

LOVSEKRETARIATET

FOLKETINGET



NOTAT

OM FOLKETINGETS KONTROL MED REGERINGEN I ENKELTSAGER
(BESLUTNINGER OG BERETNINGERS VIRKNING)

Sammenfatning

Et muligt flertal af Fødevareudvalgets medlemmer overvejer at pålægge fødevareministeren at gribe ind i en konkret sag om anvendelsen af Lurmærket. Fødevarestyrelsen har truffet en administrativt endelig afgørelse i sagen.

20. maj 2008

Ref.: 07-001471-6

Rammerne for, hvad Folketinget og Folketingets udvalg kan pålægge regeringen, er meget vide, og det klassiske magtadskillelsesprincip i grundlovens § 3 antages ikke at hindre en omfordeling af opgaverne i forhold til den opgavefordeling, der følger af det traditionelle magtadskillelsesprincip. Lighedsprincipper, retssikkerhedshensyn og de almindelige forvaltningsretlige saglighedsprincipper påvirker imidlertid i et vist omfang Folketingets mulighed for indflydelse i konkrete enkeltsager (afgørelsessager).

Regeringen antages alene at være politisk – og ikke retligt – forpligtet til at følge Folketingets henstillinger i form af beslutninger og beretninger. Ministeren skal imidlertid så tidligt som muligt informere Folketinget, hvis regeringen ikke agter at efterleve beslutningen eller beretningen. En tilsidesættelse af informationsforpligtelsen kan danne grundlag for et retligt ansvar efter ministersansvarlighedslovens § 5.

Indledning

Lovsekretariatet er blevet bedt om at vurdere grænserne for, hvad Folketinget og Folketingets udvalg kan pålægge regeringen. Anmodningen har udspring i et udkast til en beretning udarbejdet i Fødevareudvalget. Med udkastet overvejer et muligt flertal af udvalgets medlemmer at pålægge fødevareministeren at gribe ind i en konkret sag om anvendelse af Lurmærket, f.eks. ved generelt at tilbagekalde delegationen til Fødevarestyrelsen i sager om markedsføring af fødevarer og ved konkret at genoptage den pågældende sag.

Sagen om Lurmærket blev indledt i 2006, hvor Margarineforeningen anmeldte markedsføringen af Arlas "Lurpak Smørbar" til Fødevareregion Nord. Fødevareregionen fandt Arlas markedsføring vildledende og egnet til at give forbrugeren den fejlagtige opfattelse, at der var tale om smør. Arla Foods og Mejeri-foreningen klagede over fødevareregionens afgørelse til Fødevarestyrelsen, som under henvisning til, at markedsføringen ikke fandtes vildledende, omgjorde afgørelsen i oktober 2007.

Lurmærket blev etableret som privat smørmærke i 1901. I 1906 overdrog erhvervet administrationen af mærket til staten. I 1990'erne blev mærket på ny privatejet, da staten overdrog mærket til Mejeriforeningen. Baggrunden herfor var, at Kommissionen anså den statslige administration af mærket som en handelshindring, hvorfor mærket måtte undergives privat administration for at forbeholdes danske produkter.

Fødevareministeren har den 8. januar 2008 været i samråd i Erhvervsudvalget om sagen. Af ministerens talepapir til brug under samrådet fremgår, at Fødevareministeriet ikke har til hensigt at intervenere i sagen¹. Fødevareministeren har endvidere besvaret en række spørgsmål. Der ses ikke at være stillet spørgsmål til ministeren om, hvorvidt denne har til hensigt at følge en eventuel henstilling fra Folketinget, som beskrevet ovenfor.

Folketingets parlamentariske kontrol

Folketingets parlamentariske kontrol med regeringen er ikke – som deltagelsen i lovgivningsarbejdet – fastlagt i grundloven. Det juridiske grundlag er først og fremmest parlamentarismen, som er fastlagt i grundlovens § 15. Efter denne bestemmelse kan ingen minister forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham, og regeringen skal gå af eller udskrive valg, hvis Folketinget udtrykker mistillid til statsministeren.

Ministeren er statsforvaltningens øverste chef. Kombinationen af administrativ og politisk ledelse af forvaltningen anses som et centralt og værdifuldt led i det danske parlamentariske system. Den politiske afhængighed sikrer, at forvaltningen sker i overensstemmelse med Folketingets – og derigennem befolkningens – opfattelse. Ifølge Lars Busck kan ethvert forvaltningsanliggende i den ministerstyrede forvaltning principielt gøres til genstand for en politisk bedømmelse, og en minister skal altid kunne forsvare sin forvaltnings afgørelser over for Folketinget². Heroverfor står imidlertid ønsket om at undgå politisk ladede afgørelser i enkeltsager (politisk magtfordrejning), der opfattes som en central del af retssikkerheden³.

Ministeren har som forvaltningschef en almindelig adgang til at fastsætte instruktioner om, hvordan embedsmændene skal udføre deres opgaver. Instruktionerne kan også vedrøre udfaldet af bestemte sager.

Grundlovens § 3

Grundlovens § 3 bestemmer, at den *lovgivende magt* er hos regeringen og Folketinget i forening, den *udøvende magt* hos regeringen og den *dømmende magt* hos domstolene.

¹ Erhvervsudvalget, alm. del – bilag 108.

² Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen, 1988, side 26.

³ Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen, side 27.

Traditionelt opfattes *lovgivning* som fastsættelse af generelle retsregler, *udøvende* magt som konkret retsanvendelse i forhold til den enkelte borger og *dømmende* magt som afgørelse af retstvister og tildeling af straf. Ifølge dette klassiske magtadskillelsesprincip bør og skal konkret anvendelse af retsregler i forhold til den enkelte borger overlades til regeringen.

Grundlovens § 3 fastlægger et fundamentalt forfatningsretligt princip. Med opdelingen af de forfatningsretlige funktioner opnås en styreform med magtbalance mellem de øverste statsorganer. Da lighedshensynet ikke altid stemmer overens med politisk indblanding, beskytter ordningen borgerne mod vilkårlige indgreb.

Det er imidlertid almindeligt antaget, at grundlovens § 3 ikke udelukker en omfordeling af opgaverne mellem Folketinget og regeringen, og i praksis genbrydes det klassiske magtadskillelsesprincip i flere henseender⁴. Lovbestemmelser med konkret indhold vedtages af Folketinget, den udøvende magt (forvaltningen) udsteder administrative retsfor skrifter, og administrative myndigheder træffer afgørelse i retstvister.

Ministeransvar

Folketingets mulighed for at gøre et *politisk ansvar* gældende over for en minister følger af grundlovens § 15, hvorefter "ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham". Der er ingen begrænsninger i denne mulighed, heller ikke i muligheden for – som det mindre i forhold til et mistillidsvotum – at reagere kritisk på en ministers handlinger i en folketingsbeslutning eller udvalgsberetning.

Ministeren kan også stilles *retligt til ansvar*, hvis ministeren forsætligt eller groft uagtsomt har tilsidesat de pligter, der påhviler denne efter grundloven, lovgivningen i øvrigt eller stillingens beskaffenhed. En minister kan også stilles retligt til ansvar, hvis denne giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger, der er væsentlige for Folketingets bedømmelse af sagen. Sager om ministres embedsførelse behandles af Rigsretten. Det er Folketinget, der beslutter, om der skal rejses tiltale mod en minister, jf. grundlovens § 16.

Ministres ansvarlighed skal ifølge grundlovens § 13 bestemmes ved lov. Reglerne findes i lov om ministres ansvarlighed⁵. Ministeransvarlighedsloven omhandler kun ministres retlige ansvar. Rigsrettens vurderingsgrundlag er gæl-

⁴ Bl.a. Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen, side 28, Grundloven med kommentarer, 2. udg. 2006, side 126ff., og Jørgen Albæk Jensen, Parlamentarismens statsretlige betydning, 2. udg. 1997, side 91.

⁵ Lov nr. 117 af 14. april 1964 om ministres ansvarlighed.

dende ret, og rigsretstiltale forudsætter, at der er sket tilsidesættelse af en retlig pligt.

Beslutninger og beretningers virkning

Spørgsmålet, om en minister kan pådrage sig et retligt ansvar for at tilsidesætte en folketingsbeslutning, blev debatteret under behandlingen af ministeransvarlighedsloven i 1964, uden at Folketinget nåede til enighed herom. Af udvalgsbetænkningen til lovforslaget fremgår, at der ikke med loven er taget stilling til, i hvilket omfang Folketinget efter forfatningen kan pålægge ministre pligter i beslutningsform⁶.

Det generelle spørgsmål om folketingsbeslutningers og beretningers retlige karakter er bl.a. behandlet i den statsretlige litteratur af Lars Busck, Jørgen Albæk Jensen, Henrik Zahle og Jens Peter Christensen⁷.

Vurderingen afhænger af, om beslutningerne har hjemmel i grundlov, lov eller forretningsorden. Er beslutningen hjemlet, antages den at have samme retlige relevans som hjemmelsbestemmelsen⁸. For så vidt angår ikke hjemlede folketingsbeslutninger og beretninger er det den almindelige opfattelse, at regeringen ikke er retligt, men kun politisk, forpligtet til at følge beslutningen⁹. Afvisning af at efterkomme beslutningen kan således alene mødes af politiske sanktioner, eventuelt en mistillidserklæring, men ikke af retlige sanktioner.

Det er almindeligt anerkendt, at folketingsbeslutninger og beretninger i vidt omfang efterleves i praksis. Ifølge Henrik Zahle har dette skabt en forventning om efterlevelse med den følge, at folketingsbeslutninger og udvalgsberetninger må anses som retligt relevante¹⁰. Efter Zahles opfattelse pådrager ministeren sig altså et retligt ansvar ved at se bort fra beslutningen. Folketingsbeslutninger og beretninger kan ikke have retsvirkninger, der strider mod grundlov, lov eller praksis¹¹.

⁶ FT 1963/64, tillæg B, side 376.

⁷ Folketingets kontrol med forvaltningen, side 110ff., Parlamentarismens statsretlige betydning, side 89ff., Institutioner og regulering, 3. udg. 2001, side 320ff., og Forfatningsretten og det levende liv, 1990, side 193ff.

⁸ Bl.a. Zahle, Institutioner og regulering, side 325, og Jørgen Albæk Jensen, Parlamentarismens statsretlige betydning, side 89.

⁹ Se bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret ved Ole Espersen, 3. udg. 1980, side 313, Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen, side 110ff., Jørgen Albæk, Parlamentarismens statsretlige betydning, side 117, Jens Peter Christensen, Forfatningsretten og det levende liv, side 201, og Grundloven med kommentarer, side 225ff.

¹⁰ Institutioner og regulering, side 331.

¹¹ Jf. bl.a. Zahle, Institutioner og regulering, side 330, og Grundloven med kommentarer, 2. udg. 2006, side 226.

Som mindre vidtgående retlig konsekvens af beslutninger og beretninger antager Peter Germer, Lars Busck og Jørgen Albæk Jensen, at der gælder en retlig forpligtelse til så tidligt som muligt at informere Folketinget, hvis regeringen ikke agter at efterleve Folketingets beslutning eller beretning¹². Besked gives i det forum, hvorfra pligten er modtaget. En tilsidesættelse af informationsforpligtelsen antages at udløse et retligt ansvar efter ministeransvarlighedslovens § 5.

Justitsministeriet tog i 1997-98 på Retsudvalgets foranledning stilling til spørgsmålet om den retlige virkning af folketingsbeslutninger og udvalgsberetninger, der ikke er vedtaget med hjemmel i grundlov, Folketingets forretningsorden eller øvrig lovgivning¹³. Retsudvalget havde i sin beretning over lovforslag nr. L 133 fra folketingsåret 1996-97 anbefalet en række tiltag og bad nu justitsministeren om at redegøre for, hvorvidt de respektive ministre var forpligtede til at søge disse henstillinger udført.

Af Justitsministeriets besvarelse fremgår, at en minister efter ministeriets opfattelse ikke er retligt forpligtet, jf. ministeransvarlighedslovens § 5, til at fremsætte lovforslag med et nærmere bestemt indhold til opfyldelse af en folketingsbeslutning. Ministeren er imidlertid efter ministeriets opfattelse forpligtet til at underrette Folketinget om regeringens overvejelser og om begrundelsen for, at regeringen ikke finder, at der bør fastsættes regler af den karakter, som beslutningen lægger op til. Det samme gør sig efter ministeriets opfattelse gældende, for så vidt angår udvalgsflertals henstillinger, der er indeholdt i f.eks. en beretning fra udvalget.

Multivitaminjuicesagen

Spørgsmålet om udvalgsberetningers retlige betydning blev rejst i forbindelse med Fødevarerudvalgets behandling af den såkaldte Multivitaminjuicesag.

Fødevarerudvalget afgav den 17. november 2004 beretning nr. 1 om forbud mod markedsføring af juice som multivitaminjuice. I beretningen pålagde et flertal af udvalgets medlemmer regeringen at opretholde en afgørelse, som var truffet af Fødevarestyrelsen i maj 2004, men siden omgjort af Fødevarerministeriet i august 2004.

Den 27. april 2005 meddelte fødevarerministeren udvalget, at regeringen ikke kunne følge flertalsindstillingen. Fødevarerministeriet havde forinden forelagt

¹² Peter Germer, Statsforfatningsret, side 85, Lars Busck, Folketingets kontrol med regeringen, side 125ff., og Jørgen Albæk Jensen, Parlamentarismens statsretlige betydning, 1997, side 105. Lars Busck finder pligten til afmelding over for udvalgsbeslutninger mere tvivlsomt, da de vurderes at have en svagere karakter end pligter, der er resultat af det samlede Folketings beslutning.

¹³ Retsudvalgets spørgsmål nr. 15 til lovforslag nr. L 36 (revision af psykiatriloven m.v.) fra samling 1997-98 (2. samling).

spørgsmålet for Justitsministeriet, som i et notat af 27. september 2004 udtalte, at Fødevarerministeriet efter Justitsministeriets opfattelse ville have handlet i strid med Danmarks EU-retlige forpligtelser, hvis ansøgeren ikke havde fået tilladelse til at benævne produktet "Multivitamin juice".

Afslutningen på sagen blev Fødevarerudvalgets beretning nr. 1 af 9. juni 2005 om regeringens håndtering af sagen om forbud mod markedsføring af et juiceprodukt som multivitaminjuice. Udvalgets flertal (udvalget med undtagelse af V og K) fandt ministerens håndtering af sagen overordentlig kritisabel. Flertallet lagde i den forbindelse vægt på, at domstolenes vurdering af spørgsmålet – og ikke Justitsministeriets antagelser – burde have været afgørende.

Begrænsninger af administrativ kontrol

Som det fremgår af fødevarerministerens svar på spørgsmål nr. 34 og 36 den 14. december 2007 (FLF alm. del), er sagen om Lurmærket behandlet af Fødevarerregionen som første instans og af Fødevarestyrelsen som anden instans. Fødevarestyrelsens afgørelse er administrativt endelig, hvilket vil sige, at den ikke kan påklages til Fødevarerministeriet¹⁴. Fødevarestyrelsens afgørelse kan derimod indbringes for domstolene i medfør af grundlovens § 63, f.eks. af Margarineforeningen som berørt part.

Af den hierarkiske statsforvaltning følger, at et ministerium kan udstede generelle og konkrete tjenestebefalinger, indkalde sager fra underordnede styrelser og på eget initiativ omgøre disses afgørelser – uanset om administrativ rekurs er afskåret ved lov eller i henhold til lov¹⁵.

Den overordnede myndigheds mulighed for at ændre eller evt. ophæve den underordnede myndigheds afgørelse begrænses imidlertid af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger – berettigede forventninger, proportionalitet og saglighed¹⁶. Navnlig når der som her er tale om en skønsmæssig afgørelse, udvises der typisk tilbageholdenhed ved sagens prøvelse.

Adressatens berettigede forventninger skal afvejes over for eventuelle modstående interesser. Adressaten har indrettet sig efter afgørelsen og disponeret i tillid hertil, og desto mere ændringen griber ind i borgerens forhold, desto mere tungtvejende må begrundelsen for ændringen være. Herudover skal der

¹⁴ Se fødevarerlovens § 58, stk. 1, og dagældende bekendtgørelse nr. 1479 af 15. december 2005.

¹⁵ Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen, side 20, Jens Garde m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 4. udg. 2004, side 47ff., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg. 2002, side 1014ff.

¹⁶ Se nærmere Jens Garde m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, side 526ff., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, side 942ff.

foreligge en saglig begrundelse for tilbagekaldelsen, f.eks. i form af nye oplysninger i sagen. Revurdering af de faktiske forhold eller et nyt politisk flertal i en kommunalbestyrelse begrundet f.eks. ikke i sig selv en ændring.

Skulle ministeriet følge udvalgsflertallets pålæg og ændre Fødevarestyrelsens afgørelse, kan sagen af de berørte parter indbringes for og ændres af domstolene. Fødevarestyrelsens oplysning om, at tyske domstole har afgjort en lignende sag til fordel for Arla Foods må forventes at indgå med en vis vægt under en eventuel retssag¹⁷.

Konklusion

Grundlovens § 3 forhindrer som udgangspunkt ikke, at Folketinget gennem beslutninger eller beretninger involverer sig i konkrete enkeltsager (afgørelsessager). Grundlovens § 3 hindrer endvidere ikke Folketinget i at pålægge ministeren at træffe bestemte afgørelser. Ligheds- og retssikkerhedshensyn, som beskytter mod vilkårlige indgreb, begrænser imidlertid i et vist omfang Folketingets indflydelse på konkrete enkeltsager.

Beslutninger og beretninger uden særlig hjemmel antages alene at være politisk bindende for regeringen og ministeren. Som konsekvens kan ministeren ikke stilles retligt til ansvar alene under henvisning til (bevidst) tilsidesættelse af en folketingsbeslutning eller beretning. Ministeren antages dog at være pålagt en informationsforpligtelse over for Folketinget, hvis beslutningen eller beretningen ikke efterleves. En tilsidesættelse af informationsforpligtelsen kan medføre retligt ansvar i form af rigsretstiltale og -dom.

De almindelige forvaltningsretlige grundsætninger begrænser ministerens reaktionsmuligheder over for underinstansens konkrete afgørelser. Også dette påvirker – om end indirekte – Folketingets indflydelse på konkrete enkeltsager.

¹⁷ Fødevarerministerens svar af 5. december 2007 på spørgsmål 18 fra Fødevarerudvalget (FLF alm. del).