

LOVSEKRETARIATET

FOLKETINGET



NOTAT

OM VISSE ASPEKTER AF DEN FORESLÅEDE NYE ORDNING FOR
SPØRGETIME MED STATSMINISTEREN I FORHOLD TIL GRUNDLOVEN

Baggrund

Udvalget for Forretningsordenen har ved betænkning og indstilling afgivet den 30. maj 2013 fremsat forslag om ændringer af Folketingets forretningsorden, hvorved der bl.a. foreslås indført en ny spørgetime med statsministeren til erstatning for den nuværende spørgetime. Den nye spørgetime vil efter forslaget være forbeholdt mundtlige, uforberedte spørgsmål til statsministeren fra ledere af partier uden for regeringen.

8. juni 2013

Ref.: 13-000084-12

Forslaget om den nye spørgetime med statsministeren er resultatet af ganske langvarige politiske forhandlinger og udgør et kompromis mellem forskellige til dels modstridende ønsker.

Det er et enigt Præsidium, som har foreslået Udvalget for Forretningsordenen den ordning, som fremgår af udvalgets betænkning og indstilling.

Under drøftelserne om forslaget i Udvalget for Forretningsordenen den 30. maj 2013 og ved 1. behandlingen i Folketingssalen den 3. maj 2013 har Simon Emil Ammitzbøll (LA) og Brian Mikkelsen (KF) imidlertid givet udtryk for utilfredshed med forslaget på følgende to punkter:

1. At lederen af det største parti uden for regeringen ifølge forslagets bemærkninger normalt i en spørgetime vil få adgang til to sekvenser af spørgsmål til statsministeren, svar og opfølgende indlæg i forlængelse af hinanden, mens de øvrige partiledere uden for regeringspartierne kun vil få adgang til én.
2. At det efter forslaget kun er partiledere, som kan deltage i spørgetimen med statsministeren, hvorved folketingsgrupperne pålægges fast at lade sig repræsentere af ét bestemt medlem.

KF og LA har i betænkningen og indstillingen af 30. maj 2013 og under 1. behandlingen indstillet forslaget til forkastelse i den foreslåede skikkelse.

KF og LA har endvidere anmodet om en juridisk udredning om de pågældende kritikpunkter i forhold til grundloven og med inddragelse af relevante fortilfælde.

Ad 1 – Adgang til flere spørgsmål til lederen af det største parti uden for regeringen

Det fremgår af grundlovens § 48, at Folketinget selv fastsætter sin forretningsorden, der indeholder de nærmere bestemmelser vedrørende forretningsgang og ordens opretholdelse.

Forretningsordenen kan ændres ved et beslutningsforslag – typisk i praksis indeholdt i en betænkning og indstilling fra Udvalget for Forretningsordenen – som vedtages af Folketinget med simpelt flertal.

Spørgsmålet er herefter, om et flertal ved en ændring af forretningsordenen kan fastsætte bestemmelser, som på bestemte måder gør forskel mellem Folketingets medlemmer med hensyn til deltagelse i debatter m.v., f.eks. på grundlag af forskelle mellem folketingsgruppernes indbyrdes størrelsesforhold.

Grundloven indeholder ingen udtrykkelige regler om ligebehandling af Folketingets medlemmer i forhold til, hvilke bestemmelser der kan fastsættes ved forretningsordenen, eller noget udtrykkeligt, generelt ligebehandlingsprincip for folketingsmedlemmer.

Grundloven bygger dog på flere punkter på en forudsætning om, at de 179 medlemmer generelt er ligeværdige.

Dette ses bl.a. af grundlovens § 28, hvorefter Folketinget udgør én forsamling bestående af 179 medlemmer, hvoraf 2 medlemmer vælges på Færøerne og 2 i Grønland. Det er i omtalen af bestemmelsen i den kommenterede grundlov (2006) beskrevet, hvordan der i Forfatningskommissionen var enighed om at lade den nye grundlov hvile på princippet om ét vælgerkorps og én valgdag og uden nogen opdeling af de valgte i flere forsamlinger, og om, hvordan étkammerprincippet således f.eks. må antages at udelukke, at beføjelser, som efter grundloven tilkommer Folketinget, overlades til et folketingsudvalg.

Endvidere foreskriver grundlovens § 31, stk. 1, at "Folketingets medlemmer vælges ved almindelige, direkte og hemmelige valg", og i stk. 2 bestemmes, at valgloven skal fastsætte valgmåden "til sikring af en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne". Udtrykket "direkte" valg betyder ifølge Jens Peter Christensen m.fl. i "Dansk Statsret" (2012), s. 78, at

vælgernes stemmer umiddelbart er afgørende for, hvilke partier og kandidater der vælges til Folketinget.

Endvidere kan det fremhæves, at visse centrale kompetencer udtrykkeligt efter grundlovens ordlyd tilkommer alle folketingsmedlemmer. Efter § 41, stk. 1, er således "ethvert medlem af Folketinget (...) berettiget til at fremsætte forslag til love og andre beslutninger". Efter § 53 kan "ethvert medlem af Folketinget (...) med dettes samtykke bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrenes forklaring", dvs. rejse forespørgsler. Adgangen til at rejse forespørgsler er ikke ubetinget, idet Folketinget kan nægte at give samtykke, dvs. fremme forespørgslen, hvilket dog i praksis sjældent sker.

Meget taler på den baggrund for, at grundlovens forudsætninger om folketingsmandaternes lighed fører til, at der er visse grænser for, hvor forskellige man ved bestemmelser i forretningsordenen kan gøre forholdene for Folketingets medlemmer. Det må således antages, at det ikke vil være muligt for et flertal i Folketinget gennem forretningsordensbestemmelser at gøre nogle medlemmers muligheder for at repræsentere deres vælgere og udøve deres parlamentariske arbejde med lovgivning og kontrol af regeringen illusoriske eller urimeligt vanskelige.

Forretningsordenen må på den anden side nødvendigvis – og som også forudsat ved grundlovens § 48 – indeholde visse praktiske regler om taletider m.v., da debatterne ellers ikke kan fungere. Som led i forretningsordenens regulering heraf findes der allerede regler, som på visse punkter gør forskel mellem medlemmerne.

Af særlig betydning i forhold til belysningen af kritikpunktet om, at lederen af det største parti uden for regeringen får adgang til flere spørgsmål end de øvrige, kan det fremhæves, at forretningsordenen og parlamentarisk praksis allerede i dag bygger på en forudsætning om, at folketingsmedlemmer hyppigt taler ikke kun på egne vegne, men også på vegne af deres folketingsgrupper, hvoraf nogle i sagens natur er større end andre, og at dette kan begrunde en forskel i vilkår. Dette synspunkt er ordførerrækkefølgen f.eks. udtryk for: Medlemmer, der som ordførere taler på manges vegne, får ordet før dem, der taler på færres vegne, og sidst kommer de, som kun taler på egne vegne, dvs. privatister.

I nogle tilfælde kommer denne forskel ikke kun til udtryk i forhold til, *i hvilken rækkefølge* medlemmer kan få ordet under en forhandling, men også i forhold til, *hvor længe* og overhovedet *om* et medlem kan få ordet.

Ved 2. og 3. behandlinger af lovforslag, 2. (sidste) behandlinger af beslutningsforslag, forhandlingerne om finanslovforslaget,

forespørgselsdebatter og forhandlinger om redegørelser gælder der f.eks. forskellige taletider for ordførere og for privatister. Ved 3. behandlinger af lovforslag, 2. (sidste) behandlinger af beslutningsforslag, forespørgselsdebatter og forhandlinger om redegørelser er der desuden kun adgang til privatistindlæg i 1. runde og ikke i eventuelle efterfølgende runder.

Når der til de "store" debatter er afsat en bestemt tidsramme til korte bemærkninger til hver enkelt ordfører eller minister, er praksis også, at der inden for den fastsatte ramme gives fortrinsret til ordførere frem for eventuelle privatister, og at der – hvis flere ønsker ordet til korte bemærkninger, end der er afsat tid til – foretages en omtrent forholdsmæssig fordeling af adgangen til korte bemærkninger mellem folketingsgrupperne efter størrelse.

Ud over den sidstnævnte forholdsmæssige fordeling har Lovsekretariatet ikke kendskab til konkrete fortilfælde af, at man i forretningsordenen har givet en bedre adgang til taletid m.v. for medlemmer af store end for medlemmer af mindre folketingsgrupper.

Når det i mange sammenhænge som beskrevet anerkendes, at folketingsmedlemmer under forhandlinger m.v. ikke alene agerer på egne, men også på deres folketingsgruppers vegne, og folketingsgruppernes indbyrdes størrelsesforhold i sagens natur afspejler forskellige grader af tilslutning blandt vælgerne, finder Lovsekretariatet det imidlertid ikke betænkeligt i forhold til grundlovens forudsætninger om folketingsmandaternes lighed at indføre en ordning, hvorefter der tilkommer et medlem – konkret en partileder – som repræsenterer en stor folketingsgruppe, en adgang til at stille flere spørgsmål til mundtlig besvarelse til statsministeren i en spørgetime end en partileder, som repræsenterer en mindre folketingsgruppe.

Det taler endvidere efter Lovsekretariatets for det samme resultat, at den foreslåede spørgetime med statsministeren kun er én blandt en række af debatformer, som anvendes i Folketinget, at alle Folketingets partiledere uden for regeringspartierne får mulighed for at deltage, og at det for andre medlemmer end partiledere fortsat vil være muligt under lignende former at deltage i en aktuel politisk udveksling af synspunkter med statsministeren i Folketingssalen, nemlig under spørgetiden.

Ad 2 – "Obligatorisk" repræsentation ved partilederen

Det andet klagepunkt – om, at det kun er partiledere, som kan deltage i den nye spørgetime med statsministeren – berører ligeledes spørgsmålet om, i hvilket omfang grundloven forudsætter ligebehandling af Folketingets medlemmer.

Som der er redegjort for ovenfor, anerkendes det, at et medlem af Folketinget i visse sammenhænge kan tillægges en fordel frem for andre, i kraft af at den pågældende taler på vegne af en folketingsgruppe.

Lovsekretariatet har ikke kendskab til konkrete fortilfælde, hvor man ved en forretningsordensbestemmelse har opstillet et krav om, at en folketingsgruppe i en bestemt sammenhæng skal lade sig repræsentere af et bestemt medlem. Således er det almindelige f.eks. også, at funktionen som ordfører ved forhandlingen af en sag i Folketingssalen efter folketingsgruppens eget valg kan tillægges ethvert medlem af gruppen. Det nærmeste, man i dag kommer, er gruppeformandsmøderne, hvor der ønskes repræsentation af en for gruppen direkte ansvarlig.

Efter Lovsekretariatets opfattelse er grundlovens bestemmelser og forudsætninger imidlertid ikke til hinder for en ordning som den foreslåede, som varetager et sagligt hensyn – hensynet til at opnå en aktuel debat om overordnede politiske emner mellem statsministeren og de folketingsmedlemmer, som af deres partier og grupper er valgt til at have det største politiske ansvar – og gælder ligeligt for alle de berørte folketingsgrupper.

Herved er tillige lagt vægt på, at den foreslåede spørgetid med statsministeren kun udgør én ud af en række debatformer i Folketinget, at det fortsat vil være muligt for alle medlemmer at stille spørgsmål til statsministeren til besvarelse i spørgetiden, og at den foreslåede ordning ikke på anden måde begrænser nogen af Folketingets medlemmer i deres arbejde med lovgivning og kontrol med regeringen.