

**NOTAT om resolution fra Europarådets parlamentariske forsamling vedr. oppositionens rettigheder i et demokratisk parlament**

FOLKETINGET



**Indledning**

Udvalget for Forretningsordenen besluttede i maj 2008, at administrationen skulle udarbejde en redegørelse for indholdet i resolution nr. 1601 fra Europarådets Parlamentariske Forsamling om proceduremæssige retningslinjer vedrørende rettigheder og ansvar for oppositionen i et demokratisk parlament (i det følgende benævnt "resolution 1601").

I den forbindelse blev det besluttet, at Lovsekretariatet med henblik på at få belyst "best practice" skulle kontakte administrationen i parlamenterne i enkelte særlig relevante lande, herunder de nordiske lande og Holland, UK og Tyskland. I notatet redegøres der for de svar, som er modtaget, og der er endvidere vedhæftet en skematisk oversigt over svarene. Der er ikke modtaget svar fra Finland.

Der er stillet 4 spørgsmål til de nævnte lande. Tre af spørgsmålene (nr. 2-4) er stillet for at belyse de emner, som gruppeformand Carsten Hansen (S) særligt pegede på i sin oprindelige henvendelse til Folketingets formand om resolutionen.

Man bør ved læsningen være opmærksom på, at de parlamentariske traditioner mv. i nogle af landene adskiller sig en del fra de danske. Det gælder f.eks. UK, Tyskland og Holland, der har to-kammer systemer. I nogen grad adskiller f.eks. også Sverige og Norge sig fra danske forhold, bl.a. ved at den parlamentariske kontrol med regeringen i udvalgsregi hovedsagelig er samlet i et særligt udvalg ("konstitutionsudskottet" i Sverige og "kontroll- og konstitutionskomiteen" i Norge). Det bemærkes, at resolutionen og retningslinjerne (omtalt som "guidelines" i den engelske originaltekst) ikke er bindende for medlemsstaterne i Europarådet. Der er alene tale om forslag eller anbefalinger, som medlemsstaterne kan vælge at lade sig inspirere af ved eventuelle kommende ændringer af de parlamentariske spilleregler.

Udvalget for Forretningsordenen besluttede videre, at administrationen skulle udarbejde en oversigt over retningslinjerne i resolution 1601 sammenholdt med regler og praksis i Danmark og en kort oversigt over to tidligere resolutioner, som der henvises til i resolution 1601. Dette findes som bilag 1 og 2.

2. februar 2009

Ref.: 08-000522-7

**Spørgsmål 1: Planlægger parlamentet at behandle resolution 1601? Hvis ja, hvordan planlægger man at behandle resolutionen, hvis nej, hvad er begrundelsen for ikke at behandle resolutionen?**

*Sverige:* Resolutionen er ikke sat på dagsordenen i Riksdagen, hverken af regeringen eller øvrige medlemmer. P.t. er der derfor ikke planer om en behandling.

*Norge:* Det norske Storting har på initiativ fra Høyres stortingsgruppe besluttet at vurdere, om mindretalsrettighederne i Stortinget bør udvikles yderligere. Resolution 1601 vil udgøre en del af grundlaget for vurderingen. Herudover har Stortinget nedsat et udvalg, som skal vurdere Stortingets udvalgsstruktur og sammensætning.

*Island:* Administrationen i Altinget udarbejder et memorandum om resolutionen og vurderer i den forbindelse, hvorvidt islandske regler og praksis for parlamentarisk arbejde stemmer med retningslinjerne i resolution 1601. På dette grundlag beslutter Altingets Præsidium, om der skal foretages videre.

*Holland:* I det hollandske "Tweedekamer" er der ikke taget beslutning om eventuel behandling af resolution 1601. Det nævnes dog, at de fleste retningslinjer i resolutionen allerede gælder i Tweedekamer.<sup>i</sup>

*England:* I House of Commons er der ikke stillet forslag om behandling af resolution 1601.

For så vidt angår House of Lords er der ikke planer om at behandle resolutionen. Det nævnes herom i øvrigt, at House of Lords har en funktion, der gør, at retningslinjerne i resolution 1601 ikke uden videre kan overføres hertil.

*Tyskland:* Her oplyses det, at Bundestag forelægges en "underretningstryksag" fra den tyske delegation ved Europarådets parlamentariske forsamling, der gør rede for de beslutninger, der blev truffet ved seneste samling i den parlamentariske forsamling. Tryksagen behandles i de forskellige udvalg og til sidst i Bundestags plenum. Bundestag planlægger at drøfte den nævnte "underretningstryksag" vedr. bl.a. resolution 1601 primo 2009. Bundesrat planlægger ikke behandling.

**Spørgsmål 2: Vælges formand og næstformand i stående udvalg i overensstemmelse med retningslinje nr. 2.5.1. i resolution 1601?**

*(Retningslinje nr. 2.5.1.: Ledelsesposterne for permanente udvalg skal fordeles forholdsmæssigt mellem parlamentariske grupper. I mindst et permanent udvalg skal formanden komme fra oppositionen. Formandsposten 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).*

*Sverige:* Den formelle regel er, at udvalgene selv udpeger sin formand og næstformand. I praksis fordeles formandskab dog proportionalt mellem partierne. Oppositionen tildeles traditionelt formandskabet i "konstitutionsudskottet", som kontrollerer regeringen, hvorimod eksempelvis finansudvalgets formand traditionelt har haft en formand, der repræsenterer flertalssiden.

*Norge:* Hver af Stortingets 13 faste udvalg har en leder, en første næstleder og en anden næstleder. På grundlag af en sædvane bliver lederhvervet og næstlederhvervene fordelt forholdsmæssigt mellem stortingsgrupperne. Hvilken stortingsgruppe, som skal have hvervene i de enkelte komiteer, aftales mellem grupperne. Blandt de faste udvalg har særligt "kontroll- og konstitutionskomiteen" som opgave at kontrollere regeringens dispositioner. Dette udvalg har sædvanligvis haft en leder fra oppositionen.

*Island:* Valg af medlemmer til Altingets 12 stående udvalg sker efter forholdstalsvalg. Hvert udvalg vælger en formand og en næstformand. I princippet kan disse komme fra såvel oppositionen som fra partier, der støtter regeringen. I praksis kommer formanden normalt fra et regeringsparti. I den henseende svarer islandsk praksis ikke til retningslinje 2.5.1. i resolution 1601. I perioden 1993-1999 fik hvert af de tre oppositionspartier dog tildelt et formandskab hver.

*Holland:* Det hollandske tweedekamer oplyser, at fordeling af formandskab i stående udvalg er i overensstemmelse med resolutionens pkt. 2.5.1., dog at formandskab for de "særlige udvalg" kan gå til et oppositionsmedlem.

*England:* I House of Commons fordeles formandskabet for udvalg ("select committees") stort set efter partiernes størrelse ("electoral performance"). Formanden for the Public Accounts Committee og the Committee on Standards and Privileges kommer dog normalt fra oppositionen. For så vidt angår House of Lords oplyses det, at det er vanskeligt at besvare spørgsmålet direkte, da House of Lords fungerer på en anden måde end forudsat i spørgsmålet. Det fremgår dog, at medlemmer af udvalg udpeges af House of Lords efter indstilling fra the Committee of Selection. Dette udvalg består bl.a. af den såkaldte

Chairman of Committees, lederne af de tre største partier og den såkaldte Convenor of the Crossbench Peers – dvs. uafhængige eksperter. Formanden for en et udvalg udpeges af House of Lords plenum efter indstilling fra Committee of Selection.

*Tyskland:* I Bundestag er styrkeforholdet mellem de enkelte fraktioner i Bundestag retningsgivende for både besættelse af pladserne i udvalget samt udpegning af formand. Fordelingen af pladser forhandles i et såkaldt "ældsteråd". Kan der her ikke opnås enighed ved denne procedure, kan partierne i den rækkefølge, som deres størrelse berettiger til, vælge de udvalg, som partierne ønsker at besætte formandsposten for. Formandskabet for budgetudvalget går dog i henhold til parlamentarisk sædvane til et medlem af det største oppositionsparti.

Bundesrat består af repræsentanter for Tysklands 16 delstater. Bundesrat har 16 udvalg, og i praksis besætter hver delstat en af formandsposterne.

**Spørgsmål 3. Er det muligt for oppositionsmedlemmer at opnå nedsættelse af et undersøgelsesudvalg eller et andet parlamentarisk organ til informationsindsamling, hvis ¼ af medlemmerne stemmer for det, jf. retningslinje nr. 2.2.8. i resolution 1601?**

*(Retningslinje nr. 2.2.8.: 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).*

*Sverige:* Riksdagen kan ikke nedsætte eksterne undersøgelseskommissioner i det hele taget. Derimod kan Riksdagen udtrykke ønske om, at regeringen nedsætter undersøgelseskommissioner.

*Norge:* Det norske Storting kan i henhold til sin forretningsorden nedsætte en ekstern granskingskommission til at klarlægge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhedsforløb. Det kræver dog almindeligt flertal. Sammensætningen af en sådan kommission bestemmes af Stortinget med sædvanligt flertal. Det norske Stortings kontroll- og konstitutionskomite har kompetence til på eget initiativ at foretage undersøgelser i forvaltningen, og en tredjedel af komiteens medlemmer kan træffe beslutning om det.

*Island:* Alle medlemmer af Altinget kan bede om information fra en minister eller bede om svar på et spørgsmål angående et offentligt anliggende. Nedsættelse af en undersøgelseskommission kræver dog almindeligt flertal.

*Holland:* Her oplyses det, at der i "Tweedekamer" kun kan nedsættes udvalg (Committees), hvis dette beslutes med almindeligt flertal.

*England:* House of Commons har svaret, at det ikke er muligt for ¼ af medlemmerne at nedsætte et undersøgelsesudvalg eller andet parlamentarisk organ til informationsindsamling.

*Tyskland:* Her fremgår det, at Bundestag i henhold til grundlovens artikel 44 skal nedsætte et undersøgelsesudvalg (einen Untersuchungsausschuss), hvis ¼ af medlemmerne kræver det. For så vidt angår Bundesrat fremgår det, at Bundesrat efter sin praksis ikke nedsætter undersøgelsesudvalg (Committees of inquiry).

**Spørgsmål 4. Kan et mindretal på ¼ af medlemmerne i et udvalg kræve, at der afholdes en høring, jf. retningslinje nr. 2.5.4. i resolution 1601?**

*(Retningslinje nr. 2.5.4. Oppositionsmedlemmer skal kunne foreslå, at der afholdes en høring i udvalget. Høringen skal afholdes, hvis ¼ af udvalgsmedlemmerne kræver det).*

*Sverige:* Hvis mindst 5 medlemmer af et udvalg begærer det, skal udvalget indhente oplysninger fra statslige myndigheder gennem en høring eller på anden vis. For nærværende har alle udvalg 17 medlemmer. Kravet om, at 5 medlemmer skal begære en høring, er således højere end resolutionens retningslinje om, at ¼ af medlemmerne skal kunne kræve dette.

*Norge:* Der kræves almindeligt flertal i et udvalg, hvis det vil afholde en høring. Dette gælder dog ikke for "Kontroll- og Konstitutionskomiteen", hvor 1/3 af medlemmerne kan kræve, at der holdes en høring, hvis der er tale om en "kontrolsag". Begrebet "kontrolsag" er defineret i et reglement om åbne kontrolhøringer vedtaget af Stortinget. Alle sager som behandles i Kontrol- og Konstitutionskomiteen er kontrolsager, bortset fra sager om grundlovsændring, bevillinger og valglovgivning.

*Island:* Udvalgene i det islandske Alting har primært til opgave at behandle lov- og beslutningsforslag. Det fremgår af forretningsordenen for Altinget, at 1/3 af medlemmerne af et udvalg kan anmode om, at der afholdes et møde med henblik på at skaffe information og afklare forskellige emner. Alle medlemmer kan stille forslag om, hvilke sagkyndige m.v. der skal indbydes til mødet, og sådanne forslag følges normalt. Ingen er dog forpligtet til at møde i et udvalg. Møderne kan afholdes som åbne for offentligheden, og beslutning herom træffes med almindeligt flertal.

*Holland:* Iværksættelse af høringer eller andre aktiviteter i udvalgene kan kun besluttes med almindeligt flertal. I praksis hindrer flertallet i et udvalg dog kun sjældent forslag om udvalgsaktiviteter fra et mindretal.

*England:* For så vidt angår "Select Committees" i House of Commons, som selv definerer deres arbejdsområde, fremgår det om spørgsmålet, at ethvert medlem af et udvalg kan foreslå en høring (an enquiry), og hvilke personer, der skal deltage (give evidence).

De såkaldte "Departmental select committees", har til opgave at føre tilsyn (scrutiny) med det ministerområde, som svarer til udvalgets fagområde. Disse udvalg har en række redskaber til rådighed mhp. at føre tilsynet. I den forbindelse kan udvalget bl.a. invitere eksperter og organisationsrepræsentanter mv. til at møde op og give informationer til udvalget. Dette sker som regel i åbne møder. Normalt møder de indbudte frivilligt op, men i sjældne tilfælde må udvalget indkalde de pågældende pligtmæssigt, hvilket det har kompetence til.<sup>ii</sup>

*Tyskland:* For så vidt angår Bundestag kan ¼ af medlemmerne af et udvalg kræve, at der gennemføres en offentlig høring. Ved høringen skal der også indkaldes de eksperter mv., som mindretallet ønsker indkaldt.

For så vidt angår Bundesrat fremgår det, at Bundesrat har mulighed for at afholde høringer, men at dette sjældent sker. Beslutninger i Bundesrat træffes med almindeligt flertal, og quorum forudsætter, at mere end halvdelen af delstaterne er repræsenteret.

---

<sup>i</sup> Der er alene modtaget svar fra Holland for så vidt angår "Tweedekamer" / repræsentanternes hus. Se evt. om det Hollandske senat "Erstekamer" på: <http://www.eerstekamer.nl/begrip/english>

<sup>ii</sup> House of Commons Information Office Departmental Select Committees (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmstords/105/105.pdf>)