

Bilag 1

Europarådets retningslinjer om rettigheder og pligter for oppositionen i et demokratisk parlament sammenholdt med grundloven og Folketingets Forretningsorden

I skemaet herunder sammenholdes de enkelte retningslinjer i resolution 1601 med relevante regler i den danske grundlov og Folketingets Forretningsorden. I venstre kolonne under nummeret er indsat et tegn, der markerer, om danske regler lever op til forslagene i Europarådets retningslinjer. Hvis danske regler i store træk lever op til forslagene, selv om reglerne ikke er helt sammenlignelige med resolutionens forslag, er der indsat et (+). Hvis danske regler ikke lever op til forslagene, og man med rimelighed kan sammenligne danske regler med forslaget, er indsat et (-). Det gælder f.eks., hvor resolutionen foreslår, at en mindretalsgaranti udløses, hvis f.eks. 1/4 af parlamentets medlemmer kræver det, og danske regler ikke indeholder en sådan ret for et mindretal, eller at kravet til mindretallets størrelse er større end i resolutionen. Hvis et forslag i resolutionen ikke med rimelighed kan sammenlignes med danske regler, er der indsat et (*).

<u>Retningslinjer i Europarådets resolution</u>		<u>Regler i grundlov og forretningsorden</u>
Nr. 1 (+)	Parlamentarikere skal kunne udføre deres mandat uafhængigt. De må ikke være bundet af nogen form for instruktion eller bundet mandat.	Opfyldt af bestemmelsen i grundlovens § 56 om, at folketingsmedlemmer alene er bundet af deres overbevisning og ikke ved forskrift fra deres vælgere.
Nr. 2.1. (+)	Parlamentarikere skal have ytringsfrihed.	Opfyldt i grundlovens § 77. Desuden er en særlig vidtgående ytringsfrihed i politisk debat anerkendt i retspraksis vedr. æreskrænkelser mv.
Nr. 2.2.	Oppositionen skal deltage i vejledning, undersøgelse og kontrol af regeringens handlinger og politik.	
Nr. 2.2.1. (+)	Oppositionsmedlemmer og medlemmer af regeringspartier skal have ret til at modtage samme informationer fra regeringen.	Der findes ikke generelle regler om regeringens pligt til af egen drift at forsyne Folketinget med informationer bortset fra grundlovens § 38 om åbningsreddegørelsen. Der kan dog i lovgivningen være fastsat særlige regler om, at regeringen f.eks. årligt skal afgive en reddegørelse for udviklingen på et område. Information fra regeringen / en minister, der er stillet til Folketinget eller et udvalg, tilgår alle medlemmer / udvalgsmedlemmer. Der er i øvrigt ikke nogen pligt for regeringen / den enkelte minister til at give Folketinget de samme informationer, som ministeren uden at være forpligtet hertil f.eks. giver til ordførere fra sin egen partigruppe. Offentlighedsloven og grundlæggende forvaltningsretlige principper betyder dog, at dokumenter, som en minister sender fra sit ministerium til f.eks. sin partigruppe eller medlemmer heraf, som udgangspunkt bliver undergivet aktindsigt, hvorved andre (f.eks. partier eller pressen) kan få adgang hertil.

Nr. 2.2.2. (+)	Oppositionsmedlemmer skal have ret til at stille mundtlige og skriftlige spørgsmål og til at modtage svar herpå.	En ret til at stille spørgsmål er sikret i grundlovens 53 om forespørgsler. Folketingets Forretningsordens § 20 og § 8, stk. 6, (udvalgsspørgsmål) giver herudover ret til at stille spørgsmål men uden svarpligt for ministeren.
Nr. 2.2.3. (+)	Oppositionsmedlemmer skal privilegeres i forbindelse med spørgsmål til regeringen. Særligt skal der være adgang til "åben spørgetid", og oppositionen skal have ret til at stille flere spørgsmål end medlemmer fra regeringspartier.	Ikke forskel på rettighederne for oppositionsmedlemmer og medlemmer fra regeringspartier. En åben spørgetid, hvor ministre uden forberedelse svarer på medlemmernes spørgsmål er indført med "spørgetimen", jf. Folketingets Forretningsorden § 20, stk. 10 og 11. Der er ikke forskel på, hvor mange spørgsmål medlemmer af oppositionspartier henholdsvis regeringspartier kan stille. I praksis stilles langt de fleste spørgsmål til ministre af oppositionens folketingsmedlemmer samt medlemmer af andre partier, der ikke er repræsenteret i regeringen.
Nr. 2.2.4. (+)	Medlemmer af oppositionspartier skal have ret til at stille forespørgsler med efterfølgende debat samt til at foreslå, at der udtrykkes mistillid til regeringen.	Grundlovens § 53 og Folketingets Forretningsordens §§ 21 og 24 giver ret til forespørgselsdebatter. Folketinget (plenum) skal give samtykke til, forespørgslen sættes til debat. Ved behandlingen af en forespørgselsdebat kan der fremsættes forslag til vedtagelser, der bl.a. kan gå ud på, at der udtrykkes mistillid til en minister eller regeringen. Forespørgselsdebatter kan foreslås af ethvert medlem, og det er kun undtagelsesvist sket, at Tinget har nægtet at godkende en forespørgsel.
Nr. 2.2.5. (-)	Medlemmer af oppositionen skal kunne anmode om en indkaldelse til møde i Folketinget. Indkaldelse skal ske, hvis mindst 1/4 af medlemmerne tilslutter sig det.	Grundlovens § 39 bestemmer, at formanden skal indkalde Folketinget til møde, når mindst 2/5 af Folketingets medlemmer (eller statsministeren) skriftligt fremsætter begæring herom.
Nr. 2.2.6. (+)	På visse dage skal oppositionen have ret til sætte forslag, herunder lovforslag, til debat. På disse dage skal oppositionens forslag til dagsorden have forrang for regeringens dagsordenspunkter.	Ethvert medlem kan fremsætte lovforslag, beslutningsforslag samt forslag til forespørgsler. Folketingets formand fastsætter Tingets dagsorden jf. grundlovens § 39. Som udgangspunkt behandles alle private forslag.
2.2.7. (*)	Oppositionsmedlemmer skal kunne kræve debatter afholdt, herunder hastede debatter. Debatten skal afholdes, såfremt 1/4 af medlemmerne støtter dette.	Folketinget skal give samtykke til afholdelse af forespørgselsdebatter, herunder hasteforespørgselsdebatter. Kun undtagelsesvist er det sket, at Tinget har nægtet at godkende en forespørgsel. Hasteforespørgselsdebatter forudsættes afholdt, når en bredere kreds af partier støtter det. Mindretalsbeskyttelsen på 2/5 (jf. bl.a. grundlovens § 41, stk. 3, vedr. udskudt tredjebehandling) indgår vejledende i vurderingen.

<p>2.2.8. (-)</p>	<p>Et undersøgelsesudvalg eller et andet parlamentarisk organ til informationsindsamling skal nedsættes, hvis ¼ af medlemmerne kræver det. Oppositionsmedlemmer skal kunne blive medlemmer af undersøgelsesorganet, og formanden eller rapportøren skal komme fra oppositionen, hvis oppositionen har begæret undersøgelsen.</p>	<p>Undersøgelseskommissioner skal nedsættes, hvis der vedtages en folketingsbeslutning om det, jf. lov om undersøgelseskommissioner. Der kræves som normalt simpelt flertal i Tinget til vedtagelse af en sådan beslutning.</p> <p>Såfremt en undersøgelseskommission skal nedsættes i henhold til en folketingsbeslutning, træffer justitsministeren i samråd med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen beslutning om udformning af kommissorium og sammensætning af kommissionen. Ved udformning af loven blev det forudsat, at kommissionen sammensættes af sagkyndige (f.eks. dommere, jurister, økonomer, revisorer og lign.), som er uafhængige af den sag, som skal undersøges. Dvs. at det som udgangspunkt ikke er parlamentarikere, der udpeges. I henhold til grundlovens § 51 kan Folketinget – med simpelt flertal - dog nedsætte parlamentariske kommissioner med folketingsmedlemmer som deltagere til at undersøge almen vigtige sager. Bestemmelsen har ikke været anvendt siden 1945. Det blev i øvrigt forudsat af det sagkyndige udvalg, som afgav den betænkning, som ligger til grund for lov om undersøgelseskommissioner, at bortset fra mindre undersøgelser, vil folketingsudvalg / andre parlamentariske organer ikke være egnede til at undersøge et faktisk begivenhedsforløb for at belyse, om der må antages at være grundlag for gøre ansvar gældende mod ministre og eventuelt andre. Derimod behandles de færdige beretninger over udførte undersøgelser, der omhandler ministres forhold, af et særligt udvalg nedsat under Folketingets Udvalg for Forretningsordenen.</p>
<p>2.2.9. (*)</p>	<p>Taletiderne i parlamentets plenum skal sikre, at oppositionen mindst tildeles en taletid svarende til deres størrelse. Der bør være lige taletid til flertalssiden og oppositionen uafhængigt af deres størrelse under visse omstændigheder.</p>	<p>Forretningsordenen tildeler taletid til partigrupperne og medlemmerne, uanset om de tilhører partier, der støtter regeringen, eller de tilhører oppositionen, og uanset partiets størrelse. Normalt tildeles en længere taletid til et partis ordfører i en bestemt sag. Herudover kan alle de enkelte folketingsmedlemmer selv tage ordet (privatistindlæg), dog med kortere taletid end ordførerne.</p> <p>Ministre har længere taletid, når de deltager i behandling af lov og beslutningsforslag, giver redegørelser og besvarer forespørgsler og § 20 - spørgsmål. Efter grundlovens § 40 kan ministrene i øvrigt tage ordet "så ofte de vil".</p>
<p>2.3.</p>	<p>Oppositionen skal deltage i organiseringen af lovgivningsarbejdet</p>	
<p>2.3.1. (+)</p>	<p>Oppositionsmedlemmer skal kunne deltage i ledelsen af parlamentets forretninger. De skal have adgang til poster som næstformand og andre tillidsposter i parlamentet. De styrende organer i parlamentet skal respekterer principperne om forholdsvis repræsentation og afspejle de politiske styrkeforhold i parlamentet.</p>	<p>Formanden leder med inddragelse af næstformændene folketingsarbejdet, herunder forhandlingerne i plenum. Formand vælges ved flertalsvalg og næstformændene udpeges af de 4 største partier udover formandens parti. Hvis 60 medlemmer begærer det, skal der foretages nytvalg til formands- og næstformandsposterne, jf. forretningsordenens §§ 2 og 3. Udvalget for Forretningsordenen består af formanden og næstformænd. Herudover vælges 16 medlemmer efter forholdstalsvalg. Formanden inddrager jævnligt Udvalget for Forretningsordenen i planlægningen af folketingsarbejdet.</p>

2.3.2. (-)	Oppositionsmedlemmer skal kunne begære, at parlamentet samles ekstraordinært, hvilket skal ske, hvis mindst ¼ af medlemmerne støtter begæringen.	Grundlovens § 39 bestemmer, at indkaldelse på begæring af oppositionen kræver, at 2/5 (dvs. 72 medlemmer) af medlemmerne begærer det.
2.4.	Oppositionen skal deltage i lovgivningsarbejdet.	
2.4.1. (+)	Oppositionsmedlemmer skal kunne fremsætte lovforslag og andre forslag vedr. lovgivningsmæssige spørgsmål.	Grundlovens § 41 bestemmer, at ethvert medlem kan fremsætte lovforslag og forslag til andre beslutninger.
2.4.2. (+)	Oppositionsmedlemmer skal have ret til tale og stemme i alle debatter.	Alle medlemmer har ret til at stemme. Taleret for alle medlemmer er sikret i Folketingets Forretningsorden, jf. f.eks. §§ 26 og 28.
2.4.3. (+)	Oppositionsmedlemmer skal have ret til at fremsætte ændringsforslag.	Er opfyldt forudsætningsvis i Folketingets Forretningsorden kap. VII.
2.4.4. (+)	Oppositionsmedlemmer skal have ret til at fremsætte forslag til proceduren, f.eks. til at foreslå ændringer i dagsordenen for et møde, foreslå at quorum opnås, og til at henvise forslag (a report) tilbage til et udvalg.	De procedurerregler, der er fastsat i grundloven (f.eks. krav om 3 behandlinger af lovforslag), kan der ikke stilles forslag om ændring af. Procedureregler, der fremgår af forretningsordenen, kan kun fraviges med flertal på ¾ af de stemmende. Ændringer i dagsordenen for et møde må ske i overensstemmelse med forretningsordenens regler, herunder f.eks. at der skal gå et nærmere bestemt antal dage, fra et forslag er omdelt, til det sættes til behandling i salen (f.eks. forretningsordenens §§ 11-13). 17 medlemmer kan forlange, at rækkefølgen af afstemninger undergives særskilt forhandling, beslutning træffes ved almindeligt flertal. Tilbagevisning af et forslag til et udvalg kræver, at der er flertal herfor.
2.5.	Oppositionsmedlemmer skal deltage i parlamentarisk udvalgsarbejde	
2.5.1.	Formandskabet for permanente udvalg skal fordeles forholdsmæssigt mellem parlamentariske grupper. I mindst et permanent udvalg skal formanden komme fra oppositionen. Formandskabet for udvalg, som er ansvarlige for at overvåge regeringen som f.eks. finansudvalg, revisionsudvalg og udvalg til overvågning af efterretningstjenesterne skal gå til et medlem af oppositionen.	Grundlovens § 52 bestemmer, at Folketingets valg af medlemmer til udvalg, kommissioner, og hvem sker efter forholdstal. Folketingets Præsidium (formand og 4 næstformænd) vælges dog efter de særlige regler i forretningsordenens §§ 2, 3, 36, stk. 2. Folketingets stående udvalg nedsat i henhold til forretningsordenens § 7 sammensættes ved forholdstalsvalg. Det er dog almindeligt, at partierne slutter sig sammen i sædvanligvis to store valggrupper, og pladserne fordeles så efter forholdstal mellem valggrupperne. Inden for valggrupperne fordeles pladserne i praksis efter aftaler mellem folketingsgrupperne, og disse aftaler omfatter også fordelingen af formands- og næstformandsposter i udvalgene. Til formand for de af Folketinget valgte statsrevisorer vælges

		<p>efter praksis den statsrevisor, der har størst anciennitet. I Udvalget vedr. Efterretningstjenesterne vælges efter praksis formanden blandt et af oppositionens medlemmer af udvalget.</p> <p>I enkelte tilfælde er det ved lov bestemt, at et udvalg ikke sammensættes ved forholdsstalsvalg. Det gælder f.eks. Udvalget vedr. Efterretningstjenesterne. (Se pkt. 2.5.1 ovenfor).</p>
2.5.2. (+)	Eftvert udvalg, hvad enten det er permanent eller ej, skal sammensættes på basis af forholdsmæssig repræsentation.	
2.5.3. (+)	I udvalgene skal oppositionsmedlemmer have tale- og stemmeret, ret til at foreslå ændringsforslag, til at fremsætte forslag om proceduremæssige spørgsmål og til at fremsætte mindretalsudtalelser i vedtagne udvalgsrapporter.	Stemmeret opfyldt forudsætningsvis i Folketingets Forretningsordens § 8, stk. 4, taleret forudsætningsvis i forretningsordenens § 8, stk. 11-12. Proceduremæssige spørgsmål er ikke direkte reguleret, men omfattes af forretningsordenens § 8, stk. 4, hvorefter udvalgene træffer beslutning ved almindelig flertal. To regler om mindretalsbeskyttelse findes vedr. afgivelse af betænkning, jf. § 8 a, stk. 2, (afgives hvis 2/5 af udvalgsmedlemmerne kræver det), og afholdelse af åbne samråd (samråd holdes som åbne, hvis 3 udvalgsmedlemmer kræver det, jf. § 8, stk. 8).
2.5.4. (-)	Oppositionsmedlemmer skal kunne foreslå, at der afholdes en høring i udvalget. Høringen skal afholdes, hvis 1/4 af udvalgsmedlemmerne kræver det.	Afholdelse af høringer besluttes med simpelt flertal blandt udvalgsmedlemmerne jf. forretningsordenens § 8, stk. 4.
2.5.5. (*)	Oppositionsmedlemmer skal have ret til at blive udpeget som "rapportør" for udvalget, i hvert fald skal rapportøren udpeges efter forholdsstalsvalg.	Rapportørfunktionen findes så vidt ses ikke i dansk udvalgspraksis.
2.6. (-)	Oppositionen skal deltage i politiske beslutninger, herunder skal oppositionen konsulteres forud for enhver beslutning om at afbryde /opløse parlamentet/en parlamentssamling.	Efter grundlovens § 39 kan statsministeren udskrive nytvalg til Folketinget. Dette er statsministerens prerogativ, og udøvelsen heraf kan ikke med juridisk virkning bindes eller begrænses. Folketinget "opløses" i øvrigt ikke ved udskrivelse af nytvalg. Mandaterne bortfalder først, når nytvalg har fundet sted. I praksis sættes Folketingets arbejde på vågeblus, når valg er udskrevet, indtil et nytvalg Folketing igen er trådt sammen. Rent formelt er Folketinget dog fuldt arbejdsdygtig og kan om nødvendigt fortsat holde møder.
2.7.	Oppositionen skal deltage i den forfatningsretlige kontrol af love.	
2.7.1. (*)	Oppositionsmedlemmer skal kunne indbringe spørgsmål om forfatningsretlig kontrol af vedtagne love for forfatningsdomstolen eller andet kompetent juridisk organ.	Danmark har ikke en forfatningsdomstol. Folketingsmedlemmer har ikke bedre ret end andre borgere til at indbringe spørgsmål for domstolene vedr. loves overensstemmelse med grundloven. Domstolen tager kun en sag til behandling, hvis domstolen konkret vurderer, at sagsøgeren har særlig tilknytning til sagen ("retlig interesse" i sagen).

2.7.2. (-)	Oppositionsmedlemmer skal kunne kræve lovforslag og andre parlamentariske beslutninger prøvet ved forfatningsdomstolen eller andet kompetent juridisk organ, før de vedtages.	Hovedreglen i Danmark er, at det er den minister, der fremsætter et lovforslag, som har ansvaret for, at det er i overensstemmelse med grundloven og Danmarks internationale forpligtelser. I henhold til Folketingets Forretningsordens § 16, stk. 3, skal lovforslag, som strider mod grundloven afvises. Beslutning om afvisning træffes af Folketinget på baggrund af en indstilling fra formanden. Efter praksis indstiller formanden kun afvisning af forslag, som er klart i strid med grundloven.
2.7.3. (-)	Oppositionsmedlemmer skal kunne anmode om, at en revisionsret (Court of Audit) vurderer budgetmæssige og finansielle spørgsmål.	Danmark har ikke en revisionsret. Folketinget vælger 6 statsrevisorer, som bl.a. gennemgår statsregnskabet og afgiver indstilling til Folketinget om godkendelsen. Statsrevisorerne kan endvidere undersøge statslige institutioners bevillingsanvendelse, herunder kan Statsrevisorerne som eneste myndighed anmode Rigsrevisionen om at gennemføre undersøgelser. Et folketingsudvalg kan anmode Statsrevisorerne om bistand til at fremskaffe revisionsmæssige oplysninger. Det enkelte medlem eller eventuelt et mindretal i et udvalg kan ikke anmode om sådan revisionsmæssig bistand.
3. (+)	Parlamenterne skal stille fornøden finansiell, materiel og teknisk bistand til rådighed for partigrupper og enkeltmedlemmer. Oppositionsmedlemmer skal have adgang til statslige midler og godtgørelser samt fri og fair adgang til medierne, herunder offentligt drevne radio og TV-kanaler og informationskanaler.	Bidrag efter partistøtteleven og Folketingets regler om gruppestøtte er uafhængige af, om partiet er et oppositionsparti eller ikke. Det samme gælder de kontorfaciliteter mv., som Folketinget stiller til rådighed. DR og TV2 samt andre kanaler med offentlig reguleret public serviceforpligtelse er i henhold til radio- og fjernsynsloven underlagt retningslinjer, der bl.a. skal være med til at sikre omfattende udbud af nyhedsformidling og adgang til væsentlig samfundsinformation og debat. Sagslighed, mangfoldighed og upartiskhed skal sikres.
4. (+)	Regler om forretningsorden samt i særdeleshed regler om mindretalsbeskyttelse skal ikke ændres efter ethvert valg med henblik på at tilpasse dem til valgresultatet.	Grundlovens regler om folketingsmedlemmers forhold, herunder f.eks. regler om ret til at fremsætte lovforslag m.v., om forespørgsler og regler om mindretalsbeskyttelse, kan naturligvis kun ændres ved grundlovsændring. Der er praksis for, at forretningsordenen ændres af et bredt flertal i Folketinget. Forretningsordenen kan i øvrigt fraviges i enkelttilfælde, hvis ¼ i en afstemning herom tilsutter sig fravigelsen.
5.	Oppositionen skal udvise politisk modenhed og skal tilstræbe gensidig respekt og varetage hensynet til effektiv drift af parlamentet ved udnyttelse af sine rettigheder.	