

LOVSEKRETARIATET

NOTAT

OM NORMER FOR POLITISKE FORLIG

1. Indstilling

Det *indstilles*, at dette notat drøftes under Præsidiets seminar den 26. september 2016 og indgår som baggrundmateriale til Præsidiets konference den 23. og 24. januar 2017.

13. september 2016

Ref.: 16-000339-43

Martin Ryding Rosenkilde

Specialkonsulent

2. Sammenfatning

Dette notat indeholder en kort beskrivelse af de grundlæggende normer for politiske forlig, som løbende er udviklet af Folketinget og skiftende regeringer. Desuden beskriver notatet, hvor eksisterende forlig opbevares og er tilgængelige.

3. Baggrund

Folketingets præsidium har anmodet om en kortere redegørelse for normerne for politiske forlig og en beskrivelse af, hvor man kan finde allerede indgåede forlig samt en opgørelse over forligskreds, udløbstid osv.

4. Regler om forlig

Der er ikke nogen formelle regler, som regulerer, hvordan politiske forlig og aftaler indgås, efterleves, ophæves mv. Normerne omkring forlig er uskrevne regler, som løbende er blevet udviklet af Folketingets partier og skiftende regeringer, og de er altså baseret på traditioner og tidligere praksis.

Nogle forfattere har beskrevet udviklingen af normerne for politiske forlig. Aage Frandsen har behandlet udviklingen i forligstraditionens siden 1980'erne og Helene Helboe Pedersen har behandlet udviklingen af normer for forlig i perioden 1850 til 1953. Dette notat redegør kortfattet for forligsnormerne, som de er beskrevet i to bøger af Aage Frandsen fra 2006 og 2008 samt en artikel skrevet af Helene Helboe Pedersen i tidsskriftet *Politica* i 2011. De fulde referencer er angivet sidst i notatet.

5. Hvad er politiske forlig?

Helene Helboe Pedersen beskriver politiske forlig som "uformelt bindende lovgivningskoalitioner, som forpligter partierne til at stemme for den aftalte lov eller lovpakke i Folketinget og sikrer alle partier i forligskredsen vetoret i forhold til ændringer af den forligsbelagte lovgivning". Forlig kaldes til tider også, aftaler eller overenskomster.

Aage Frandsen (2006) oplister fem forskellige typer af forlig eller aftaler, som typisk indgås på Christiansborg:

- Etårige aftaler, som varer det pågældende år. Dette kan f.eks. være aftaler om finanslove
- Flerårige aftaler, som gælder i et bestemt antal år
- Flerårige aftaler med en indfasningsperiode, som er gældende i hele denne periode
- Flerårige aftaler uden udløbstid
- Stemmeaftaler, som binder aftaleparterne i forhold til afstemningen om et lovforslag, men som ikke i øvrigt binder parterne

Ifølge Aage Frandsen (2006) omfatter et forlig typisk:

- Forligsteksten
- Love, der udspringer af forliget
- Forarbejder fra forligsforhandlingerne
- En eventuel senere udvidelse af forligsgrundlaget i forligsperioden

6. Normer for politiske forlig

Helene Helboe Pedersen beskriver i sin artikel tre grundlæggende forligsnormer, som er uddybet nedenfor:

- Loyalitetsnormen
- Vetoretten
- Opsigelsesnormerne

7. Loyalitetsnormen

Loyalitetsnormen betyder, at et forlig skal overholdes af forligsparterne, som generelt skal agere loyalt over for det indgåede forlig. Desuden indebærer det, at parterne skal tage ansvar for forliget og ikke udpeger vindere og tabere fra forhandlingerne om forliget. Aage Frandsen (2008) skriver desuden, at nye forlig skal respektere øvrige forlig, som en eller flere af forligsparterne allerede er med i. Forligsparterne må heller ikke gå uden om de øvrige forligsparter ved at indgå nye forlig på områder, der er dækket af et forlig.

8. Vetoret

Forlig kan kun ændres, hvis der er enighed herom mellem forligsparterne. Det betyder, at alle partier, der er med i et forlig, har en vetoret i forhold til senere ændringer i forliget. Vetoretten indebærer altså, at et forlig ikke kan ændres, hvis blot en af forligsparterne modsætter sig dette, selv hvis der er flertal for ændringen blandt Folketingets partier eller i forligskredsen. En regering eller et forligsparti må heller ikke gå uden om forligsparterne for at skabe et alternativt flertal på et område, som er omfattet af et forlig, jf. Aage Frandsen 2006. En udvidelse af forligskredsen, således at flere partier indgår i forliget, vil også kræve enstemmighed blandt forligsparterne.

Ifølge Aage Frandsen (2006) skal det aftales på forhånd med de øvrige forligsparter, før en regering eller et forligsparti må fremsætte forslag i Folketinget, der vedrører et indgået forlig. Som en udtagelse kan der dog godt fremsættes forslag uden de øvrige forligsparter, hvis det er klart, at der ikke kan blive flertal for forslaget. Det er dog god skik, at man inden fremsættelsen af sådanne markeringsforslag underretter forligsparterne først og skriver i bemærkningerne, at en vedtagelse forudsætter enighed blandt forligspartierne.

9. Opsigelse eller ophør af forlig

Som det fremgår af ovenstående liste over forskellige typer af forlig, kan det aftales som et led i et forlig, at forliget ophører på et bestemt tidspunkt. Nogle forlig har imidlertid ikke nogen udløbstid. Aage Frandsen (2006) skriver, at det tidligere har været anerkendt, at et forlig uden tidsbegrænsning fortsætter med at gælde, medmindre en af forligsparterne før et folketingsvalg eksplicit opsiges forliget. De øvrige parter til et forlig kan vælge at opretholde forliget imellem sig, selvom en part udtræder af forliget. Disse regler kalder Helene Helboe Pedersen for opsigelsesnormerne.

Ifølge Aage Frandsen (2006) forsøgte daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen i 2001 at udvide opsigelsesnormerne ved at hævde, at et forlig også kan betragtes som opsagt, hvis man før et folketingsvalg har gjort det klart, at man ønsker nogle ændringer i et eksisterende forlig, men ikke eksplicit har opsagt forliget.

Et forlig ophører også, hvis partierne bag et forlig ophører med at have flertal i Folketinget, for eksempel i forbindelse med et folketingsvalg, jf. Aage Frandsen (2008).

10. Indtræden og udtræden af forlig

Et parti kan indtræde i et eksisterende forlig, men det følger af veto retten, at dette kræver enstemmighed blandt de eksisterende forligsparter. Ifølge Aage Frandsen (2006) er der tradition for, at regeringspartier indtræder i de forlig, som andre regeringspartier er med i, ved at acceptere det eksisterende forliggrundlag.

Aage Frandsen (2008) skriver også, at partier, som forlader Folketinget, automatisk udtræder af forlig, som de har indgået. Hvis partiet efterfølgende kommer i Folketinget igen, så er der tradition for, at partiet kan træde ind i forlig, som det tidligere har indgået, forudsat at partiet accepterer eventuelle ændringer i forligsgrundlaget.

11. Løbende udvikling af reglerne for forlig

Som nævnt ovenfor er forligsnormerne uskrevne regler, som løbende er udviklet af Folketinget og regeringen. Forligsnormerne er altså udviklet over

tid, og er derfor heller ikke uforanderlige. Helene Helboe Pedersen skriver for eksempel, at forligsnormerne blev institutionaliserede efter valget i 1973. Antallet af partier i Folketinget steg kraftigt ved valget, og de gamle partier følte et behov for klarhed omkring normerne, som derfor blev skrevet ind i selve forligsteksterne. Aage Frandsen (2006) mener, at forligskulturen blev ændret efter regeringsskiftet i 2001, blandt andet fordi regeringen forsøgte at omfortolke opsigelsesnormerne.

12. Håndhævelse af indgåede forlig

Forligsnormerne er ikke et formelt vedtaget regelsæt, og derfor er der heller ikke nogen formel håndhævelse af forlig eller sanktionering af forligsbrud. Forligsbrud kan dog være forbundet med uformelle sanktioner, da det kan medføre utroværdighed at bryde et forlig, som enten kan udstilles over for vælgerne eller kan medføre vanskeligere forhandlinger i fremtiden, jf. Helene Helboe Pedersen.

13. Læs mere

Teksten ovenfor er baseret på disse kilder, som indeholder en grundigere gennemgang af forligsnormerne:

- Aage Frandsen, Politik i praksis, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, 1. udgave, 1. oplag side 322-345
- Aage Frandsen, Lovgivningsprocessen i praksis, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008, 1. udgave, 1. oplag
- Helene Helboe Pedersen, Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis, Politica, 43. årg. Nr. 1 2011, 48-67.

14. Hvor kan man finde indgåede forlig?

Folketingets bibliotek indsamler så vidt muligt alle politiske forlig og aftaler, som indgås af Folketinget og regeringen. Politiske forlig og aftaler er tilgængelige i elektronisk form på bibliotekets hjemmeside, og Folketingets årsberetning indeholder en oversigt over forlig og aftaler, som blev indgået i det forgangne folketingsår.

Folketingets bibliotek

Folketingets biblioteks søgemaskine kan tilgås gennem Folketingets intranet, Nettinget:

http://minibib.hosted.exlibrisgroup.com/primo_library/libweb/action/search.do?vid=FBO&fromLogin=true&fromLogin=true

Årsberetning

Folketingets årsberetning for Folketingsåret 2014-15 er tilgængelig på Folketingets hjemmeside, og fra side 90f fremgår en liste over politiske forlig og aftaler indgået i Folketingsåret:

www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/~media/PDF/om_folketinget/Aarsberetning/Aarsberetning_2014_15/Året%20der%20gik%20i%20Folketinget%202014-15.pdf.ashx

Folketingets hjemmeside

Folketingsberetninger fra øvrige folketingsår er tilgængelige på Folketingets hjemmeside:

www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Tal%20og%20Fakta.aspx

Oversigt udarbejdet af Finansministeriet

Finansudvalget anmoder som minimum en gang om året finansministeren om at udarbejde en komplet og opdateret oversigt over gældende forlig og politiske aftaler fordelt på ministerområde med angivelse af forligskreds og eventuelt udløb af forliget. Den seneste oversigt fremgår af finansministerens svar på FIU alm. del, spørgsmål 146 af 4. februar 2016:

www.ft.dk/samling/20151/almdel/fiu/spm/146/svar/1308439/1611817/index.htm