



FOLKETINGET

Notat

Om IFU's sammensætning og stemmeafgivning

1. Sammenfatning

Dette notat er udarbejdet af Folketingets Lovsekretariat efter ønske fra Indfødsretsudvalget (IFU).

16. september 2019

Notatet behandler for det første, hvorvidt det kan rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 44, hvis et eller flere partier ikke er repræsenteret i IFU.

Lovsekretariatet
J.nr.: 18-001121-5

Som det fremgår af afsnit 2 nedenfor, er det Lovsekretariatets vurdering, at det ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 44, da tildelingen af indfødsret sker ved vedtagelsen af et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter tre behandlinger i folketingssalen. Grundlovens § 44 ses således ikke at forudsætte, at alle partier deltager i det lovforberedende udvalgsarbejde i IFU. Fordelingen af udvalgsposter følger desuden grundlovens § 52, som foreskriver, at Folketingets udvalgsposter fordeles efter forholdstal. Grundlovens § 52 forudsætter heller ikke, at alle partier repræsenteres i udvalgene.

Afsnit 3 nedenfor beskriver eksempler, hvor partier ikke har været repræsenteret i Indfødsretsudvalget. En gennemgang af sammensætningen af Indfødsretsudvalget i de sidste 40 år viser, at medlemmer valgt på Færøerne og i Grønland efter fast praksis ikke har været repræsenteret i udvalget. Det samme gælder medlemmer, som ikke er medlem af eller er udtrådt af et parti. Endelig er der flere eksempler på, at mindre partier ikke har været repræsenteret i Indfødsretsudvalget.

Notatet behandler for det andet, hvordan et stemmeresultat gøres op, når IFU behandler dispensationssager, og alle Folketingets partier ikke er repræsenteret i udvalget. IFU har bedt Lovsekretariatet afklare, om dispensation i en konkret sag kræver et flertal blandt medlemmerne i udvalget, eller om dispensation forudsætter, at partierne, som stemmer for dispensation, repræsenterer et flertal af Folketingets medlemmer.

I afsnit 3 nedenfor beskrives reglerne i Folketingets Forretningsorden vedrørende udvalgs beslutninger. Det fremgår af § 8, stk. 4, i Folketingets Forret-



ningsorden, at udvalg træffer beslutning ved almindeligt flertal blandt udvalgets medlemmer. I mangel af andre holdepunkter er det Lovsekretariatets umiddelbare vurdering, at Indfødsretsudvalget ligesom andre Folketingsudvalg træffer beslutninger efter fremgangsmåden i § 8, stk. 4, i Folketingets Forretningsorden.

2. Grundlovens § 44 og arbejdet i IFU

Indfødsretsudvalget har anmodet Lovsekretariatet om at vurdere, hvorvidt det rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 44, at et eller flere partier ikke er repræsenteret i udvalget.

Grundlovens § 44, stk. 1, lyder således:

”§ 44

Stk. 1. Ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov.”

Grundlovens § 44 indeholder et delegationsforbud, som medfører, at det ikke kan overlades til administrative myndigheder at træffe afgørelse om tildeling af dansk indfødsret. Grundlovens § 44 forhindrer ikke, at der vedtages lovgivning, som medfører, at en person automatisk opnår danske indfødsret, når visse objektive betingelser er opfyldt, eller at en person kan opnå dansk indfødsret ved at erklære, at visse objektive betingelser er opfyldt. Folketinget kan også tildele indfødsret ved naturalisation, hvor Folketinget vedtager et lovforslag, som tildeler indfødsret til en række individuelt nævnte personer.¹

Behandlingen af naturalisationssager sker i samarbejde mellem udlændinge- og integrationsministeren og IFU. Udlændinge- og integrationsministeren har efter aftale med et flertal i Folketinget udstedt cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation, som oplister en række kriterier for, hvem der kan optages på et lovforslag om meddelelse af dansk indfødsret. Personer, som opfylder disse kriterier, optages på lovforslaget efter ansøgning til ministeriet og uden forelæggelse for IFU. Cirkulæreskrivelsen om naturalisation angiver desuden en række situationer, hvor sager skal forelægges for IFU med henblik på, at udvalget kan tage stilling til, om der skal dispenseres for kravene i cirkulæret. IFU kan desuden selv beslutte, at andre typer af sager skal forelægges udvalget.

Personer, der optages på et af udlændinge- og integrationsministerens lovforslag om indfødsrets meddelelse, vil således enten opfylde kravene i cirkulæreskrivelsen om naturalisation eller have været forelagt for IFU.

¹ Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Grundloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, 1. udgave, 1. oplag, s. 305 f.



Personer, som optages på et lovforslag om indfødsret, er ikke derved garanteret at blive danske statsborgere. Et lovforslag, som ikke når at blive færdigbehandlet i et folketingsår, f.eks. som følge af udskrivelse af valg til Folketinget, bortfalder, jf. grundlovens § 41, stk. 4. Folketingsmedlemmer kan desuden fremsætte private ændringsforslag om udtagelse af enkeltpersoner af lovforslaget, jf. cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 om naturalisation, kapitel 1. En person er således først tildelt indfødsret ved naturalisation i overensstemmelse med grundlovens § 44 ved Folketingets vedtagelse af et lovforslag om indfødsrets meddelelse ved en 3. behandling i Folketinget samt ikrafttrædelse af den vedtagne lov. Det er desuden nu en forudsætning, at den enkelte inden for 2 år efter lovens ikrafttræden deltager i en grundlovs-ceremoni.²

Det fremgår af et svar ministeren for flygtninge, indvandrere og integration fra 2002, at grundlovens § 44 ikke umiddelbart medfører, at IFU's behandling af ansøgninger om dispensation i forbindelse med love om meddelelse af dansk indfødsret skal behandles anderledes end andre lovforslag:

”Grundloven indeholder ingen særlige bestemmelser om behandlingen af love om meddelelse af dansk indfødsret. Dette indebærer, at det er grundlovens almindelige bestemmelser om behandlingen af lovforslag, der finder anvendelse også på sådanne forslag. Lovforslag om meddelelse af indfødsret kan således fremsættes af regeringen, jf. grundlovens § 21, eller af et folketingsmedlem, jf. § 41, stk. 1. Lovforslaget skal gennemgå tre behandlinger, jf. § 41, stk. 2. Folketingets møder er normalt offentlige, jf. § 49. I mange år har der været en forståelse mellem regeringen og partier, der udgør et flertal i Folketinget, om meddelelse af indfødsret. Det store antal ansøgere gør det hensigtsmæssigt, at der inden fremsættelse af et lovforslag kan skabes klarhed over, hvilke ansøgere der på forhånd kan undlades optaget på lovforslaget, fordi de ikke opfylder de krav, som et flertal af Folketingets medlemmer ønsker at stille som betingelse for meddelelse af indfødsret. Det kan også være hensigtsmæssigt på forhånd at have afklaret, hvilke ansøgere der på forhånd klart opfylder betingelserne for at opnå indfødsret ved lov. Endelig kan det være hensigtsmæssigt ved en samrådsprocedure før lovforslagets fremsættelse at få afklaret, hvorledes et flertal af Folketingets medlemmer stiller sig til tvivlsomme sager. Denne fremgangsmåde, der ikke er reguleret i grundloven, er begrundet i praktiske hensyn.

[...]

² Lov nr. 1735 af 27. december 2018 om ændring af lov om dansk indfødsret og lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. (Henlæggelse til kommunalbestyrelserne af grundlovs-ceremonier, forhøjelse af gebyr for ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation og fastsættelse af nærmere regler om udlændinges fravær i undervisning i dansk m.v.).



Konsekvensen af denne aftale er derfor, at der ikke på forhånd er sikret et flertal i Folketinget for at meddele alle personer på et lovforslag dansk indfødsret. Dette indebærer, at Folketingets behandling efter lovforslagets fremsættelse får en større betydning end tidligere, for så vidt som det ikke på forhånd på samme måde er afgjort, at alle ansøgere optaget på lovforslaget skal meddeles dansk indfødsret.

Dette svarer fuldstændig til den sædvanlige procedure i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslag. Det udgør ikke noget statsretligt problem, at der ikke på forhånd er sikret flertal for et lovforslag ved forslagets fremsættelse.”³

Højesteret har i afgørelsen U2013.3328 H udtalt, at udlændinge- og integrationsministerens beslutninger om ikke at forelægge en ansøgning for IFU eller ikke at optage en ansøger på et lovforslag om indfødsrets meddelelse er et led i lovgivningsprocessen. Det er Lovsekretariatets vurdering, at IFU's behandling af sager om dispensation ligeledes er et led i lovgivningsprocessen, da udvalgets beslutninger ikke i sig selv kan medføre tildeling af dansk indfødsret. Udvalgets beslutning om dispensation medfører udelukkende, at en ansøger bliver optaget på et lovforslag om meddelelse af indfødsret, hvilket sker før lovforslagets fremsættelse i Folketinget. Grundlovens § 44 ses ikke at foreskrive en bestemt procedure i IFU, eller at alle partier i Folketinget skal indgå i udvalgets arbejde, forudsat at lovforslaget i øvrigt undergives en normal lovbehandling i Folketinget.

3. Sammensætningen af IFU

Fordelingen af bl.a. udvalgsposter er reguleret i grundlovens § 52, som lyder således:

”§ 52

Folketingets valg af medlemmer til kommissioner og hverv sker efter forholdstal.”

Det bekræftes desuden af § 36 i Folketingets Forretningsorden, at grundlovens § 52 finder anvendelse, når der vælges medlemmer til folketingets udvalg, herunder IFU. Valg af medlemmer efter forholdstal garanterer ikke, at alle partier bliver repræsenteret i et udvalg, og det ses derfor ikke at have været en forudsætning i fordelingsmetoden, som grundlovens § 52 foreskriver, at alle partier skal have mulighed for at være repræsenteret i et udvalg.

Det fremgår endvidere af § 36, at Folketingets grupper og medlemmer kan samle sig i større valggrupper, som fordeler valggruppens udvalgsposter imellem sig. Forretningsordenens § 36, stk. 1 lyder således:

³ IFU 2002-03, L 36, bilag 17.



”§ 36

Når Folketinget skal vælge medlemmer til *udvalg, kommissioner og hverv*, sker det efter forholdstal (grl. § 52). Beregningen sker efter følgende principper: Tingets medlemmer deles efter valggrupper, der hver for sig omfatter de folketingsgrupper og medlemmer, der har anmeldt til formanden at ville stemme sammen i et eller flere nærmere angivne tilfælde, for en vis tid eller indtil videre. Hver valggruppes medlemstal opføres derefter på en særskilt liste, og antallet deles på listen med 1, 2, 3 osv., indtil hver listes stemmetal er delt med et tal så stort, som det antal, der i det højeste kan ventes at blive listen til del. Det største af de delingstal, der er fremkommet på den nævnte måde, giver den valggruppe, som det er tilfaldet, ret til pladsen som nr. 1. Det næststørste giver ret til pladsen som nr. 2 osv., indtil man har nået det fulde antal, som skal vælges. Er delingstal lige store, afgøres rækkefølgen ved lodtrækning. [...]

Håndbogen i Folketingsarbejdet beskriver Folketingets nuværende praksis om at slutte sig sammen i valggrupper:

”Valg til udvalgene sker efter forholdstal, men det er almindeligt, at folketingsgrupperne 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.

Fremgangsmåden betyder, at små folketingsgrupper bliver tilgodeset, idet de ofte får flere pladser i udvalgene, end deres mandattal berettiger. Fordelingen af udvalgsposter kan betyde, at en folketingsgruppe ikke har lige mange medlemmer i alle udvalgene. Det kan også medføre, at folketingsgrupper, der ikke tilsammen har et flertal i Folketingssalen, alligevel kan have et flertal i visse udvalg eller omvendt.”⁴

Jens Peter Christensen m.fl. skriver, at det må antages, at grundlovens § 52 ikke afskærer Folketingets medlemmer fra at slutte sig sammen i valggrupper.⁵

Ved fordelingen af udvalgsposter for folketingsåret 2018-19, 2. samling var Folketingets medlemmer inddelt i to valggrupper. Den ene gruppe med 99 medlemmer bestod af Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Inuit Ataqatigiit, Siumut og

⁴ Håndbog i Folketingsarbejdet, Folketinget, oktober 2015, 4. udgave, s. 55.

⁵ Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Grundloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, 1. udgave, 1. oplag, s. 337f.



Javnaðarflokkurin, og den anden gruppe med 80 medlemmer bestod af Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Nye Borgerlige, Liberal Alliance og Sambandsflokkurin.

De to valggrupper fik efter forholdstalsberegningen hhv. 9 og 8 pladser i IFU. Pladserne i udvalget er blevet fordelt efter forhandling i de to valggrupper, og fordelingen er blevet således, at Alternativet, Liberal Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Javnaðarflokkurin og Sambandsflokkurin ikke er repræsenteret i udvalget. Fordelingen af udvalgsposter i IFU er således sket i overensstemmelse med grundlovens § 52, og det er først ved den efterfølgende forhandling mellem partierne i valggrupperne besluttet, at en række partier ikke tildes pladser i IFU.

4. Eksempler på at partier ikke er repræsenteret i IFU

I perioden 2011-12 til 2018-19, 1. samling var alle partier undtagen medlemmer valgt på Færøerne og i Grønland repræsenteret i IFU. Der er imidlertid flere eksempler på, at mindre partier og medlemmer uden for folketingsgrupperne ikke har været repræsenteret i udvalget.

En gennemgang af medlemmer af IFU fra 1980-2019 viser, at medlemmer af Folketinget, som er valgt på Færøerne og i Grønland, generelt ikke har været repræsenteret i udvalget. Det samme gælder medlemmer uden for folketingsgrupperne. Eksempelvis havde hverken Uffe Elbæk (2013-14 til 2014-15, 1. samling), Christian H. Hansen (2010-2011, 1. samling), Pia Christmas-Møller (2008-09 til 2010-11, 1. samling) eller Jacob Haugaard (1994-95 til 1997-98, 1. samling) en plads i udvalget. Der er adskillige eksempler på, at mindre partier heller ikke har været repræsenteret i udvalget, eksempelvis Ny Alliance/Liberal Alliance (2007-08, 1. samling til 2010-11, 1. samling), Centrum-Demokraterne (1986-87, 1. samling og 1993-94 til 2001-02, 1. samling), Fremskridtspartiet (1996-97), Fælles Kurs (1987-88, 1. samling) og Venstre-socialisterne (1986-87, 1. samling).

Der er eksempler på, at partier, som ikke har været repræsenteret i Indfødsretsudvalget, har kommenteret dette i Folketingets forhandlinger. Der ses imidlertid ikke at være eksempler på, at dette har været rejst som et problem ift. grundlovens § 44.

I samlingen 1952-53 var Danmarks kommunistiske parti ikke repræsenteret i Landstingets indfødsretsudvalg, og partiet afholdt sig fra at stemme under vedtagelsen af Lov om indfødsrets meddelelse i Folketinget den 11. december 1952, da de var afskåret fra at deltage i det praktiske arbejde i udvalget.⁶

⁶ Folketingsårbog 1952-53, J.H. Schultz Forlag, 1953, s. 249



Efter ikrafttrædelsen af Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 oprettede Folketinget et stående indfødsretsudvalg, da sager om indfødsret tidligere havde været behandlet indgående i Landstingets indfødsretsudvalg og nu skulle behandles i Folketinget.⁷ Ved 1. behandlingen af Lov om indfødsrets meddelelse den 14. oktober 1953 fremhævede Indfødsretsudvalgets formand, Aksel Ivan Pedersen (S), at sager om indfødsret tidligere blev underkastet en meget grundig udvalgsbehandling i Landstinget i samarbejde med indenrigsministeriets embedsmænd, hvor såvel de humanitære og juridiske synspunkter ved hver enkelt ansøgning blev taget op til meget nøje prøvelse. Der havde således påhvilet de skiftende landstingsudvalg et stort arbejde og ansvar af stor betydning for både de enkelte ansøgere og samfundet, som nu skulle overtages af Folketinget. Ved oprettelsen af det stående indfødsretsudvalg i Folketinget var Danmarks kommunistiske parti ikke repræsenteret i udvalget, og partiet afholdt sig stadig fra at stemme, da de ikke havde haft lejlighed til at deltage i udvalgsbehandlingen og manglede kendskab til de enkelte sager.⁸

Det ses hverken at have været en forudsætning i grundlovens § 44 eller § 52 eller i Folketingets Forretningsorden, at indfødsretsudvalget skal bestå af repræsentanter fra samtlige partier i Folketinget. Det ses heller ikke at have været tilstræbt af Folketinget at sikre dette. Landstingets indfødsretsudvalg havde indtil 1953 15 medlemmer. Ved oprettelsen af et stående indfødsretsudvalg i Folketinget i 1953-54 blev dette udvidet til 17 medlemmer, og det blev ikke fremhævet, at alle partier skulle repræsenteres i udvalget.⁹ I 2011 blev antallet af udvalgspladser udvidet fra 17 til 29 for alle Folketingets stående udvalg, med undtagelse af de udvalg, som ikke havde stedfortrædere, det vil sige Udvalget for Forretningsorden, Finansudvalget, Indfødsretsudvalget og Udvalget til Valgs Prøvelse. Indfødsretsudvalgets udvalgspladser blev således ikke udvidet, selvom en udvidelse af antallet af medlemmer i IFU ville kunne sikre en bredere repræsentation af partier.¹⁰

Sammenfattende vurderer Lovsekretariatet således, at det ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 44, hvis et eller flere partier ikke er repræsenteret i Folketingets Indfødsretsudvalg.

5. Beslutninger i IFU

IFU har også anmodet Lovsekretariatet om at vurdere, hvordan et stemmeresultat gøres op, når IFU behandler dispensationssager, og ikke alle Folketingets partier er repræsenteret i udvalget. IFU har bedt Lovsekretariatet afklare, om dispensation i en konkret sag kræver et flertal blandt medlemmerne

⁷ Folketingsårbog 1953-54, J.H. Schultz Forlag, 1954, s. 585.

⁸ Folketingsårbog 1953-54, J.H. Schultz Forlag, 1954, s. 215f.

⁹ Folketingsårbog 1953-54, J.H. Schultz Forlag, 1954, s. 585.

¹⁰ Beslutningsforslag nr. B 135, 2010-11.



i udvalget, eller hvorvidt partierne, som stemmer for dispensation, skal repræsentere et flertal af Folketingets medlemmer.

Udvalgets sagsbehandling foregår i fortrolighed, og procedurerne for udvalgets sagsbehandling ses ikke at være klart beskrevet i den juridiske litteratur. Det fremgår imidlertid af § 8, stk. 4 i Folketingets Forretningsorden 2018, at udvalgene i Folketinget i udgangspunktet træffer beslutninger ved almindeligt flertal blandt udvalgets medlemmer:

”§ 8

[...]

Stk. 4. Det er alene udvalgets medlemmer, der kan træffe beslutning i et udvalgsmøde. Et udvalg er beslutningsdygtigt, når over halvdelen af dets medlemmer er til stede. Afgørelse træffes ved almindeligt flertal, jf. dog stk. 1 og 2.”

Bestemmelsen blev indsat ved en ændring i forretningsordenen i 1999. Af bemærkningerne til ændringsforslaget fremgår det, at visse udvalg i praksis anvender procedureregler, som fraviger bestemmelsen. Her nævnes Finansudvalget og Europaudvalget, men ikke Indfødsretsudvalget:

”Beslutninger i udvalg

Det fremgår allerede af den nugældende bestemmelse i forretningsordenens § 8, stk. 5, at et udvalg er beslutningsdygtigt, når over halvdelen af dets medlemmer er til stede. Det foreslås præciseret, at det alene er udvalgets medlemmer, der kan træffe beslutning i et udvalgsmøde, og at beslutning træffes ved almindeligt flertal - bortset fra beslutning om valg, der træffes efter reglerne i forretningsordenens § 36, stk. 2.

Det bemærkes, at der ved præcisering af bestemmelsen ikke tilsigtes nogen ændring i udvalgenes mulighed for i det daglige praktiske arbejde at tage hensyn til tilkendegivelser fra medlemmer, der ikke personligt kan være til stede under et udvalgsmøde. Et medlem, der er til stede, vil også fortsat kunne tegne sit partis medlemmer i udvalget. Udvalget kan derfor efter denne praktisk anvendelige regel være beslutningsdygtigt, selv om der ikke fysisk er over halvdelen af udvalgets medlemmer til stede. Denne praksis har sammenhæng med, at beslutninger i udvalgene normalt træffes uden egentlig afstemning, på samme måde som en lang række beslutninger i Folketingssalen træffes uden afstemning, jf. forretningsordenens § 35, stk. 1. Bestemmelsen i forretningsordenens § 8, stk. 5 (den nu foreslåede § 8, stk. 4) anvendes kun, hvis der anmodes om en formel afstemning i overensstemmelse med forretningsordenen. Finansudvalget har beskrevet sine procedureregler i beretning nr. 3, Folketingsåret 1997-98 (1. samling) om Finansudvalgets arbejdsform. Også i Europaudvalget er der en fast praksis



for proceduren for mandatgivning. Udvalgene vil fortsat kunne følge sådanne aftalte procedurer.”¹¹

Cirkulæreskrivelse nr. 9779 af 14. september 2018 synes ligeledes at antage, at Folketingets Indfødsretsudvalg har kompetence til at tage stilling til ansøgninger om dispensation. Det fremgår således flere steder i cirkulæret, at visse sager ”forelægges for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til dispensation.”

Ligeledes fremgår det af to udvalgsbilag fra Folketingets Udvalgssekretariat vedrørende det praktiske arbejde i Indfødsretsudvalget fra henholdsvis 2001-02, 2. samling og 2004-05, 2. samling, at udvalgets beslutninger træffes ved almindeligt flertal.¹²

I mangel af andre holdepunkter er det Lovsekretariatets umiddelbare vurdering, at Indfødsretsudvalget ligesom andre Folketingsudvalg træffer beslutninger efter fremgangsmåden i § 8, stk. 4, i Folketingets Forretningsorden, hvorved udvalget træffer beslutning ved almindeligt flertal blandt udvalgets medlemmer, også selvom ikke alle partier har været repræsenteret i udvalget. Der ses ikke at være eksempler på, at udvalget tidligere har fulgt en praksis, som fraviger Folketingets Forretningsorden.

¹¹ Udvalget for Forretningsordenen (Alm. del - bilag 74), Betænkning og indstilling over ændring af forretningsorden for Folketinget (Forbedret lov kvalitet og revision af spørgetimen) afgivet den 7. maj 1999.

¹² IFU 2001-02, 2. samling, alm. del bilag 1, ”Indfødsretsudvalget – praktiske råd og vink” og IFU 2004-05, 2. samling, alm. del bilag 1, ”Praktiske råd og vink til udvalget”.