos den daværende fødevareminister at indhente en redegørelse om hans viden og at vedlægge denne redegørelse til udvalget.

2.3. Beretning nr. 2 om en skriftlig redegørelse fra finansministeren om dennes overholdelse af landbrugslovene m.v. afgivet af Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri den 8. januar 2003

Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri afgav den 8. januar 2003 beretning nr. 2 om en skriftlig redegørelse fra finansministeren om dennes overholdelse af landbrugslovene m.v. (Folketingstidende 2002-03, tillæg B, side 527). I beretningen, hvis indhold er gengivet nedenfor, anmodede et flertal i udvalget finansministeren om inden for en bestemt frist at tilsende udvalget en skriftlig redegørelse vedrørende ministerens overholdelse af landbrugslovene m.v. i forbindelse med ministerens erhvervelse af visse landbrugsejendomme.

Gengivelse af beretningen:

1. Indledning

Udvalget har behandlet sagen i 1 møde.

2. Politiske udtalelser

Et *flertal* i udvalget (S, SF, RV, EL og KRF) anmoder finansministeren om inden folketingsdebatten om forespørgsel F 18 at tilsende udvalget en skriftlig redegørelse vedrørende ministerens overholdelse af landbrugslovene m.v. i forbindelse med ministerens erhvervelse af landbrugsejendomme. I redegørelsen skal indgå besvarelse af spørgsmålene om korrektheden af de oplysninger, ministeren har givet i forbindelse med ansøgning om tilladelse til erhvervelse af ejendommene/landbrugsjorden, herunder spørgsmålet om den fornødne landbrugserfaring til opfyldelse af uddannelseskravet, overholdelsen af bopælspligten, reglerne om hektarstøtte samt reglerne for antal ejendomme/samdrift og suppleringsjord.

Et *mindretal* i udvalget (V, DF og KF) finder, at der er givet skriftlige svar på spørgsmålene, og henviser til, at der den 21. januar 2003 skal være en forespørgselsdebat om forespørgsel F 18 om emnet. Mindretallet henviser i øvrigt til, at statsministeren i forbindelse med besvarelse af spørgsmål S 1183 har oplyst, at finansministeren vil aflevere en redegørelse til Folketinget inden da.

3. De retlige rammer for et udvalgs afgivelse af beretning af almen art

3.1. Hjemmelsgrundlaget for udvalgsberetninger

Det følger af § 8 a, stk. 6, i Folketingets forretningsorden, at et udvalg kan afgive beretning om udvalgsarbejdets forløb vedrørende forslag, hvorom det ikke afgiver betænkning. Herudover kan et udvalg i ganske særlige tilfælde afgive beretning over sin virksomhed i øvrigt, såkaldte beretninger af almen art. Beretninger fra udvalg offentliggøres på Folketingets hjemmeside.

Forretningsordenens § 8 a, stk. 6, 2. pkt., hvorefter et udvalg kan afgive beretning »over sin virksomhed i øvrigt« går tilbage til ændring af forretningsordenen den 12. maj 1989. I bemærkningerne til forslaget anføres:

Efter den nugældende formulering af § 8, stk. 13, skal et udvalg afgive beretning over »sager«, som ikke bliver færdigbehandlet inden samlingens slutning. Ved den foreslåede affattelse bringes formuleringen i overensstemmelse med praksis, hvorefter det er det enkelte udvalg, der bestemmer, om der er anledning til at afgive beretning over forslag, som udvalget ikke når at færdigbehandle. Herudover anføres det udtrykkeligt, at et udvalg også kan afgive beretning over sin virksomhed i øvrigt, det vil sige over sager, som udvalget har taget op på eget initiativ, eller som udvalget behandler i henhold til særlig bestemmelse i lov eller forretningsorden. Det præciseres dog, at sådanne beretninger som hidtil kun bør afgives i ganske særlige tilfælde. (Folketingstidende 1988-89, tillæg A, spalte 5361)

3.2. Sager hvorom et udvalg kan afgive beretning af almen art

Et udvalg kan afgive beretninger om udvalgets virksomhed, herunder som det følger af bemærkningerne gengivet i afsnit 3.1. om »sager, som udvalget har taget op på eget initiativ«. Der er ikke i forretningsordenens § 8 a, stk. 6, indlagt begrænsninger i, hvilke sager et udvalg kan afgive beretning over, udover at der skal være tale om sager vedrørende udvalgets virksomhed. Det udledes heraf, at emnet for en beretning skal ligge inden for udvalgets sagsområde, der bestemmes af Udvalget for Forretningsordenen i medfør af forretningsordenens § 7, stk. 2, 1. pkt.

Udvalgenes sagsområder er angivet i bilag 2 til forretningsordenen »De stående udvalgs sagsområder«. I bilaget er sagsområdet for Udenrigsudvalget angivet på følgende måde:

23) Udenrigsudvalget

Udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål samt udviklingssamarbejde.

Til illustration af spændvidden af de emner og sager, som et udvalg inden for sit sagsområde kan afgive beretninger af almen art om kan nævnes følgende beretninger:

- Beretning nr. 4 fra Udvalget til Valgs Prøvelse (vedrørende Hugo Holm) afgivet den 9. maj 1990 af Udvalget til Valgs Prøvelse.
- Beretning nr. 7 om regeringens håndtering af sagen om den hemmelige erklæring i forbindelse med OECD-aftalen om skibsværfter afgivet den 27. september 1996 af Europaudvalget.
- Beretning nr. 2 om en skriftlig redegørelse fra finansministeren om dennes overholdelse af landbrugslovene m.v. afgivet den 8. januar 2003 af Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.
- Beretning nr. 6 om Finansudvalgets arbejdsform m.v. afgivet den 7. april 2011 af Finansudvalget.
- Beretning nr. 4 om ikke at deltage på ministerniveau ved EM i Ukraine afgivet den 7. juni 2012 af Udenrigsudvalget.
- Beretning nr. 2 om en Vækst- og Udviklingspakke for dansk fiskeri afgivet den 7. december 2016 af Miljø- og Fødevareudvalget.
- Beretning nr. 4 om gennemførelsen af en udredning om håndteringen af covid-19 afgivet den 23. juni 2020 af Udvalget for Forretningsordenen.
- Beretning nr. 16 om kommunernes og regionernes overheadomkostninger afgivet den 22. april 2021 af Indenrigs- og Boligudvalget.
- Beretning nr. 24 om Minkkommissionens beretning afgivet den 8. juli 2022 af Udvalget for Forretningsordenen.

3.3. Beslutning om hvorvidt et udvalg ønsker at afgive en beretning af almen art

Det følger af forretningsordenens § 8 a, stk. 6, 2. pkt., at et udvalg kan afgive en beretning af almen art »i ganske særlige tilfælde«. I forslaget til bestemmelsen gengivet i afsnit 3.1. anføres herom, at beretninger af almen art, der før ændringen blev afgivet uden udtrykkelig hjemmel i forretningsordenen, »som hidtil kun bør afgives i ganske særlige tilfælde«. Nogle år inden ændringen af forretningsordenen den 12. maj 1989 havde Udvalget for Forretningsordenen i brev af 28. oktober 1983 over for Skatte- og Afgiftsudvalget, der havde rejst spørgsmål om, på hvilket grundlag et udvalg kunne afgive beretninger, tilkendegivet, at beretninger af almen art burde tilstræbes begrænset mest muligt (Skatte- og Afgiftsudvalget 1983-84, 1. samling, alm. del, bilag 35). Udvalget for Forretningsordenen slog dog samtidig fast, at der ikke kunne rejses tvivl om, at udvalgene selv bestemmer om og i bekræftende fald, hvornår der måtte være anledning til at afgive sådanne beretninger.

Et udvalg afgør således selv, om udvalget ønsker at afgive en beretning af almen art over udvalgets virksomhed. Hvis der i et udvalg er uenighed om, hvorvidt en beretning skal afgives, afgøres dette af et flertal i udvalget, jf. forretningsordenens § 8, stk. 4, 3. pkt., hvorefter beslutninger i udvalg træffes ved almindeligt flertal, med undtagelse af ved valg af et udvalgs formand og næstformand, jf. forretningsordenens § 8, stk. 1 og 2. Der er i modsætning til forretningsordenens § 8 a, stk. 2, 4. pkt. om afgivelse af betænkninger, ikke opstillet nogen regel om, at et udvalg bør afgive beretning efter anmodning af

et medlem af udvalget, uanset om anmodningen støttes af et mindretal repræsenterende mindst to femtedele af udvalgets medlemmer.

I *Kodeks for arbejdet med beslutningsforslag*, der indgår som bilag til beretning nr. 11 om visse aspekter af brugen af beslutningsforslag i folketingsarbejdet og Folketingets behandling af beslutningsforslag afgivet den 9. februar af Udvalget for Forretningsordenen 2022 anføres det, at der som udgangspunkt kun bør afgives beretninger af almen art (i kodekset benævnt beretninger på almindelig del), hvis beretningen er udtryk for et flertals holdning til et givet emne:

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.

3.4. Retsvirkninger af en beretning af almen art

Politiske udtalelser, der fremkommer i en beretning, herunder henstillinger til regeringen, er ikke retligt bindende, medmindre der i lovgivningen er optaget særlige bestemmelser, der tillægger udvalget en specifik kompetence til at træffe retligt bindende beslutninger inden for et område. At udtalelser i en beretning ikke er retligt bindende gælder, uanset om udtalelserne i en beretning fremsættes af hele udvalget eller en del af udvalget, der modsvarer et flertal i Folketinget. Det ændrer ikke ved, at en udvalgsberetning i lighed med folketingsbeslutninger, der pålægger regeringen at foretage bestemte dispositioner, vil kunne tillægges væsentlig politisk betydning.

3.5. Om et udvalgs mulighed for i en beretning af almen art at anmode enkeltpersoner om oplysninger

Et udvalg kan afgive beretninger af almen art over udvalgets virksomhed, hvormed som beskrevet i afsnit 3.1 må forstås de sager, som udvalget tager op inden for udvalgets sagsområde.

Det er Lovsekretariatets opfattelse, at der ikke kan antages at bestå et krav om særskilt hjemmel for, at et udvalg kan anmode andre, herunder enkeltpersoner, om oplysninger.

Det er på denne baggrund Lovsekretariatets vurdering, at der ikke retligt set vil være noget til hinder for, at et udvalg eller et flertal i udvalget afgiver en beretning, hvori udvalget eller dele af udvalget anmoder en minister eller andre om at fremkomme med oplysninger inden for udvalgets sagsområde. Lovsekretariatet bemærker dog i den forbindelse, at der som nærmere beskrevet i afsnit 2 ikke ses at være tilfælde i perioden fra og med

folketingsåret 1989-90 til i dag, hvor et udvalg i en beretning af almen art har anmodet andre end ministre om at fremkomme med oplysninger.

Hvorvidt et udvalg ønsker at afgive en beretning beror som beskrevet i afsnit 3.3 på en beslutning truffet af udvalget eller – i tilfælde af at der ikke er enighed herom i et udvalg – af et flertal i udvalget. En beretning bør dog i henhold til Udvalget for Forretningsordenens *Kodeks for arbejdet med beslutningsforslag* fra februar 2022 som udgangspunkt kun afgives, hvis beretningen er udtryk for et flertals holdning til et givet emne.

En beretning af almen art er som beskrevet i afsnit 3.4., med mindre andet er bestemt i lovgivningen, uden retsvirkninger. Ministre eller andre, som et udvalg måtte anmode om oplysninger i en beretning, vil således ikke have nogen pligt til at imødekomme en sådan anmodning.