

Udvalget for Forretningsordenen
(2. samling)
UFO alm. del - Bilag 18
Offentligt

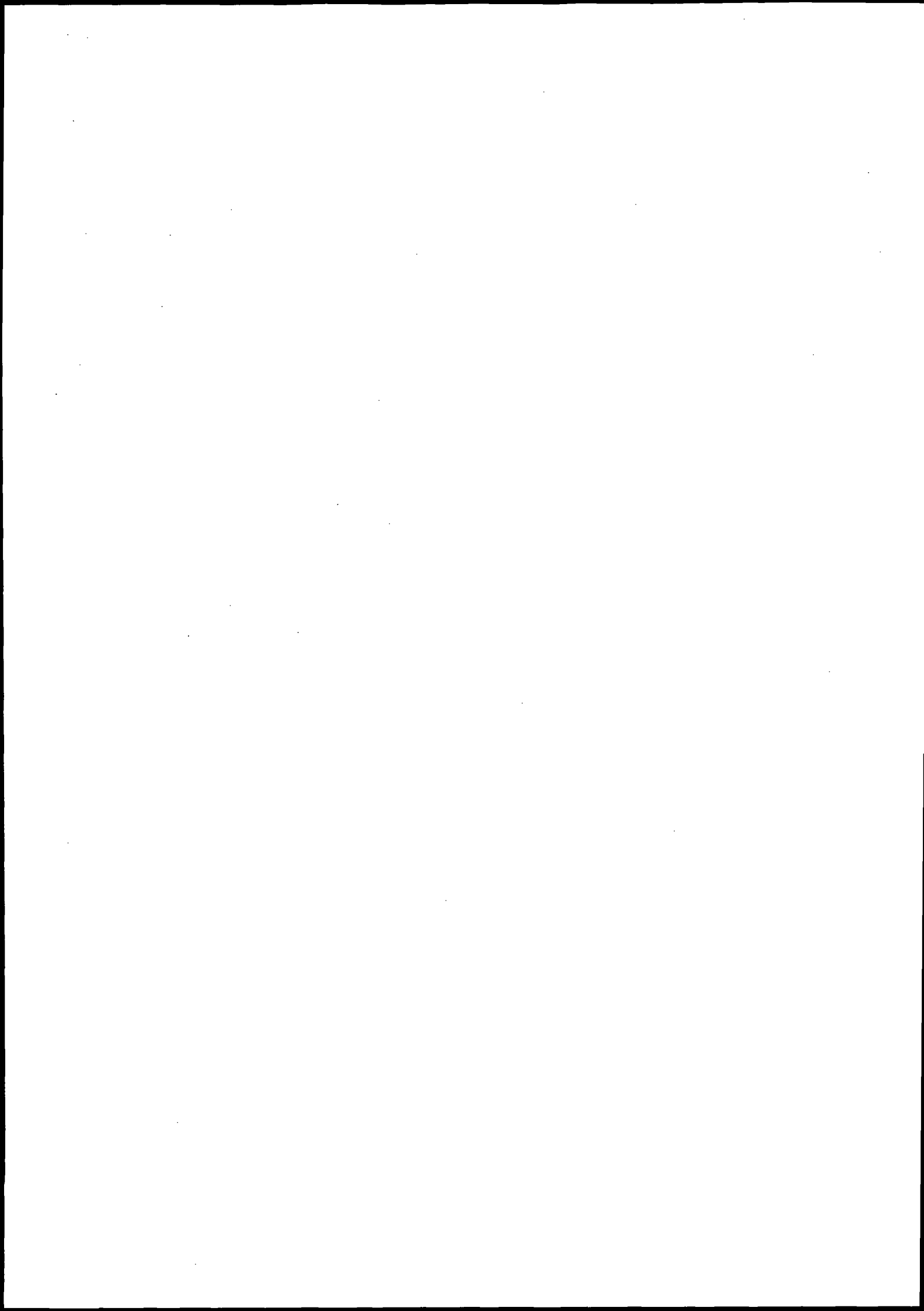
Behandlingen i Folketinget af spørgsmål om lovforslags forhold til grundloven

Under henvisning til drøftelserne på det seneste udvalgsmøde omdeles

- 1) uddrag af betænkning fra Udvalget for Forretningsordenen af 7. maj 1999, jf. dennes side 930, afsnit d om ”....behandlingen af sager om lovforslags forhold til grundloven”,
- 2) Nogle eksempler på svarskrivelser fra folketingsformænd,
- 3) Uddrag af bilag 46, (2000-2001), i Udvalget fra Forretningsordenen specielt om behandlingen af sager om identitetsspørgsmålet, som Udvalget for Forretningsordenen tilsluttede sig på møde den 18. april 2001.

Med venlig hilsen

Sekretæren



Bet. og indst. over forretningsordenen for Folketinget

Til beslutningsforslag nr. B 141. Betænkning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 7. maj 1999

Betænkning og indstilling

over

ændring af forretningsordenen for Folketinget

(Forbedret lovkvalitet og revision af spørgetimen)

Indholdsfortegnelse

Forbedret lovkvalitet

1. Indledning

- a. Tidligere drøftelser
- b. Lovkvalitet

2. Regeringens lovforberedelse

- a. Regeringens foreløbige initiativer med henblik på forbedring af lovkvaliteten
- b. Folketingets idéer og ønsker til lovforberedelsen
- c. Den politiske forberedelse af lovforslag
- d. Særligt om indhentelse af Folketingets samtykke til indgåelse af traktater m.v. og opfølgningen heraf

3. Offentlighedens inddragelse i lovgivningsarbejdet

- a. Åbne udvalgs møder
- b. Inddragelse af offentligheden under udvalgsarbejdet i øvrigt
- c. Folketingets hjemmeside - direkte mulighed for at følge Folketingets arbejde med lovforslag
- d. Brug af Ftweb som debatforum om lovgivningen

4. Planlægningen af folketingsarbejdet

- a. Planlægningen af folketingsarbejdet i dag
- b. Forhåndsmeddelelser forud for fremsættelsen
- c. Fremsatte forslag
- d. Placeringen af 1. behandling
- e. Planlægningen af udvalgsbehandlingen
- f. Placeringen af 2. behandling
- g. Overvejelser om forbedringer

5. Udvalgenes arbejde med lovforslag

- a. Udvalgsarbejdet - fremsendelse til udvalgene af hørings svar og udarbejdelse af paralleltekster
- b. Styrkelse af tilrettelæggelsen af behandlingen af lov- og beslutningsforslag og af den politiske drøftelse i udvalget

- c. Udvalgenes bidrag til langtidsplanlægning af Folketingets arbejde*
- d. Indholdet af udvalgenes betænkninger*
- e. Bistanden til udvalgsarbejdet*
- f. Udvalgsstrukturen*
- g. Særligt om behandlingen af henvendelser fra de danske medlemmer af Europa-Parlamentet til et faguvalg eller til Europaudvalget*

6. Den lovtekniske og juridiske gennemgang af lovforslag i Folketinget

- a. Udgangspunktet*
- b. Gældende praksis*
- c. Forslag til styrkelse af gennemgangen af lovforslagene*
- d. Særligt om behandlingen af sager om lovforslags forhold til grundloven m.m.*
- e. Den tekniske og juridiske bistand, der er til rådighed under behandlingen af lovforslag m.m.*

Spørgetimen

Drøftelserne i Præsidiet og Udvalget for Forretningsordenen.

Indstilling

Forslag til folketingsbeslutning

Bilag

1. Uddrag af Europaudvalgets beretning af 19. februar 1999 om større åbenhed i den danske EU-beslutningsproces m.v.
2. Skrivelse af 3. februar 1999 fra statsministeren til Folketingets formand
3. Statsministerens talepapir under samråd i udvalget den 21. april 1999
4. Skrivelse af 6. maj 1999 fra Finansudvalget

den for statsretlige og andre parlamentarisk-juridiske fagområder, vedrørende menneskerettigheder og offentligretlige problemer samt lovteknik skal kunne ydes af Lov- og Parlamentssekretariatet, jf. afsnit 6.

Derimod er det ikke intentionen, at Folketingets administration skal kunne stille ekspertviden til rådighed for udvalgene inden for store specialområder som f.eks. socialret, skatteret og miljøret.

f. Udvalgsstrukturen

Udvalget har overvejet, om der var behov for en ændring af den nuværende udvalgsstruktur med 24 udvalg, der nedsættes ved hvert folketingsårs begyndelse og efter nyvalg.

Udgangspunktet for udvalgets overvejelser har været, at en reduktion i antallet af udvalg skulle opfylde et eller flere af følgende formål:

- Bedre mulighed især for de mindre partier for at deltage i udvalgs møder.
- Bedre mulighed for at sikre, at udvalgs møder ikke placeres, når der er møder i Folketingssalen.
- Større sammenhæng i behandlingen af sagerne ved at emner, der er nært beslægtede, samles i ét udvalg.
- Bedre personaleudnyttelse og dermed en styrkelse af bistanden til udvalgene.

Udvalget har fået forelagt et forslag om en mindre justering af udvalgene samt en større og mere gennemgribende ændring, der ville reducere antallet af udvalg fra 24 til 16 eller 18.

Udvalget finder, at spørgsmålet om en eventuel reform af udvalgsstrukturen kræver grundige overvejelser. Udvalget har derfor udskudt drøftelserne af dette spørgsmål til det nye folketingsår. Udvalget bemærker i den forbindelse, at en eventuel ændring af udvalgenes sagsområder først bør få virkning efter et folketingsvalg.

Udvalget har fra Finansudvalget modtaget et brev (bilag 4) om dette udvalgs arbejdsfelt, hvortil der henvises.

I 1996 blev det besluttet at styrke sekretariatsbetjeningen af § 71-Tilsynet i en 1-årig forsøgsperiode. Forsøgsordningen udløber med udgangen af september måned 2000. Styrkelsen af sekretærfunktionen for § 71-Tilsynet har medført en øget aktivitet og en mere systematisk og kompetent rådgivning til tilsynets medlemmer. Udvalget finder derfor, at der allerede nu bør træffes beslutning om at gøre forsøgsordningen permanent.

g. Særligt om behandlingen af henvendelser fra de danske medlemmer af Europa-Parlamentet til et fagudvalg eller til Europaudvalget

I sin beretning nr. 2 af 19. februar 1999 har Europaudvalget om forholdet til de danske medlemmer af Europa-Parlamentet blandt andet foreslået, at »de kan fremsende forslag eller ændringsforslag, som behandles i Europa-Parlamentet, til det relevante fagudvalg i Folketinget, ligesom de kan fremsende udkast til egne ændringsforslag og udkast til spørgsmål til den danske minister. Danske medlemmer af Europa-Parlamentet, der måtte ønske at følge sådanne henvendelser op ved personligt fremmøde i udvalget, kan allerede efter de gældende regler for deputationer gøre dette. Europaudvalget vil i en drøftelse med udvalgsformændene lægge op til, at der aftales en ordning, hvorefter fagudvalgene behandler sådanne skriftlige eller mundtlige henvendelser fra MEP'erne. Det indebærer ikke, at MEP'erne får ret til at deltage i almindelige udvalgs møder, og de kan ikke kalde en minister i samråd eller deltage under et sådant samråd, ligesom de ikke direkte kan stille skriftlige udvalgs spørgsmål til en minister - men måske inspirere udvalget til at gøre det. Fagudvalget bør sætte en sådan henvendelse på dagsordenen og træffe beslutning om, hvordan man i det konkrete tilfælde vil behandle den, ...« Der henvises til bilag 1 med Europaudvalgets overvejelser om, hvorledes proceduren herfor kunne tilrettelægges.

Udvalget for Forretningsordenen skal understrege vigtigheden af, at Europaudvalgets forslag til en mere aktiv medvirken fra fagudvalgene i beslutningsprocessen i forbindelse med EU-sager gennemføres. Udvalget er i den forbindelse enig i, at der bør ske en styrkelse af samarbejdet mellem Folketingets udvalg og danske medlemmer af Europa-Parlamentet, og kan tilslutte sig Europaudvalgets forslag herom. Udvalget skal derfor opfordre fagudvalgene til at følge den af Europaudvalget foreslåede procedure, således at de danske medlemmer af Europa-Parlamentet får sagen behandlet, når de retter henvendelse til et udvalg.

6. Den lovtekniske og juridiske gennemgang af lovforslag i Folketinget

a. Udgangspunktet

Selv om alle lovforslag, der fremsættes af regeringen, forud for fremsættelsen har været un-

Bet. og indst. over forretningsorden for Folketinget

derkastet en lovteknisk gennemgang i Justitsministeriets Lovafdeling, er udvalget opmærksom på, at det også på dette område er nødvendigt, at der i Folketinget er en juridisk ekspertise til stede.

Dette har dels sammenhæng med, at medlemmer af Folketinget skal kunne fremsætte lovforslag, der i lovteknisk henseende kan leve op til samme standard som regeringsforslag. Hertil kommer det ansvar, Folketinget har for at optrykke lovforslaget som vedtaget af Folketinget, ofte med en del ændringsforslag, der i vidt omfang har ændret lovteksten. Dette optryk underskrives af Folketingets formand, fremsendes til statsministeren og anvendes i forbindelse med Statsrådet og i Lovtidende.

Den lovtekniske gennemgang, der således foretages i Folketinget med henblik på optrykning af det vedtagne lovforslag, har medført en standardisering af en række lovtekniske forhold. Særligt kan følgende forhold fremhæves:

- Større ensartethed med hensyn til opstilling og typografi.
- Færre stave- og trykfejl.
- Opfangning af fejl i henseende til teknisk betonedede konsekvenser af foreslåede ændringer i en gældende lov, herunder også ikrafttrædelses- og straffebestemmelser.
- Koordinering af den samtidige gennemførelse af flere lovforslag, der har en indholdsmæssig sammenhæng.

Om behandlingen af spørgsmålet om lovforslags forhold til grundloven henvises til omtalen nedenfor.

b. Gældende praksis

Ministerierne er i forbindelse med udformningen af deres forslag forpligtet til at leve op til de krav af ren formel, redaktionel karakter, der findes i grundloven, Folketingets forretningsorden og de cirkulærer og vejledninger, der er udstedt af regeringen.

Imidlertid kan grænsen mellem det formelle og det indholdsmæssige være noget flydende, og visse indholdsmæssige mangler kan fremtræde så åbenbart, at det kan være vanskeligt - og urimeligt - at lukke øjnene for dem. Dette er en af begrundelserne for, at der i forbindelse med den lovtekniske gennemgang nødvendigvis må foretages en prioritering.

Den højest prioriterede opgave er at foretage indredaktion af de ændringsforslag, der må forudses vedtaget under behandlingen i Folketinget.

get, og umiddelbart efter vedtagelsen at kunne levere et optryk af det vedtagne lovforslag, der er i fuld overensstemmelse med Folketingets - eller dets flertals - intention. Efter afgivelsen af betænkning m.v. gennemgås de ændringsforslag, der må påregnes at skulle vedtages, særligt med henblik på, at disse kan indredigeres i det fremsatte lovforslag, og med henblik på at sikre, at der ikke bør stilles yderligere ændringsforslag af lovtekniske grunde. I forbindelse med denne gennemgang overvejes det også, om der vil kunne opstå afstemningstekniske problemer ved 2. eller 3. behandling, ligesom der så vidt muligt også foretages en mere overordnet gennemgang af betænkningen, især for så vidt angår de generelle indstillinger overensstemmelse med de indstillinger, der er knyttet til de enkelte ændringsforslag.

Næsten lige så højt prioriteres det, at lovforslagene lever op til kravene om korrekt retskrivning, sprogbrug og opstilling.

Endvidere har man siden begyndelsen af folketingsåret 1998-99 relativt systematisk foretaget undersøgelse af konsekvenser af foreslåede ændringer i en eksisterende lov for andre bestemmelser i denne lov og i ganske enkelte tilfælde for anden lovgivning. Der er altså tale om en undersøgelse af, hvorvidt de foreslåede ændringer i et ændringslovforslag medfører konsekvenser for paragrafhenvisninger i hovedloven, som der ikke er taget højde for.

Resultatet af den lovtekniske gennemgang i Folketinget videregives gennem den pågældende udvalgssekretær til det pågældende ministerium med henblik på, at der kan stilles ændringsforslag. Det er i øvrigt indtrykket, at de pågældende ministerier i altovervejende grad er meget tilfredse med det uformelle samarbejde, der består med Folketingets administration på dette punkt. Der er således enighed om, at der først og fremmest er tale om at samarbejde om en teknisk opgave, hvor det i videst muligt omfang må tilstræbes at undgå fejl. Dette indebærer også, at bistanden kan gå den anden vej. For alle, der deltager i processen, står det klart, at man ikke helt kan undgå, at der opstår fejl undervejs, men at den fælles indsats medfører, at niveauet må betegnes som rimeligt.

c. Forslag til styrkelse af gennemgangen af lovforslagene

Udvalget har drøftet, om man i Folketingets administration i forbindelse med den lovtekniske

ske gennemgang - særligt i forbindelse med indredaktionen af ændringsforslag - kunne medvirke til en forbedring af lov kvaliteten. På den ene side er det klart, at Folketinget ikke kan påtage sig et egentligt ansvar for at finde alle indholdsmæssige mangler, men på den anden side skulle det være muligt at foretage et check af sproglige og andre forhold.

Der er tale om områder, hvor der generelt er et behov for, at Folketingets administration kan rådgive, f.eks. også i forbindelse med udarbejdelse af private forslag og i tilknytning til overvejelser i Præsidiet og Udvalget for Forretningsordenen om Folketingets egne regelsæt.

Det bør understreges, at det ikke, for så vidt angår regeringsforslag, er tanken at dublere det arbejde, der udføres af de pågældende fagministerier og især Justitsministeriets Lovafdeling, men derimod at bidrage til, at der ikke utilsigtet opstår fejl under behandlingen af lovforslaget i Folketinget.

Udvalget har ikke afsluttet sine overvejelser herom, men vil genoptage disse i begyndelsen af det nye folketingsår, jf. nedenfor under 6e.

d. Særligt om behandlingen af sager om lovforslags forhold til grundloven m.m.

Efter forretningsordenens § 16, stk. 3, skal lovforslag eller ændringsforslag, der strider mod grundloven, afvises. »Mener formanden efter forhandling med Udvalget for Forretningsordenen, at en sådan modstrid foreligger, indstiller formanden til Tinget, at forslaget afvises. Der finder ingen forhandling sted om en sådan afvisning.«

Det har jævnligt været drøftet i Folketinget, om der burde gennemføres en styrkelse af den juridisk og forfatningsmæssige ekspertise, der er til rådighed i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslag, herunder også til at rådgive Folketingets formand om behovet for at foretage indstilling efter forretningsordenens § 16, stk. 3. Et væsentligt spørgsmål i så henseende har været, om en eventuel udbygning burde ske i regeringens eller i Folketingets regi eller ved opbygning af et uafhængigt organ, oftest kaldet et lovråd.

Til belysning af spørgsmålet har Udvalget for Forretningsordenen tidligere indsamlet oplysninger fra andre lande om forudgående og efterfølgende undersøgelser af lovforslags/loves forhold til forfatningen. For så vidt angår den efterfølgende prøvelse, har Frankrig og Tyskland

særlige forfatningsdomstole, mens det i Norge og Island som i Danmark er de almindelige domstole, der kan efterprøve, om en lov må anses for stridende mod grundloven. Mens den tyske forfatningsdomstol såvel under behandlingen i Forbundsagen som efterfølgende kan efterprøve lovforslag/vedtagne love, foretager Conseil d'Etat i Frankrig efter anmodning undersøgelser af lovforslag i forbindelse med behandlingen i Parlamentet, mens en efterfølgende prøvelse af gennemførte forslag må indbringes for Conseil Constitutionnelle. Ifølge den norske grundlovs § 83 kan »Stortinget ... indhente Højesterets betænkning over juridiske gjenstande.«, men bestemmelsen anvendes dog efter det oplyste ikke i praksis. I Norge er der henlagt en væsentlig offentligtretlig rådgivningsfunktion til en lovafdeling under Justitsministeriet, men til forskel fra den danske lovafdeling høres den norske lovafdeling direkte af Stortinget og afgiver svar på egne vegne og ikke på ministerens. Med hjemmel i Regeringsformen er der i Sverige etableret et lovråd, der høres om de retssikkerhedsmæssigt mest betydningsfulde lovforslag. Lovrådet består af medlemmer af Højesteret og regeringsretten. De pågældende er udnævnt for 2 år ad gangen og har i denne periode ikke fast tjeneste i den ret, hvorfra de kommer. Lovrådet fungerer i 3 afdelinger med hver 3 medlemmer.

I Danmark er der som bekendt ikke nedsat et uafhængigt organ til at udtale sig om foreneligheden med grundloven i forbindelse med fremsættelsen eller behandlingen af lovforslag i Folketinget.

Når spørgsmålet om et forslags grundlovsmæssighed er blevet rejst under behandlingen i Folketinget, har der været forskellige måder at løse sagen på. I visse tilfælde har regeringen egenhændigt eller efter anmodning fra det folketingsudvalg, der har behandlet forslaget, indhentet et responsum fra personer, der har været uafhængige af regeringen, typisk juridiske professorer. Ved andre lejligheder er et responsum blevet indhentet fra Justitsministeriets Lovafdeling. Udvalgene har endvidere mulighed for selv at indhente et responsum. Udvalgene skal i givet fald ansøge Folketingets Præsidium om bevilning til afholdelse af de udgifter, der er forbundet hermed. Selv om spørgsmålet i første omgang måtte være blevet taget op i et udvalg, kan det altid senere blive forelagt for Folketingets for-

mand og Udvalget for Forretningsordenen, jf. den ovenfor citerede § 16 i forretningsordenen.

Er spørgsmålet blevet rejst over for Folketingets formand, har denne typisk bedt Folketingets Lov- og Parlamentssekretariat om at belyse problemstillingen og eventuelt om en indstilling. På dette grundlag, eventuelt suppleret af responsa udarbejdet på foranledning af regeringen eller folketingsudvalg, har formanden truffet sin beslutning om anvendelse af forretningsordenens § 16. Udvalget har fra Lov- og Parlamentssekretariatet fået en oversigt over praksis i disse sager.

Det er et gennemgående træk, at Folketingets formænd normalt har taget udgangspunkt i en formodning om, at regeringen - ikke mindst på grund af ministeransvarsreglerne - forud for fremsættelsen gennem sine sagkyndige i Justitsministeriets Lovafdeling har sikret sig, at regeringsforslagene ikke strider mod grundloven. Herudover har formændene generelt haft den holdning, at et forslag kun skulle indstilles til afvisning i henhold til forretningsordenen, når det helt klart har været i strid med grundloven. I de relativt hyppige sager om, hvor vidtgående ændringer der kan gennemføres i fremsatte lovforslag, jf. grundlovens § 41, foretages en grundig vurdering, og det sker ikke sjældent, at ændringsforslag tages tilbage på baggrund af tilkendegivelser fra formanden. Bortset fra disse sager har formanden i de fleste tilfælde, hvor spørgsmålet om grundlovsmæssighed har været rejst, ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at indstille til Tinget, at lovforslaget blev afvist.

Drøftelserne i udvalget har vist, at der fortsat ikke er flertal for etablering af et lovråd. Derimod har der været tilslutning til, at Folketingets formand og Udvalget for Forretningsordenen i fornødent omfang kan indhente juridiske responsa fra en eller flere juridiske eksperter, når der viser sig behov for det. Herved og med den ekspertise, der også bør være til rådighed i Folketingets Lov- og Parlamentssekretariat, må man kunne imødekomme det forventede stigende behov for forfatningsretlig rådgivning.

e. Den tekniske og juridiske bistand, der er til rådighed under behandlingen af lovforslag m.m.

De lovtekniske opgaver og udviklingen heraf er beskrevet ovenfor under a-c. Udvalget er opmærksom på, at der allerede i dag er tale om en meget vigtig og meget specialiseret funktion, for hvilken der gælder en meget lille fejlmargen, og

som udføres af et begrænset antal medarbejdere.

Ud over disse lovtekniske opgaver ydes der også i andre henseender juridisk rådgivning af Lov- og Parlamentssekretariatet. Det sker på følgende områder:

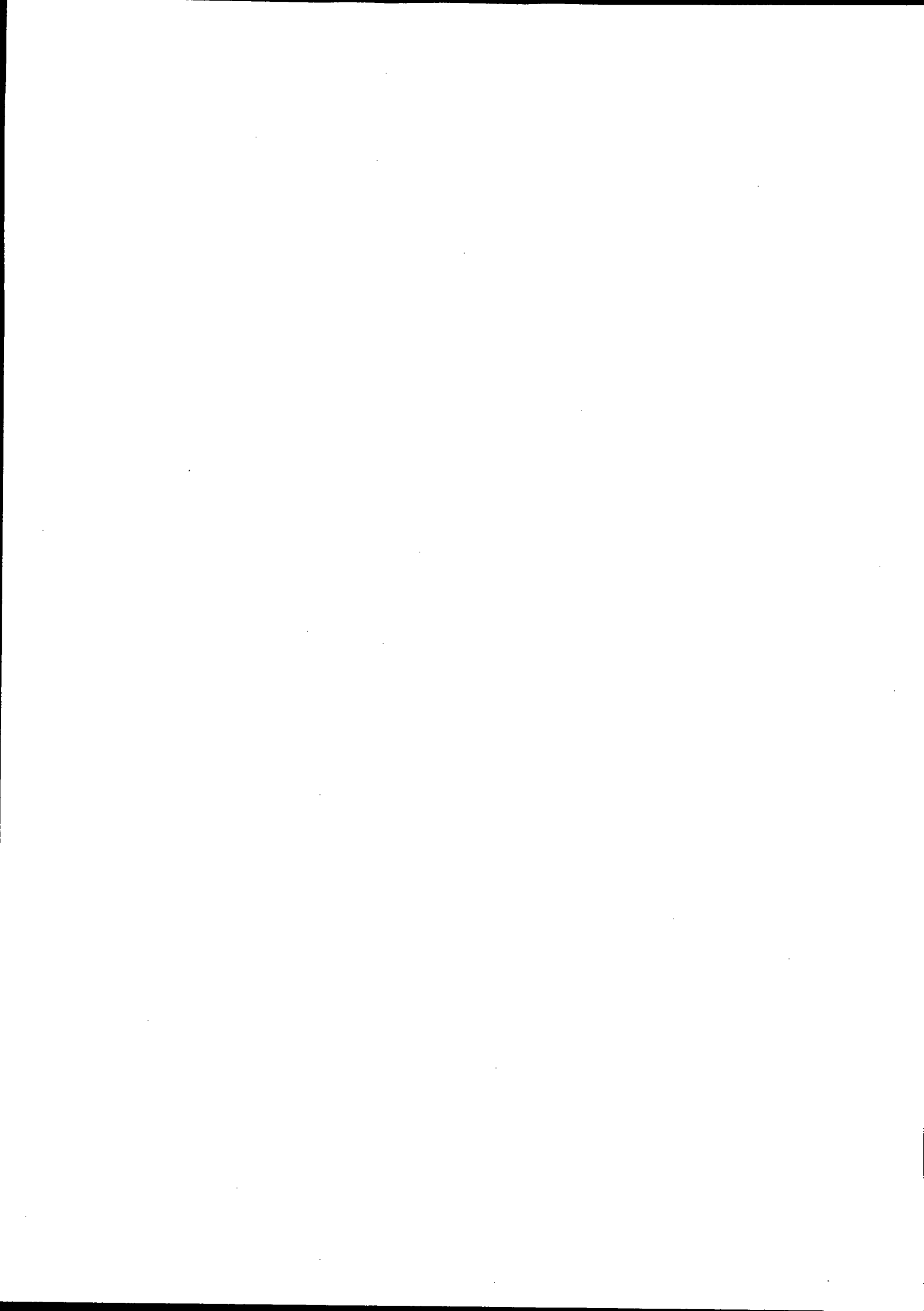
- Som led i den parlamentarisk-juridiske sekretariatsbetjening af Folketingets formand, Præsidium og Udvalget for Forretningsordenen
- På grundlag af henvendelser fra den lovteknisk ansvarlige og/eller udvalgssekretærer om problemer i relation til behandlede lovforslag
- På grundlag af henvendelser fra udvalg og enkeltmedlemmer

Udviklingen siden begyndelsen af 1990'erne har medført en ikke uvæsentlig stigning i antallet af sager, hvor Folketinget har haft brug for fra sin egen administration at kunne få udredninger og indstillinger om en bred vifte af forskelligartede spørgsmål, som rækker fra egentlig lovteknisk rådgivning til offentligretlige/statsforfatningsretlige spørgsmål, ændring af forretningsordenen og arbejdsgangene i øvrigt, regler om dokumentoffentlighed og personoplysninger, partistøtte- og partiregnskaber m.m. Der kan således allerede i dag konstateres et udvidet behov for forfatningsretlig rådgivning fra Folketingets administration, og den seneste udvikling vil utvivlsomt - uanset øget eksternt rådgivning, der i øvrigt måtte anvendes - medføre en stigning i behovet for at kunne få en beskrivelse af de juridiske problemstillinger og en løsning heraf eller forslag til, hvorledes de kan løses.

Spørgetimen

I Folketingets Præsidium og i Udvalget for Forretningsordenen har man drøftet en revision af reglerne om spørgetimen. Reglerne blev indført ved folketingsårets start i 1997. På baggrund af drøftelserne er der udarbejdet dette forslag til ændring af Folketingets forretningsorden.

Der er enighed om, at spørgetimen bør ændres, således at der gives hovedspørger bedre mulighed for at følge op på sit spørgsmål. Endvidere er der enighed om, at tidspunktet for afviklingen af spørgetimen ikke som i dag bør bindes op på afviklingen af den igennem mange år kendte spørgetid, der ifølge traditionen afvikles om onsdagen i mødeperioden. Videre er der enighed om, at spørgere bør kunne melde sig hos formanden helt frem til spørgetimens start. Endelig er



FOLKETINGET

10 MAJ 1996

ERLING OLSEN
Folketingets formand

nr. 310-2-2

Den 10. maj 1996

Aage Frandsen
Folketinget
1240 København K

Kære Aage Frandsen.

Tak for dit brev af gårs dato om, hvorvidt L 268 er i overensstemmelse med grundloven. Det har ikke blot du, men også en række fremtrædende jurister, sat spørgsmålstegn ved, og så spørger du, hvad jeg mener om det.

Lad mig starte med at give dig ret i, at det er og bliver Folketinget selv, der har ansvaret for ikke at vedtage noget, som er i strid med grundloven. Men lad mig også tilføje, at det alene er domstolene, som kan afgøre, om Folketinget har levet op til sit ansvar.

Hvis nogen mener, at Folketinget har vedtaget et forslag, som strider imod grundloven, må de gå til domstolene for at få loven kendt grundlovsstridig. Sådan er nu engang reglerne.

Det er du naturligvis helt klar over, og derfor har jeg også opfattet dit brev som en forespørgsel om, hvorvidt jeg har nogen mulighed for at skaffe dig en anden vurdering af L 268's grundlovmæssighed end justitsministeriets lovkontors.

Svaret er, at det har jeg desværre ikke, og det vil jeg gerne have lov til at begrunde med nogle få betragtninger over, hvad en formand efter forretningsordenens bestemmelser og mit personlige skøn skal gøre, når der opstår diskussion om et forslags grundlovmæssighed.

Folketingets forretningsorden siger i § 16 stk. 3, at forslag, som strider imod grundloven, skal afvises. Mener formanden, at et forslag er grundlovsstridigt, skal han forelægge en indstilling om afvisning for udvalget for forretningsordenen for herefter at sætte den til afstemning i tinget.

Noget sådant vil jeg kun gøre, hvis jeg mener, at et forslag klart strider imod grundloven, og så megen tillid har jeg til justitsministeriets lovafdeling, at jeg højst kan mene, at et

forslags grundlovmæssighed kan være diskutabel, hvis det har fået den justitsministerielle blåstempling.


I så fald føler jeg, at jeg har jeg levet op til mine pligter som formand for tinget, når blot jeg har skaffet mig vished for, at justitsministeriet har sagt god for forslaget.

Det fjerner dog ikke folketingsmedlemmernes ansvar for kun at vedtage noget, som er i overensstemmelse med grundloven. Derfor må hver enkelt gøre op med sig selv, om et forslag er grundlovsstridigt eller ej, og her kan han eller hun ikke hente hjælp fra formanden eller Folketingets ansatte jurister, såfremt det er diskutabelt om et forslag er grundlovsstridigt.

Tilkendegav formanden eller Folketingets jurister deres standpunkt i en sådan sag, ville de kunne blive beskyldt for at have misbrugt deres embeder partipolitisk. Derfor vil jeg holde min personlige opfattelse af L 268 for mig selv, indtil Folketingets afgørelse foreligger.

Så længe vi ikke har et lovråd, må jeg derfor nøjes med at henvise dig og dine kolleger i SF til at bruge nogle af de ekstra midler, som planen til en styrkelse af Folketingets arbejde skaffede Jer, til at gå i byen for at købe uafhængig statsretlig ekspertrådgivning om L 268.

Med venlig hilsen



Erling Olsen

Medlem af Folketinget
Keld Albrechtsen.

11. april 1997

Tak for dit brev af 9 april 1997, hvor du dels beder om nærmere begrundelse for, at L 179 er behandlet i overensstemmelse med grundloven, dels opfordrer mig til at lade L 179 underkaste en uvildig undersøgelse som foreslået af professor Hjalte Rasmussen.

For så vidt angår min vurdering af lovforslaget vil jeg nøjes med at henvise til Justitsministeriets begrundelse som gengivet i bemærkningerne til lovforslaget. Jeg deler Justitsministeriets opfattelse.

Dette udelukker dog ikke, at domstolene kan komme til et andet resultat, og at det er ethvert folketingsmedlems personlige afgørelse, om han eller hun kan stemme for et forslag, som risikerer at blive underkendt af domstolene. Hvis I i Enhedslisten ønsker anden vejledning end den, som Justitsministeriet og jeg personligt kan give jer, kan jeg kun opfordre til at gøre, som SF på min opfordring gjorde i Tvind-sagen, nemlig at benytte nogle af de ekstra midler, gruppen har fået som følge af planen for styrkelse af Folketingets arbejde, til at indhente et resposum fra en juridisk ekspert, som I har tillid til.

Det korte af det lange er, at når Justitsministeriet finder, at Danmark kan tiltræde Europol-konventionen og protokollen om præjudiciel forelæggelse for EF-domstolen efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 19, og jeg ikke - efter at have rådført mig med Folketingets Lovsekretariat - mener, at der er klare grundlovsproblemer forbundet hermed, bør yderligere juridisk vejledning ikke ydes af Folketinget. Yderligere vejledning må i så fald tilvejebringes af den gruppe som ønsker en sådan vejledning.

Med venlig hilsen

Erling Olsen

Keld Albrechtsen, MF
Her

Den 17. august 2000

Kære Keld Albrechtsen,

I brev af 14. august 2000 har du – til brug for den fortsatte behandling af L 288 (Forslag til lov om Danmarks deltagelse i den fælles valuta) - opfordret mig til fra uvildige statsretseksperter på vore universiteter at indhente en uvildig redegørelse om Danmarks mulighed for at forlade euroen. Du henviser til, at efter din opfattelse har Danmark hverken folkeretligt eller statsretligt den fortrydelsesret, som grundloven forudsætter.

Som du er bekendt med siger Folketingets forretningsordens § 16, stk. 3, at forslag, der strider imod grundloven, skal afvises. Mener formanden, at et forslag er grundlovsstridigt, skal han forelægge en indstilling om afvisning for Udvalget for Forretningsordenen for herefter at sætte den til afstemning i Tinget. Noget sådant vil formanden efter fast praksis kun gøre, hvis han – efter at have gennemgået forslag og tilknyttede bilag og rådført sig med Folketingets jurister - finder, at et forslag klart strider imod grundloven. Jeg er orienteret om de notater, Europaudvalget har indhentet fra regeringen om sagen, og som jeg forstår vil blive optrykt som bilag til udvalgets betænkning. Efter min opfattelse er der herefter ikke grundlag for en sådan tvivl om sagen, at det kan berettige til at foranstalte en uvildig undersøgelse, således som du beder om. I forbindelse med Olsenplanens gennemførelse blev der tilført de enkelte partier ekstra midler bl.a. til brug for indhentning af responsa fra eksperter udefra, og jeg må derfor henvise jer til eventuelt selv at rette henvendelse til universiteterne.

Med venlig hilsen

Ivar Hansen

Keld Albrechtsen, MF

21. november 2003

Kære Keld Albrechtsen

I et brev af 12. november 2003 har du rejst spørgsmålet, om lovforslag nr. L 62 – forslag til lov om ændring af kulbrinteskatteloven og lov om ansættelse og opkrævning m.v. af skat ved kulbrinteindvinding – er i overensstemmelse med grundloven. Du har i den forbindelse opfordret mig til at indbyde uvildige statsretseksperter til at indgå i et panel til bedømmelse af det spørgsmål, du rejser.

Som du selv er inde på, er Folketingets formand – hvis han mener, at et forslag er grundlovsstridigt – forpligtet til at forelægge en indstilling om afvisning for Udvalget for Forretningsordenen for herefter at sætte den til afstemning i Tinget. Det vil formanden efter fast praksis kun gøre, hvis han finder, at et forslag klart strider imod grundloven.

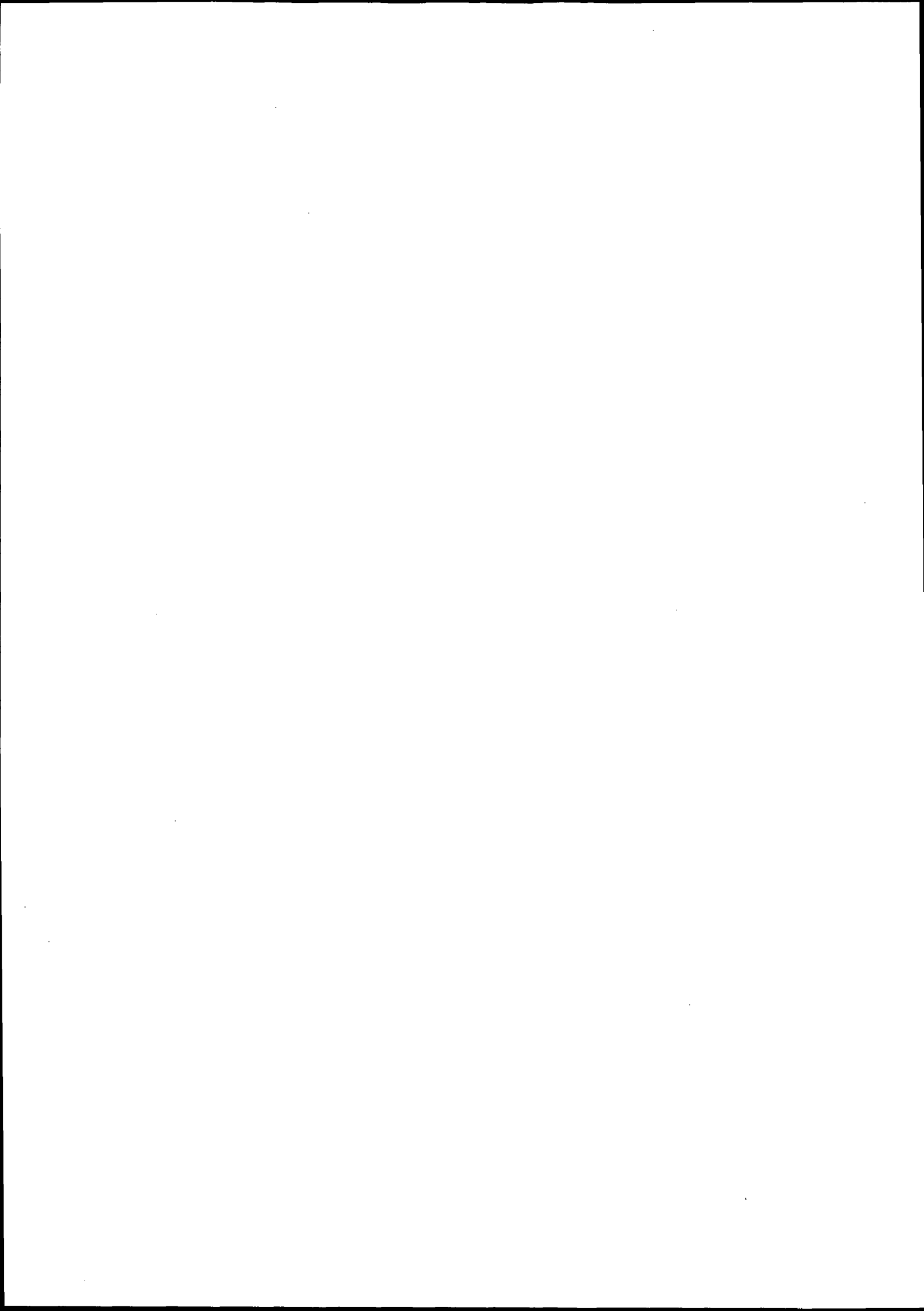
Jeg er bekendt med den redegørelse, du henviser til, som økonomi- og erhvervsministeren har forelagt Det Energipolitiske Udvalg om forholdet mellem grundloven og kompensationsbestemmelsen i aftalen mellem økonomi- og erhvervsministeren og bevillingshaverne i henhold til eneretsbevilling af 8. juli 1962.

Jeg er også orienteret om, at Det Energipolitiske Udvalg på et møde den 19. november 2003 har drøftet spørgsmålet om afholdelse af en høring om kompensationsbestemmelsens forhold til grundloven, herunder med inddragelse af eksterne eksperter.

Jeg ser ikke nogen anledning til på det foreliggende grundlag at foretage videre i anledning af din henvendelse. Jeg vil dog naturligvis følge det videre arbejde med sagen i Det Energipolitiske Udvalg.

Med venlig hilsen

Chr. Mejdahl



Til Udvalget for Forretningsordenen

ORIGINAL

Den 5. april 2001

Formanden for Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Kristen Touborg, har på baggrund af en konkret drøftelse om et ændringsforslag anmodet om en principiel stillingtagen i Udvalget for Forretningsordenen om identitet. Til brug herfor omdeles vedlagt notat af 4. april 2001 om behandling af sager om ændringsforslags forhold til lovforslaget (identitet).

Med venlig hilsen


Ivar Hansen

4. april 2001

J.nr. 31

Notat om behandling af sager om ændringsforslags forhold til lovforsla- get (identitet).

Sammenfatning:

I en henvendelse til Udvalget for Forretningsordenen har Kristen Touborg (SF) som formand for Fødevarerudvalget efter en konkret drøftelse om et ændringsforslag anmodet om en principiel stillingtagen i Udvalget for Forretningsordenen til spørgsmålet om, hvor vidtgående ændringsforslag der kan stilles (identitet).

Det konkrete ændringsforslag angik *registrering af slagtebusser og adgang til at fastsætte hygiejnekrav for disse*. Det ønskedes stillet til L 133 om *ændring af fødevarerloven, der drejer sig om offentliggørelse af kontrolresultater, oprettelse af råd til administration af kvalitetsmærkningsordningen, udvidet klageadgang for forbrugerorganisationer m.v.* På forespørgsel gav administrationen udtryk for, at den ønskede regulering af slagtebusser på baggrund af hidtidig praksis måtte anses for noget nyt i forhold til det fremsatte lovforslag og burde gennemføres som et selvstændigt lovforslag p.g.a. dets ikke ganske uvæsentlige konsekvenser for et antal borgere (slagtebusejere og primærproducenter som hjemmeslagter). Ændringsforslaget blev dog vedtaget af et stort flertal i forbindelse med 2. behandling, hvorunder også de formelle overvejelser om identitet blev inddraget.

Ud over omtalen af denne sag gennemgås de ønsker om ændringsforslag, der fremkom i efteråret i forbindelse med behandlingen af L 47 (administrationen af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer m.v.) og til L 52 om ændring af personskatteloven. Som bilag vedlægges endelig notat optrykt i betænkningen fra Udvalget for Forretningsordenen i maj 2000 med omtalen af tidligere sager.

Beslutning om, hvornår et ændringsforslaget er så vidtgående, at det skal afvises som stridende mod kravet i grundlovens § 41 om tre behandlinger, afgøres ved afstemning i Salen efter indstilling fra formanden og drøftelse i Udvalget for Forretningsordenen. Det er meget få sager, som bliver undergivet en sådan politisk behandling. Faktisk har der de sidste 20 år kun været behandlet 3 sager i Udvalget for Forretningsordenen, hvilket kun førte til afvisning i Salen i ét tilfælde (lovforslag om folkeafstemning om EF-pakken – æf fra FP om folkeafstemning også om reklame i radio og tv).

I de mange øvrige tilfælde, hvor spørgsmålet rejses af medlemmer eller ministerier, rådgiver administrationen. Kan svaret ikke anses for uomtvistet, forelægges sagen for Folketingets formand. Rådgivningen sker altid med henvisning til, at den endelige afgørelse træffes som ovenfor nævnt. I rådgivningen indgår også almindelige lov-kvalitetsmæssige vurderinger. Oftest forbliver rådgivningen et mellemværende mellem forslagsstiller (ministerium/medlem) og administrationen, hvis råd følges umiddelbart. Administrationen kan angive, hvornår et ændringsforslag klart ligger inden for identitetskravet, og hvornår det klart ligger uden for. Herudover er det i mange tilfælde ikke muligt præcist at angive, hvornår et ændringsforslag er for vidtgående i forhold til grundlovens § 41. Mange af de forelagte ændringsforslag befinder sig i denne gråzone.

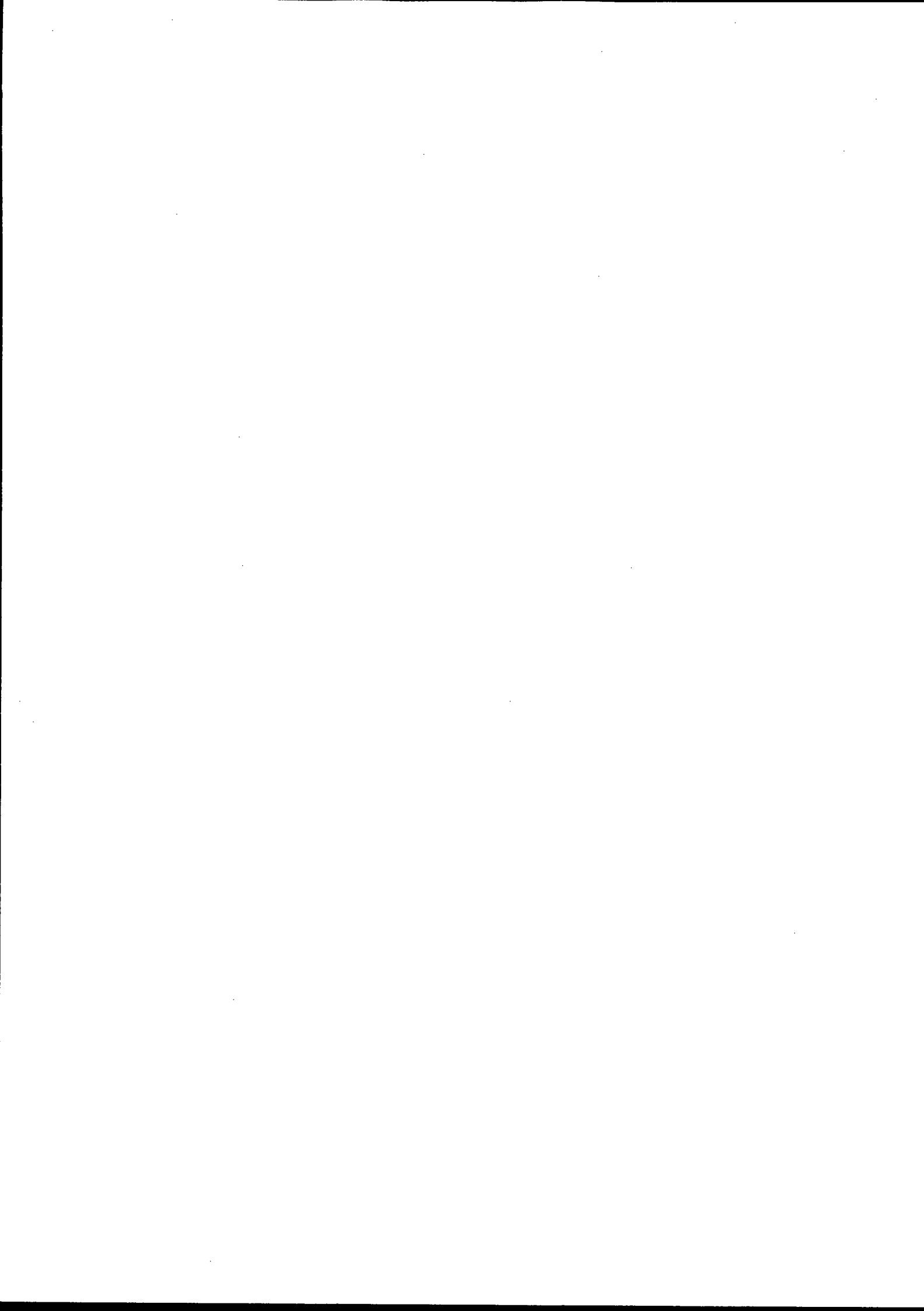
Indstilling:

Med den store tilslutning i Salen til det konkrete ændringsforslag til fødevarereloven, også efter at de formelle problemer var draget frem, må denne sag anses for afsluttet.

For så vidt angår fremtidige sager, indstilles det, at Udvalget for Forretningsordenen overvejer følgende forslag til procedure, som i vidt omfang beskriver den gennem årene typisk fulgte fremgangsmåde:

Rejses spørgsmålet alene som en sag mellem administrationen og forslagsstiller inden fremsættelse/omdeling af ændringsforslaget rådgiver administrationen på baggrund af praksis og - hvis administrationen er betænkelig - med angivelse af, at forslagsstillerne naturligvis vil kunne rejse spørgsmålet i fagudvalget og/eller over for Folketingets formand/Udvalget for Forretningsordenen.

Ønsker medlemmer eller en minister at stille et ændringsforslag, der efter administrationens opfattelse mest korrekt bør gennemføres som et lovforslag med tre behandlinger, om end det på den anden side er opfattelsen, at indholdet ikke er så vidtgående, at gennemførelse som ændringsforslag må anses for grundlovsstridigt (ovennævnte gråzone, som i det konkrete eksempel om fødevarereloven), vil administrationen alene orientere det pågældende fagudvalg om sine betænkeligheder. Derefter er det op til fagudvalget at afgøre, hvad der videre skal ske, herunder om sagen skal søges løst ved udsættelse af betækningsafgivelse og høring af berørte til afhjælpning af påpegede problemer og/eller en omtale i betænkningen, der beskriver problematikken for Folketingets medlemmer inden afstemningen. Folketingets formand vil naturligvis blive holdt løbende orienteret om sådanne sager. Strider ændringsforslag derimod klart mod grundlovens krav om 3 behandlinger og derfor bør afvises inden afstemningen, vil Folketingets formand forelægge sagen for Udvalget for Forretningsordenen.



Notat

om retlige problemer forbundet med ændringsforslag

*Retlige problemer forbundet med ændringsforslag***Indledning:**

Sager om, hvorvidt et konkret ændringsforslag kan stilles til et fremsat lovforslag, opstår relativt hyppigt i praksis, navnlig i forbindelse med Folketingets travle perioder i december og maj. Ændringsforslag rejser typisk problemer i to situationer, dels i forhold til grundlovens § 41, stk. 2, hvorefter et lovforslag ikke endeligt kan vedtages, forinden det tre gange har været behandlet i Folketinget (identitetsproblematikken), dels i forhold til (andre) almindelige krav om lovkvalitet. Det bemærkes, at de lovkvalitetsmæssige problemer, der er forbundet med ændringsforslag, bliver særligt udtalte i Tingets travle perioder.

I Problemstilling vedrørende grundlovens § 41, stk. 2:

Identitetsproblematikken drejer sig nærmere bestemt om, hvor omfattende ændringer der kan foretages i et lovforslag under dets behandling i Folketinget, uden at den nævnte bestemmelse i grundlovens § 41, stk. 2, må anses for overtrådt. På den ene side er der ikke tvivl om, at der kan stilles ændringsforslag til fremsatte lovforslag. Det har altid været accepteret. På den anden side sætter grundlovens § 41, stk. 2, visse grænser.

Konsekvensen af, at et ændringsforslag ikke kan stilles på grund af manglende identitet, er, at det må fremsættes som et selvstændigt lovforslag og gennemgå 3 behandlinger inden endelig vedtagelse.

Procedure:

Konkrete identitetssager opstår typisk på forespørgsel fra den, der stiller ændringsforslaget, eller ved klage fra medlemmer af Folketinget eller fra regeringen. I praksis kommer forespørgs-

ler omkring problemstillingen fra begge sider af Folketinget, jf. nedenfor.

I første omgang afgør Folketingets formand, om et ændringsforslag opfylder identitetskravet. Hvis formanden mener, at det er opfyldt, kan ændringsforslaget sættes til behandling. Er det derimod efter formandens umiddelbare vurdering tvivlsomt, om der er identitet mellem ændringsforslaget og det oprindelige forslag, fører det ofte til, at forslagsstilleren undlader at stille ændringsforslaget eller trækker det tilbage. Er situationen imidlertid den, at et ændringsforslag, som efter formandens opfattelse ikke opfylder identitetskravet, fastholdes af forslagsstilleren, indstiller formanden – efter forhandling med Udvalget for Forretningsordenen – til Tinget, at forslaget afvises, jf. Folketingets Forretningsordens § 16, hvorefter ændringsforslag, der strider mod grundloven, afvises. Der finder ingen forhandling sted inden afstemningen om spørgsmålet i salen.

Det er yderst sjældent, at et identitetsspørgsmål sættes til afstemning i salen. Således er det 14 år siden, der sidst har været en formel afstemning i salen om fremsættelsen af et ændringsforslag. Det drejede sig om et ændringsforslag fra Fremskridtspartiet til lovforslaget om folkeafstemning om EF-pakken i 1986 (Folketingstidende 1985-86, sp. 6330). Ændringsforslaget gik ud på, at der ved folkeafstemningen om EF-pakken også skulle stemmes om reklamer i radio og tv. Et flertal i salen afviste, at ændringsforslaget kunne stilles.

Grundlovens § 41, stk. 2:

Reglen om tre behandlinger af et lovforslag er navnlig begrundet i ønsket om at sikre en grundig behandling af lovforslag. Formålet må des-

uden være at give andre end Folketinget mulighed for at påvirke lovgivningsprocessen, herunder sikre en yderligere offentlig debat om et lovforslag. Bestemmelsen er således i vidt omfang med til at sikre lovkvaliteten.

Grundlovens § 41, stk. 2, opstiller ikke klare grænser for, hvornår identitetskravet er opfyldt. Besvarelsen af spørgsmålet må som anført i litteraturen bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde (jf. bilag A). Der bør herved lægges vægt på, at alle spørgsmål, der gøres til genstand for lovgivning, sikres en *grundig* behandling i Folketinget, og at offentligheden (brugerne af lovgivningen) bør have mulighed for at *påvirke* lovgivningsprocessen. Den afgørende retningslinje må på den baggrund være, at hovedsubstanten i en af Folketinget vedtagen lov faktisk er blevet undergivet 3 behandlinger. Således må ændringsforslaget i hvert fald vedrøre samme emne som lovforslaget, dvs. at ændringsforslaget skal have indholdsmæssig sammenhæng med lovforslaget (f.eks. kan der ikke i en lov om forhøjelse af vægtafgift stilles ændringsforslag om ophævelse af myndighedsloven).

Inden for de yderste rammer af grundlovens § 41, stk. 2, er der, som det ses, tale om en skønsmæssig præget vurdering. Inden for rammerne af dette skøn er det i et vist omfang en »politisk« beslutning, hvor man vælger at lægge snittet i forbindelse med den konkrete vurdering. En liberal praksis medfører, at flere ændringsforslag kan stilles, mens restriktiv praksis medfører, at færre ændringsforslag kan stilles.

Momenter, der kan indgå i den konkrete vurdering, kan bl.a. være:

- Om ændringsforslaget har samme formål som lovforslaget. Hvis der alene er tale om at løse det samme problem på en anden måde, kan det tale for identitet.
- Hvornår ændringsforslaget første gang omtales/behandles mere konkret. Hvis det har været omtalt ved førstebehandlingen og stilles i udvalgsbetænkningen til 2. behandling, er det alt andet lige mindre betænkeligt, end hvis det uden foramtale stilles som ændringsforslag dagen før 3. behandling til omdeling under mødet. At muligheden for et konkret ændringsforslag er omtalt under førstebehandlingen kan på den baggrund tale for, at identitetskravet er opfyldt.
- Om der er tale om at regulere den samme personkreds eller en ny personkreds. Går

ændringsforslaget ud på at regulere en helt ny personkreds, kan det tale imod identitet, fordi den pågældende gruppe i givet fald ikke har haft mulighed for at forholde sig til forslaget.

- Om der er tale om et ændringsforslag af nogenlunde samme økonomiske omfang som lovforslaget. Hvis der er tale om meget store økonomiske ændringer, kan det tale for, at ændringsforslaget bør undergives 3 egentlige behandlinger (og dermed tale imod identitet).
 - Om ændringsforslaget fastholder eller fraviger den basale struktur i lovforslaget. Hvis den basale struktur i lovforslaget fraviges, kan det tale imod identitet.
 - Om ændringsforslaget vil medføre ændringer i andre hovedlove end den lov, der foreslås ændret ved lovforslaget. Ændringer i andre hovedlove vil som udgangspunkt tale imod identitet.
 - Om ændringsforslaget vedrører samme del af loven, som lovforslaget vedrører (f.eks. kan man ikke ved et lovforslag om ændring af retsplejelovens afsnit om appelbegrænsning lave ændringer om advokater). Hvis et ændringsforslag således angår en anden del af loven end lovforslaget, kan det tale imod identitet.
 - Om det er nødvendigt at ændre lovforslagets titel, eventuel undertitel. Dette moment vil typisk kun spille en mindre rolle, men en nødvendig ændring af titlen kan tale imod identitet.
 - Om ændringsforslaget går ud på en helt ny affattelse af lovforslaget, hvilket typisk kun spiller en mindre rolle, men det kan tale imod identitet.
 - Om ændringsforslaget med stor sikkerhed ikke vil blive vedtaget. Hvis det ikke forventes vedtaget, kan man argumentere for, at det er mindre væsentligt, om det har været gennem tre egentlige behandlinger.
- På den anden side kan der under ganske særlige omstændigheder lægges vægt på, om forslaget vil kunne opnå meget bred opbakning (dvs. mere end almindeligt flertal) i Tinget. I den situation kan det anføres, at der ikke er samme behov for en debat som ellers. Det bør dog i den forbindelse nævnes, at hensynet til, at adressaterne m.fl. kan give relevant information til medlemmerne af

Folketinget om det pågældende forslag, ikke tilgodeses i den situation.

Er der derimod tale om, at et ændringsforslag kun vil kunne opnå et snævert flertal, kan det ikke tale for identitet, uanset om det ville være en formssag at få ændringsforslaget vedtaget som et selvstændigt lovforslag.

For så vidt angår domstolenes mulighed for efterfølgende at efterprøve, om identitetskravet er opfyldt for et konkret ændringsforslag, gjorde Alf Ross gældende, at identitetsproblemet næppe kunne tænkes indbragt for domstolene. Hvis det alligevel skulle ske, ville domstolene formentlig afvise sagen under henvisning til, at grundlovens § 41, stk. 2, måtte betragtes som en intern ordensforskrift, som det måtte tilkomme Folketingets formand eller Tinget at påse.

Derimod mente Max Sørensen, at domstolene i sidste instans måtte kunne efterprøve, om grundlovens krav om tre behandlinger var opfyldt. Peter Germer er af den opfattelse, at domstolene vil kunne efterprøve, om grundlovens krav er opfyldt, når en lov er kommet til eksistens. Det kan derfor ikke udelukkes, at domstolene vil realitetsbehandle en påstand om, at grundlovens § 41, stk. 2, ikke er opfyldt.

Folketingets praksis:

Folketingets praksis var indtil 1994 ganske liberal, idet der dog med jævne mellemrum opstod diskussioner om konkrete forslag, hvoraf nogle dog blev afvist. Generelt kan om denne periode dog siges, at kun hvis der var tale om klar strid med grundloven, blev identitetskravet anset for overtrådt.

På baggrund af debatten ved andenbehandlingen den 14. december 1994 af L 76 (Forslag til lov om ændring af lov om visse spil, lotterier og væddemål (Midler til almene formål)), (FF 1994-95, side 1709-10) blev der efter formandens beslutning inidertid indført en mere restriktiv praksis. Under denne debat blev der af SF's ordfører rejst indsigelse mod nogle af den i forvejen omdelte ændringsforslag. Dette spørgsmål blev løst under samme andenbehandling ved, at skatteministeren trak sine ændringsforslag tilbage.

Efter den mere restriktive praksis er det opfattelsen, at eventuel tvivl om opfyldelse af identitetskravet bør føre til afvisning af ændringsforslaget.

Sammenholdes den restriktive praksis med den tidligere fulgte liberale praksis, kan visse fællestræk identificeres. Det er således bl.a. et gennemgående træk, at initiativet til at rejse identitetsspørgsmålet i en konkret sag i praksis er kommet fra alle sider af Folketinget. Alle partier i Folketinget synes således i en given sag at have påberåbt sig manglende identitet. Det er desuden et fællestræk, at spørgsmålet yderst sjældent afgøres ved afstemning i salen, men derimod typisk afklares mere uformelt.

Den restriktive praksis er blevet fraveget i en konkret sag fra folketingsåret 1998-99, hvor der var fremsat forslag til lov om ændring af lov om indgåelse af registreret partnerskab og lov om personnavne. Lovforslaget angik betingelserne for indgåelse af registreret partnerskab og ændring af gebyrer for udstedelse af navnebevis. Der blev stillet et ændringsforslag om, at registrerede partnere skulle have adgang til stedbarns adoption. Spørgsmålet om identitet blev drøftet i Udvalget for Forretningsordenen, og det var flertallets opfattelse, at der forelå identitet mellem lovforslaget og ændringsforslaget. Lovforslaget med det stillede ændringsforslag blev efterfølgende endeligt vedtaget ved tredjebehandling i Folketinget.

De nærmere grænser for Folketingets praksis vedrørende identitet kan på den baggrund give anledning til en vis tvivl. Der er derfor behov for, at det fra politisk side præciseres, hvor restriktiv/liberal praksis skal være fremover.

Folketingets praksis siden 1994 er beskrevet gennem eksempler (herunder sagen om stedbarns adoption) i bilag B. Som det fremgår af praksis, er der tale om ganske forskelligartede situationer, hvor spørgsmålet om identitet er opstået.

II Andre lov kvalitetsmæssige problemer forbundet med ændringsforslag

Det forekommer ofte, at der i forbindelse med udvalgenes behandling af lovforslag fremsættes ændringsforslag, der ændrer det oprindelige lovforslag væsentligt. Som nævnt ovenfor påses det, at ændringerne ikke er så omfattende, at der foreligger en tilsidesættelse af grundlovens § 41, stk. 2. Selv om ændringsforslaget ligger inden for rammerne af bestemmelsen, kan ændringsforslaget dog have vidtrækkende konsekvenser for dem, der efterfølgende bliver berørt af loven. Det kan ikke mindst være et spørgsmål om,

hvordan de politiske intentioner rent praktisk kan gennemføres mest hensigtsmæssigt.

Der er ikke tradition for, at der i udvalgene foretages en høring over ændringsforslag, uanset om de stilles af ministeren eller af et medlem af Tinget. I Udvalget for Forretningsordenens betænkning og indstilling af 5. maj 1999 om lov-kvalitet blev der givet udtryk for, at udvalgene i forbindelse med behandling af lovforslag burde overveje, om de ændringsforslag, som påtænkes stillet i udvalgets betænkning, har en sådan karakter, at det vil være hensigtsmæssigt at gennemføre en høring. Høring over ændringsforslag må i givet fald foregå inden for snævrere tidsfrister end dem, der typisk gælder for høring over lovudkast.

Det er imidlertid ikke kun den manglende høring over ændringsforslag af de berørte parter, som kan skabe problemer af lov-kvalitetsmæssig karakter. Således underkastes ændringsforslag ikke den grundige juridisk-tekniske behandling i Justitsministeriets Lovafdeling, som lovforslag gør. Hertil kommer, at ændringsforslag typisk heller ikke giver befolkningen mulighed for at få kendskab til ændringsforslaget så betids, at det reelt er muligt at komme med eventuelle kommentarer.

BILAG A: DEN STATSRETLIGE LITTERATUR

Max Sørensen skrev kort om identitetsproblematikken i sin Statsforfatningsret (2. udg. 1973 ved Peter Germer):

»Hvad der her er sagt om folketingets tre behandlinger af et lovforslag, forudsætter at det drejer sig om samme forslag på alle stadier. På den anden side er det udtrykkeligt forudsat, at ændringer kan ske undervejs. Hvor vidtgående ændringer kan der vedtages uden at forslaget mister sin identitet? Spørgsmålet kan ikke besvares abstrakt, men kun på grundlag af en konkret vurdering. Det må være formandens opgave at afvise ændringsforslag der er så vidtgående, at forslaget reelt er et andet end det oprindeligt forelagte (jfr. Jur. Grundbog p. 100-102.) ...«

Alf Ross anførte bl.a. følgende (i Dansk Statsforfatningsret I, 3. udg. 1980, ved Ole Espersen, side 321 f):

»Den nævnte grundlovsbestemmelse må forudsætte at det er det *samme* forslag der har været genstand for tre behandlinger. Herved opstår spørgsmålet om, hvor vidtgående ændringsfor-

slag der kan stilles uden at sprænge forslagets *identitet*. Bortset fra klare men usandsynlige ydertilfælde – fx at der ikke til et forslag til motorlov kan stilles ændringsforslag der vedrører ægteskab og skilsmisse – er det svært at sige noget præcist herom. Spørgsmålet kan især tænkes at opstå dersom lovforslaget selv angår ændringer i og tilføjelser til en omfattende lov, fx retsplejeloven. Hvis der ikke er tale om en total revision, men fx om en ændring af reglerne om Sø- og Handelsretten i København, kan det ikke være berettiget som ændringsforslag hertil at komme ind på alle andre emner der omhandles i retsplejeloven. En vis umiddelbar saglig forbindelse må kræves. Spørgsmålet er ikke uden praktisk betydning. Ved vurderingen af om identiteten er gået tabt, må der lægges vægt på den reelle forskel mellem det oprindelige fremsatte lovforslag og de senere ændringer. At ændringsforslagene f.eks. medtager ændringer i det oprindelige forslags titel eller består i en total omskrivning af det oprindelige forslag med indføjeelse af de ønskede ændringer, er ikke i sig selv afgørende.

Ved vurderingen bør der, når der er tale om ændringsforslag til fremsatte ændringsforslag til en bestemt lov, ske en vurdering af den ønskede ændrings forhold til det først fremsatte ændringsforslag og ikke til loven som helhed. Der kan i øvrigt om praksis henvises til en omfattende gennemgang, foranlediget af uenighed i tinget om identitetsproblemerne, i beretning fra udvalget for forretningsordenen af 14. juni 1974 (Folketingstidende 1973-74, 2. samling, B, sp. 1002) hvor der gives eksempler på både accepterede og ikke-accepterede ændringsforslag. Problemet kan næppe tænkes indbragt for domstolene og skulle dette ske ville disse formentlig afvise sagen under henvisning til, at grdl. § 41, stk. 2, må betragtes som en intern ordensforskrift som det må tilkomme Folketingets formand eller tinget at påse (FF §§ 4 og 23).«

I Juridisk Grundbog, bind 2, Loven, 1989, er på side 118 anført:

»Der lader sig ikke opstille nogen fast retningslinie for afgørelsen. Den i teorien formulerede sætning, hvorefter vægten lægges på, om forslagets identitet er ændret, giver næppe megen vejledning. Og der kan næppe generelt siges andet og mere, end at der må anlægges en konkret vurdering af, om ændringsforslagene under hensyn til deres indhold og formål er så forskel-

lige fra det fremsatte forslag, at det ikke er for-
svarligt at unddrage dem en fuldstændig tingsbe-
handling.»

Peter Germer har kort (i Statsforfatningsret, 2.
udg. 1995, side 70) skrevet følgende om spørgs-
målet:

»Grundlovens krav om tre behandlinger forud-
sætter, at der på alle trin i lovgivningsprocessen
er tale om samme lovforslag, således at æn-
dringsforslag, der er så vidtgående, at lovforsla-
gets identitet bringes i fare, må afvises. Om et
ændringsforslag skal anses som for vidtgående,
beror på en konkret vurdering.«

Henrik Zahle skriver følgende om problem-
stillingen (i Dansk Forfatningsret, bind 1, side
264 f):

»Ændringsforslag kan ikke angå hvad som
helst. Uden en vis emnemæssig nærhed mellem
forslag og ændringsforslag ville kravet om tre
behandlinger miste sin mening. Man siger, at
lovforslaget skal bevare sin »identitet«, A. Ross
1980, s. 321, P. Germer 1988, s. 85, men dette
kan ikke forstås bogstaveligt. Ændringsforslaget
må have en vis emnemæssig forbindelse med det
oprindelige lovforslag. Det er ikke tilstrækkeligt,
at ændringsforslaget vedrører samme lov som
lovforslaget, f.eks. kan et forslag om (ændring
af) fvl. Kap 14 om vederlag til folketingsmed-
lemmer ikke »ændres« ved et forslag om at tilfø-
je ændring af lovens regler om stemmeafgivi-
ning. Et ændringsforslag kan være en anden
måde at løse det problem, som forslaget vil løse,
hvilket kan tale for at tage det under behandling
– også selv om den alternative løsning er ubeha-
gelig for en anden personkreds, jf. J. Albæk Jen-
sen i UfR 1990 B s. 178 om nedlæggelse af for-
skellige seminarier. Den emnemæssige nærhed
påses af formanden, og hvis formanden indstil-
ler, at forslaget afvises, afgøres spørgsmålet af
plenum. Et ændringsforslag, der som alternativ
træder i stedet for det oprindelige forslag, ligger
i almindelighed nærmere end en ændring, der
supplerer det oprindelige. Emnet for den foregå-
ende politiske debat kan have forberedt æn-
dringsforslaget.«

Spørgsmålet har endvidere været behandlet
hos fhv. folketingssekretær Johs. Thorborg,
Kommentar til Folketingets Forretningsorden,
1969, side 54 ff, hvor det bl.a. anføres:

»Der kan være tilfælde, hvor et ændringsfor-
slag må afvises af formanden, fordi det er så vidt-
gående, at dets gennemførelse ville betyde, at det

pågældende lovforslag eller forslag til folke-
tingsbeslutning næsten kunne siges at miste sin
identitet. Man må i tvivlstilfælde lægge nogen
vægt på, om de foreslåede ændringer har været
på tale allerede ved sagens 1. behandling, eller
de først er blevet inddraget i debatten ved 2. be-
handlingen eller måske endda ved 3. behandlin-
gen, idet der i sidstnævnte tilfælde må vises sær-
lig stor tilbageholdenhed i betragtning af grund-
lovens krav om, at et lovforslag skal undergives
3 behandlinger inden dets endelige vedtagelse.
Hvad der også må tages i betragtning er, om æn-
dringsforslaget kan påregnes vedtaget med bred
tilslutning eller der – hvilket opfordrer til nogen
forsigtighed – kun er et knebent flertal for det.«

BILAG B: PRAKSIS EFTER 1994

1. I december 1995 ønskede undervisningsmi-
nisteren at stille 2 ændringsforslag til et lov-
forslag om deltagerbetaling ved aktiviteter i
henhold til folkeoplysningsloven. Æn-
dringsforslagene vedrørte løn- og ansættel-
sesvilkår for klubmedarbejdere, og ministe-
ren anførte da også i bemærkningerne til æn-
dringsforslagene, at de »omhandler et yder-
ligere emne«, hvorfor dette »foreslås indfø-
jet i lovforslagets undertitel«. Lars Løkke
Rasmussen rejste i forbindelse med Uddan-
nelsesudvalgets behandling spørgsmålet om
identitet. Ændringsforslagene blev trukket
tilbage. Da ministeren efterfølgende oplyste,
at han fortsat ønskede ændringsforslagene
gennemført, blev der fra Folketingets side
givet udtryk for, at ændringsforslagene ikke
opfyldte identitetskravet.
2. I en anden sag fra samme tidspunkt ønskede
indenrigsministeren at fremsætte ændrings-
forslag til lovforslaget om midlertidig op-
holdstilladelse til personer fra Serbien-Mon-
tenegro m.v. Lovforslaget vedrørte en sam-
let løsning på udsendelsesproblemerne samt
en klarere retsstilling for personer fra Serbi-
en-Montenegro. Ændringsforslaget vedrørte
udenlandske kvinders retsstilling i forhold
til udlændingeloven. Birthe Rønn Hornbech
rejste over for Folketingets formand spørgs-
målet om identitet. Folketingets formand
fandt ikke, at ændringsforslaget burde søges
gennemført som ændringsforslag, men i ste-
det burde gennemføres som selvstændigt
lovforslag. Det blev meddelt indenrigsmini-
steren, der derefter trak ændringsforslaget.

Det blev efterfølgende fremsat som et selvstændigt lovforslag.

3. I april 1996 fremsendte kirkeministeren efter anmodning fra Kirkeudvalget i forbindelse med behandlingen af et forslag til lov om ændring af folkekirkens økonomi (Budgetprocedure, kirkebladsudgifter m.v.) et forslag til lov om afskaffelse af rådighedsbeløbene og overladelse til menighedsrådet til frit at budgettere sådanne aktiviteter. Udvalget havde bedt om et egentligt ændringsforslag, men ministeren vurderede, at en sådan ændring burde gennemføres ved et selvstændigt lovforslag af hensyn til de kirkelige organers mulighed for at fremsætte kommentarer. Uanset at et sådant ændringsforslag ville være vidtgående, gik det efter Folketingets opfattelse næppe ud over, hvad der tidligere var blevet accepteret i udvalgene. Det er sandsynligt, at de pågældende partier ikke ville stille det planlagte ændringsforslag som følge af den opståede tvivl.
4. I oktober 1997 fremsatte indenrigsministeren forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse og beredskabsloven. Med lovforslaget indførtes der krav om udsendelse af dagsorden til udvalgsmedlemmer forud for mødet, fremlæggelse et eller flere steder i kommunen af fortegnelse af sager, der ville komme til behandling på udvalgenes møder samt tidsfrister for kommunalbestyrelses- eller udvalgs møder for udsendelse af dagsorden og relevant sagsmateriale. SF ønskede at stille ændringsforslag, hvorefter indkomne eller oprettede/udgående dokumenter i kommunen senest den efterfølgende dag skulle registreres i en journal- og en postliste, som skulle være offentligt tilgængelig efter offentlighedsloven. SF fik besked om, at ændringsforslagene, om end på grænsen, næppe overskred den praksis, som Folketinget fulgte vedrørende identitetsproblematikken. Ændringsforslagene blev stillet i betænkningen, men blev ikke vedtaget.
5. I samlingen 1998-99 fremsatte økonomiministeren 6 lovforslag vedrørende den finansielle tilsynslovgivning. Det var et gennemgående træk i forslagene, at de indeholdt præciseringer i reglerne om tavshedspligt for de ansatte i Finanstilsynet. Enhedslisten ønskede at stille ændringsforslag, hvorefter der i Folketinget skulle oprettes et særligt udvalg, der skulle føre kontrol med Finanstilsynets kontrolvirksomhed. Medlemmerne af dette kontrolorgan skulle være underlagt samme tavshedspligt som de ansatte i Finanstilsynet. Efter at Enhedslisten var blevet meddelt, at der var identitetsproblemer, besluttede de at fremsætte ændringerne som et selvstændigt lovforslag.
6. I samme samling tilkendegav Venstre og De Konservative under udvalgsbehandlingen af L 108 (om skærpelse af sanktioner ved kørsel med overlæs, overtrædelse af køre-/hviletidsbestemmelser, indgreb i hastighedsgrænser og overtrædelse af hastighedsgrænser samt ændrede regler for betaling for syn af køretøjer samt nye regler for tilbagekaldelse af vognmandstilladelser), at de ønskede, at hastighedsgrænsen for lastbiler blev sat op, dels på motorveje og dels i byområder, hvor der for øvrig trafik gjaldt en højere hastighedsgrænse end den normale på 50 km/t. Det blev over for Venstre og De Konservative tilkendegivet, at der kunne rejses tvivl om identiteten, og de afstod herefter fra at stille ændringsforslaget.
7. I juni 1998 fremsatte indenrigsministeren et forslag til lov om afgift på kommuner og amtskommuner i forbindelse med kommunale skattestigninger. Hovedsigtet var dels, at primær- og amtskommuner skulle betale en afgift til staten på 25 pct. af det provenu, som de opnåede, hvis de hævede kommuneskatten, dels, at der gennemførtes en ændring af loven om kommunernes medfinansiering af skatteløftet. Kommunerne skulle herefter medfinansiere det såkaldte skrå skatteløft set i relation til, hvor meget de havde ladet skatterne stige fra 1993 til 1998. Senere på måneden fremsatte indenrigsministeren et ændringsforslag, som gik ud på at foretage ændringer af to eksisterende love i stedet for at gennemføre en ny hovedlov. Ændringsforslagene gik ud på at give en præmie på 25 pct. til skattelettelser i stedet for at gennemføre en afgift på skattestigninger. Endvidere skulle kommunernes medfinansiering af skatteløftet ske på baggrund af evt. fremtidige skattestigninger. For så vidt angik ændringerne i kommunernes medfinansiering, var der ikke nogen identitetsproblemer. Derimod var det tvivlsomt, om den

del, som vedrørte belønning for skattelettelser, var tilstrækkeligt til at overholde identitetskravet. Efter at problemstillingen blev rejst af et medlem af Kommunaludvalget, trak indenrigsministeren L 111 tilbage og fremsatte i stedet et nyt lovforslag.

8. Den omtalte restriktive praksis er blevet fravejet i forbindelse med den i indledningen nævnte sag om registrerede partners adgang til stedbarnsadoption. Den drejede sig om et ændringsforslag til L 70 (1998-99) om forslag til lov om ændring af lov om indgåelse af registreret partnerskab og lov om personnavne. (Dette lovforslag blev senere delt i to). Lovforslaget angik følgende hovedpunkter:

- Ændring af betingelserne for indgåelse af registreret partnerskab, således at personer fra lande med tilsvarende regler kan lade sig registrere her i landet.
- Ændring af gebyrer for udstedelse af navnebevis.

Et antal medlemmer af Retsudvalget ønskede, at der til L 70 (eller L 40) blev stillet ændringsforslag om, at registrerede partnere fik mulighed for at stedbarnsadoptere. Om identitetsspørgsmålet blev følgende anført:

»...

For identitet taler i den konkrete sag, at problemstillingen rent faktisk blev debatteret under 1. behandling af L 70. Dette argument svækkes dog i den konkrete sag derved, at der er tale om et emne, hvor der ofte er forskellige holdninger inden for partierne. De medlemmer, som måtte have en anden holdning, havde derfor reelt ikke mulighed for at argumentere for deres synspunkter under 1. behandling.

Imod taler navnlig:

1. at det ønskede ændringsforslag ligger meget fjernt fra de 2 oprindelige forslag

2. at der er tale om en principiel problemstilling
3. at der er tale om et spørgsmål, som der formentlig langt fra er enighed om blandt Folketingets medlemmer.

...«

Sagen blev efterfølgende drøftet i Præsidiumet, og det var flertallets opfattelse, at der forelå identitet mellem lovforslaget og ændringsforslaget.

Under andenbehandlingen i Folketinget udtalte justitsministeren følgende:

»Hr. Jann Sjurson var også inde på at ville afvise ændringsforslaget med henvisning til identitet, og det tilkommer selvfølgelig ikke mig som justitsminister at afgøre identitetsspørgsmål. Jeg vil bare sige, at hvis ændringsforslaget her ville blive afvist med henvisning til identiteten, ville det være en ændring i den praksis, der har været gældende for Folketinget hidtil.«

Videre anførte han:

»Jeg har været inde på identitet, og det vil jeg ikke knytte flere bemærkninger til. Det er noget, vi normalt ikke bruger i den almindelige politiske kamp her, men det kan jeg forstå Venstre synes man skal gøre. Det er jeg ikke tilhænger af. Jeg synes, man ved identitet skal holde sig til det, det drejer sig om, nemlig en klinisk, juridisk vurdering af identiteten. Og i forhold til den vurdering, som normalt foretages af Folketinget, er der identitet.

Da det er et lovforslag, der drejer sig om registreret partnerskab, og da det her indgik under førstebehandlingen i Folketinget og er indgået under udvalgsbehandlingen, er der ikke efter mine vurderinger og efter traditionel juridisk vurdering i Justitsministeriet noget, der ikke lever op til sædvanlig praksis for identitet.«

Lovforslaget med det stillede ændringsforslag blev efterfølgende endeligt vedtaget ved tredjebehandlingen i Folketinget.