

Udskriftsdato: 13. december 2025

2017/1 BSF 147 (Gældende)

Betænkning og indstilling om ændring af forretningsorden for Folketinget (Ændring af forskellige arbejdsformer og forretningsgange m.v.)

Ministerium: Folketinget

Betænkning og indstilling

om

ændring af forretningsordenen for Folketinget

(Ændring af forskellige arbejdsformer og forretningsgange m.v.)

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Forslag om ændringer af Folketingets forretningsorden og praksis
 - 2.1. Ændringer med hensyn til forhandlingerne i Folketingssalen m.v.
 - 2.1.1. Justeringer af spørgetiden og spørgetimen med statsministeren
 - 2.1.1.1. Adgang til »spontane« medspørgere i spørgetiden
 - 2.1.1.2. Deltagelse med andre medlemmer end partiledere i spørgetimen med statsministeren
 - 2.1.1.3. Opstramning med hensyn til ministrenes adgang til at melde afbud til spørgetiden
 - 2.1.2. Justeringer med hensyn til forespørgsler og forespørgselsdebatter
 - 2.1.2.1. Ikkebindende »adfærdskodeks« eller retningslinjer for, hvornår man bør stille forespørgsler
 - 2.1.2.2. Opfordring til folketingsgrupperne om at orientere andre grupper om påtænkte forslag til vedtagelse i god tid
 - 2.1.2.3. Muligheder for at få ministeren på talerstolen tidligere i en forespørgselsdebat eller forventning om, at ministeren konsekvent går på talerstolen i afslutningen af 1.runde
 - 2.1.3. Øvrige overvejelser om ændringer med hensyn til forhandlingerne i Folketingssalen m.v.
 - 2.1.3.1. Eventuelle nye debatformer, hvor partilederne nogle gange i løbet af året kan stille spørgsmål til hinanden
 - 2.1.3.2. Lempelig forvaltning af taletiderne i slutningen af åbningsdebatten og afslutningsdebatten
 - 2.1.3.3. Forsøg med ordførere siddende på første række i salen under 1. behandling
 - 2.2. Ændringer med hensyn til Folketingets og dets medlemmers adgang til oplysninger og muligheder for effektiv kontrol med regeringen
 - 2.2.1. Spørgsmål om embedsmænds og andre offentligt ansattes deltagelse i høringer m.v. i Folketinget
 - 2.2.2. Forsøgsordning med registrering af omfanget af fortroligstemplede udvalgsdokumenter
 - 2.2.3. Forslag om et forskningsprojekt om omfanget af den regelfastsættelse, som finder sted på baggrund af bemyndigelsesbestemmelser i lovgivningen
 - 2.3. Ændringer med hensyn til tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet
 - 2.3.1. Forslag om registrering af regeringsforslag, som ikke har været sendt i høring inden fremsættelse, og lovforslag, hvorved der er blevet dispenseret fra 30-dagesreglen, jf. forretningsordenens § 13
 - 2.3.2. Forslag om fremsættelse af færre samlelovforslag
 - 2.3.3. Spørgsmål om endelige ugeplaner 2 uger frem for i stedet for som nu 1 uge
 - 2.3.4. Spørgsmål om fremrykning af fristen for private forslag fra den 1. april til den 1. marts
 - 2.3.5. Spørgsmål om større opmærksomhed på muligheden for henvisning af private beslutningsforslag direkte til udvalg efter fremsættelsen uden en traditionel 1. behandling
 - 2.3.6. Spørgsmål om at begynde møderne i Folketingssalen tidligere om onsdagen

- 2.4. Ændringer særlig med hensyn til samråd
 - 2.4.1. Spilleregler for det gode samråd
 - 2.4.1.1. Spilleregler nr. 1: Samrådsspørger har rettigheder
 - 2.4.1.2. Spilleregler nr. 2: Spørgsmål skal belyse samrådet
 - 2.4.1.3. Spilleregler nr. 3: Fast tiltaleform ved åbne samråd
 - 2.4.1.4. Spilleregler nr. 4: Pauser under lange samråd
 - 2.4.2. Øvrige forslag i relation til spillereglerne for det gode samråd (forberedelse, kvalificering og opfølgning)
 - 2.4.2.1. Dialog mellem udvalgsformand og spørger om samrådsspørgsmål
 - 2.4.2.2. Oversigter over stillede samrådsspørgsmål til folketingsgrupperne
 - 2.4.2.3. Oversendelse af ministrenes talepapirer umiddelbart efter samråd
 - 2.4.2.4. Beskrivelse af forskellige muligheder for opfølgning på samråd
 - 2.4.2.5. Ligeværdig beskrivelse af forskellige typer samråd
 - 2.4.3. Justeringer af samrådenes afvikling
 - 2.4.3.1. Samråds varighed fastsættes som udgangspunkt til 1 time, og begrænsning af ministerens indledende besvarelse til 10 minutter
 - 2.4.3.2. 4 ugers frist for besvarelse af samrådsspørgsmål og krav om, at ministeren er til rådighed på udvalgenes mødetidspunkter
 - 2.4.4. Forsøgsordning med lukket spørgetime i udvalgene
 - 2.4.5. Retningslinjer for at fotografere og optage billeder og lyd under åbne samråd
 - 2.4.6. Indretning af udvalgslokaler
- 2.5. Overvejelser om ændringer særlig med hensyn til udvalgsstrukturen og medlemskab af udvalg
 - 2.5.1. Overvejelser om udvalgsstrukturen
 - 2.5.2. Overvejelser om udvalgsudskiftninger m.v.
- 2.6. Øvrige overvejelser med hensyn til udvalgsarbejdet
- 3. Virkningstidspunkt
- 4. Indstilling

1. Indledning

Folketingets Præsidium var den 23. og 24. januar 2017 vært for en konference for folketingsmedlemmer, ministre og andre indbudte deltagere om Folketingets arbejdsformer m.v. i Bymose Hegn, Helsingør. Emnerne for konferencen faldt inden for fire temaer: Et tema om den politiske debat og politikudviklingen i dag og i fremtiden og om dets betydning for folketingsmedlemmernes arbejde, arbejdsformer og indflydelse, et tema om samspillet mellem regeringen og Folketinget, herunder om Folketingets kapacitet til at føre kontrol med regeringen, et tema om omgangsformer, arbejdsstil og arbejdsgange i Folketinget og et tema om parlamentariske undersøgelser.

På sit møde den 1. februar 2017 besluttede Udvalget for Forretningsordenen at nedsætte en arbejdsgruppe bestående af 1 medlem fra hvert parti i udvalget til at følge op på konferencen. Arbejdsgruppen fik følgende medlemmer: Christine Antorini (S) (formand), Peter Skaarup (DF) (næstformand), Eva Kjer Hansen (V), Johanne Schmidt-Nielsen (EL), Henrik Dahl (LA), Josephine Fock (ALT), Lotte Rod, (RV), Jacob Mark (SF) og Mette Abildgaard (KF). Arbejdsgruppen – herefter betegnet Antorini-Skaarup-

arbejdsgruppen – fik særlig til opgave at beskæftige sig med de første to af de ovennævnte temaer fra konferencen.

Arbejdsgruppen afsluttede sit arbejde i juni 2017, hvor arbejdsgruppen afleverede et dokument til Udvalget for Forretningsordenen med en række punkter til videre overvejelse og behandling, jf. UFO alm. del – bilag 62 (folketingsåret 2016-17). Dokumentet var inddelt i en række mere specifikke emner end de overordnede temaer, som havde været behandlet på konferencen, og indeholdt inden for hvert af disse emner dels konkrete forslag, som havde en vis opbakning i arbejdsgruppen, dels nogle bredere overvejelser med henblik på eventuel videre drøftelse.

Udvalget for Forretningsordenen har herefter drøftet de rejste emner nærmere på grundlag af arbejdsgruppens forslag og overvejelser.

Udvalget besluttede den 11. oktober 2017 at nedsætte en særlig arbejdsgruppe med deltagelse fra alle partierne i udvalget til at arbejde videre med de forslag og overvejelser fra Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen, som vedrører brugen af samråd i Folketingets stående udvalg. Samrådsarbejdsgruppen fik følgende sammensætning: Christine Antorini (S) (formand), Martin Henriksen (DF) (næstformand), Eva Kjer Hansen (V), Søren Søndergaard (EL), May-Britt Kattrup (LA), René Gade (ALT), Martin Lidegaard (RV), Jacob Mark (SF) og Mette Abildgaard (KF). Samrådsarbejdsgruppen afgav sine anbefalinger til Udvalget for Forretningsordenen den 7. februar 2018, jf. UFO alm. del – bilag 27. Udvalget har herefter på ny drøftet spørgsmålene om brugen af samråd med afsæt i disse anbefalinger.

Endvidere har Udvalget for Forretningsordenen noteret sig, at Europaudvalget efter anmodning fra Udvalget for Forretningsordenen i december 2017 som led i opfølgningen på konferencen nedsatte en særlig arbejdsgruppe til at behandle spørgsmål om Folketingets behandling af EU-sager. Udvalget for Forretningsordenen vil i relevant omfang tage særskilt stilling til de anbefalinger m.v., som måtte udspringe af dette arbejde, når de foreligger.

På baggrund af udvalgets drøftelser om de emner ud over behandlingen af EU-sager, som Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen behandlede, fremsættes i det følgende visse forslag til ændringer af Folketingets forretningsorden og visse ændringer af praksis, som ikke kræver ændring af forretningsordenen.

2. Forslag om ændringer af Folketingets forretningsorden og praksis

2.1. Ændringer med hensyn til forhandlingerne i Folketingssalen m.v.

2.1.1. Justeringer af spørgetiden og spørgetimen med statsministeren

2.1.1.1. Adgang til »spontane« medspørgere i spørgetiden

2.1.1.1.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at der i Folketingets spørgetid – med den enkelte hovedspørgers accept – gives adgang til en til to medspørgere, også uden forudgående anmeldelse (spontane medspørgere). Det blev foreslået, at medspørgerne skal kunne melde sig til formanden i salen, inden spørgsmålet påbegyndes.

Den gældende regel om adgangen til at være medspørger i spørgetiden findes i forretningsordenens § 20, stk. 7, og blev indsat ved en ændring af forretningsordenen i folketingsåret 2012-13. Bestemmelsen lyder således:

»Såfremt spørgeren ved indgivelsen af spørgsmålet har tilkendegivet at være indforstået hermed, kan Folketingets formand give adgang til 1 medspørger, der samtidig med spørgsmålets indgivelse har

anmeldt sig som medspørger. Folketingets formand kan give flere medspørgere mulighed for at stille supplerende spørgsmål til et hovedspørgsmål om et større og mere aktuelt emne.»

Efter denne ordning skal medspørgere således været »godkendt« af hovedspørgeren allerede ugen før spørgetiden.

Reglen blev indført for at forhindre, at andre medlemmer (eventuelt fra andre partier) kunne »overtage« et spørgsmål.

Begrænsningen til én medspørger skete i forlængelse af, at medspørgerinstituttet i en periode i praksis havde været helt suspenderet på grund af et meget højt antal spørgsmål i spørgetiden. Forud herfor var der adgang til to medspørgere pr. spørgsmål.

Ifølge arbejdsgruppens forslag skal hovedspørgeren fortsat acceptere medspørgerens deltagelse, men nu først i selve den pågældende spørgetid. Det vil også betyde, at medlemmer, der er interesseret i at være medspørgere, ikke fremover vil fremgå af Folketingets dagsorden.

2.1.1.1.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig det ønskelige i større spontanitet i afviklingen af spørgetiden og finder, at forslaget kan bidrage til en mere levende debat i spørgetiden. Omvendt er det dog også udvalgets opfattelse, at der fortsat er et hensyn at tage til at undgå, at spørgsmål i spørgetiden bliver »overtaget« af andre, ligesom de gældende regler om, at der kun kan medvirke én medspørger for hvert spørgsmål, og at vedkommende skal være anmeldt på forhånd, bidrager til at sikre en tidsmæssigt forudberegnelig afvikling af spørgetiden og rimelige muligheder for, at ministrene kan forberede sig på deres deltagelse.

Udvalget indstiller på den baggrund, at man fastholder, at der kun må medvirke én medspørger pr. spørgsmål i spørgetiden, og at denne skal være anmeldt på forhånd og accepteret af medspørgeren. Til gengæld indstiller udvalget, at fristen for medspørgerens tilmelding ændres, så medspørgeren ikke længere behøver tilmeldes, samtidig med at spørgsmålet indleveres – hvilket normalt vil sige senest kl. 12 fredagen før spørgetiden – men kan tilmeldes indtil kl. 10 på selve dagen for spørgetiden. Tilmeldingen af medspørgeren bør i alle tilfælde ske via hovedspørgeren.

Taletider for medspørgere foreslås fastholdt uændret, ligesom der fortsat foreslås givet mulighed for, at formanden kan give flere medspørgere mulighed for at stille supplerende spørgsmål til et hovedspørgsmål om et større og mere aktuelt emne.

Det forudsættes, at formanden vil kunne afskære adgangen til medspørgere – uanset hvornår disse er tilmeldt – hvor særlige grunde taler herfor, herunder hvis der er stillet flere spørgsmål til en minister i en spørgetid, end det må forudses, at denne kan besvare inden for 1-timesbegrænsningen i forretningsordenens § 20, stk. 5.

2.1.1.2. Deltagelse med andre medlemmer end partiledere i spørgetimen med statsministeren

2.1.1.2.1 Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at folketingsgrupperne under spørgetimen med statsministeren skal kunne deltage med visse andre medlemmer end partilederen, f.eks. med den politiske ordfører.

Efter de gældende regler i forretningsordenens § 20, stk. 10, 1. pkt., opføres efter formandens beslutning på Tingets dagsorden en spørgetime, hvor medlemmerne kan stille spørgsmål til statsministeren til umiddelbar besvarelse. Efter bestemmelsens 3. pkt. kan formanden bestemme, at adgangen til at stille spørgsmål til statsministeren i en spørgetime forbeholdes medlemmer, som er partiledere.

Da man indførte spørgetimen med statsministeren fra begyndelsen af folketingsåret 2013-14, var det en klar forudsætning, at spørgetimen ville blive forbeholdt partiledere, uanset at bestemmelsen er formuleret som en »kan«-regel. På grund af forskelle i partiernes og gruppernes organisationsforhold definerede man ikke præcis, hvad en partileder er, men nøjedes med at anføre, at man forudsatte, at det ville være medlemmer, som enten er partiformænd eller indtager en lignende politisk ledende eller fremtrædende rolle i deres partier eller folketingsgrupper, og at hver folketingsgruppe fast er repræsenteret ved ét bestemt medlem ved spørgetimer med statsministeren. Man anførte desuden, at der ikke kan ske substitution med andre medlemmer, hvis partilederen f.eks. er bortrejst eller på anden måde forhindret i at deltage.

2.1.1.2.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen indstiller, at der i overensstemmelse med arbejdsgruppens forslag gives mulighed for, at en politisk ordfører eller et medlem med en tilsvarende fremtrædende placering undtagelsesvis kan deltage i spørgetimen med statsministeren i stedet for partilederen.

Udvalget ønsker dog at fastholde som det klare udgangspunkt, at det er partiledere, der deltager i spørgetimen med statsministeren, og udvalget finder derfor, at adgangen til substitution bør begrænses til situationer, hvor partilederens forfald er klart begrundet i undskyldende omstændigheder. Forfaldet bør derfor som hovedregel være begrundet i meddelt orlov af de grunde, som er nævnt i forretningsordenens § 41, stk. 3, litra a og b, eller stk. 4, dvs. først og fremmest sygdom, midlertidig udsendelse i offentligt hverv, fødsel og adoption. Der bør dog også undtagelsesvis kunne tillades substitution i tilfælde af en partileders alvorligere sygdom, hvor der ikke har været lejlighed til at søge formel orlov.

Det forudsættes, at der vil være tale om den samme »stedfortræder« for partilederen fra spørgetime til spørgetime, og at vedkommende er et medlem med en fremtrædende position i sin folketingsgruppe som politisk ordfører el.lign. Udvalget finder det væsentligt at fastholde det overordnede aspekt i dialogen mellem statsministeren og de øvrige deltagere i spørgetimen, så spørgetimen ikke udvikler sig til en debat på særlige fagområder. Substitution af »stedfortræderen« bør ikke tillades, medmindre denne er fraværende på grund af længerevarende orlov, i hvilket tilfælde en anden fast stedfortræder for partilederen bør vælges.

2.1.1.3. Opstramning med hensyn til ministrenes adgang til at melde afbud til spørgetiden

2.1.1.3.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at reglerne for ministres adgang til ikke at deltage i spørgetiden strammes op, idet arbejdsgruppen påpegede, at der har været eksempler på sene afbud, der ikke har levet op til de gældende regler. Arbejdsgruppen lagde endvidere som en mulighed op til, at der i en periode skulle ske registrering af antallet af afbud meddelt efter offentliggørelse af, hvilke ministre der ikke kan være til stede den pågældende onsdag, herunder med begrundelser.

De nuværende retningslinjer om ministrenes meddelelse af fravær til spørgetiden blev aftalt mellem Folketinget og regeringen i 2008 for at beskytte medlemmerne mod at »spilde« et spørgsmål. Forud for dette var der eksempler på, at ministre meldte forfald, efter at fristen for at indlevere spørgsmål til mundtlig besvarelse var udløbet. Dette betød, at spørgsmålet ikke blev sat på dagsordenen for den førstkommande spørgetid, og at spørgeren ikke havde mulighed for til gengæld at stille et andet spørgsmål til en anden minister.

Aftalen om at meddele fravær blev derimod ikke indgået for at give ministrene en videregående adgang end tidligere til ikke at være til stede.

2.1.1.3.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og forslag

Udvalget for Forretningsordenen erindrer om, at aftalen om ministrenes meddelelse af fravær til spørgetiden havde til formål at sikre folketingsmedlemmerne mod uforvarende at spille deres adgang til at stille spørgsmål. Aftalen havde derimod ikke til formål at give ministrene en videregående adgang til ikke at være til stede. Folketingets medlemmer bør efter udvalgets opfattelse kunne forvente, at ministrene stiller sig til rådighed hver uge i spørgetiden til at besvare de spørgsmål, der måtte blive stillet, og det er derfor kun helt uopsættelige forhold, der kan begrunde, at en minister ikke møder op i spørgetiden. Som eksempler på forhold, der efter udvalgets opfattelse normalt ikke kan betragtes som helt uopsættelige, og som derfor ikke bør kunne begrunde en ministers fravær, kan nævnes deltagelse i partiinterne møder, indenlandske besøg hos virksomheder, organisationer m.v. eller politiske aktiviteter i ministerens egen valgkreds.

Hvis det ganske undtagelsesvis skulle ske, at en minister ikke ser sig i stand til at give møde i en spørgetid på grund af et helt uopsætteligt forhold, som først opstår eller står klart, efter at spørgsmålene til spørgetiden er stillet, bør ministeren give meddelelse herom til Folketinget ad de sædvanlige, formelle kanaler med den rette begrundelse. Ministrene og deres embedsmænd bør i sådanne situationer afholde sig fra at tage direkte kontakt til spørgere med en opfordring til at tage de stillede spørgsmål tilbage.

Udvalget noterer sig, at ministersekretærerne har fået besked om formålet med aftalen om meddelelse af fravær til spørgetiden ved et møde med Folketingssekretariatet den 28. september 2017, ligesom de også siden i forbindelse med afbud er blevet henvist til beskrivelsen af principperne i »Håndbog i Folketingsarbejdet«.

Udvalget for Forretningsordenen henstiller, at der holdes fokus på det ovennævnte.

2.1.2. Justeringer med hensyn til forespørgsler og forespørgselsdebatter

2.1.2.1. Ikkebindende »adfærdskodeks« eller retningslinjer for, hvornår man bør stille forespørgsler

2.1.2.1.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen rejste som led i sine overvejelser spørgsmålet om, hvorvidt der bør etableres en form for adfærdskodeks eller retningslinjer for god praksis for, hvornår man stiller en forespørgsel. Arbejdsgruppen overvejede i den forbindelse, om der i nuværende parlamentarisk praksis stilles for mange forespørgsler, og om der er for mange af de forespørgsler, der stilles, som angår forhold, som regeringen ikke er ansvarlig for eller reelt ikke kan gøre noget ved, såsom andre landes indenrigspolitiske forhold.

Adgangen til at stille forespørgsler følger af grundlovens § 53, hvorefter ethvert medlem af Folketinget med dettes samtykke kan bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrenes forklaring.

Det antages, at virkningen af, at der stilles en forespørgsel, er, at vedkommende minister er forpligtet til at besvare den. Ved besvarelsen vil ministeren være forpligtet til at give en fyldestgørende redegørelse, jf. ministeransvarlighedslovens regler.

Ud over at en forespørgsel med grundlovens ord skal vedrøre »et offentligt anliggende«, gælder der ingen regler om indholdet af en forespørgsel. I de senere år har der ikke i praksis været rejst spørgsmål om, hvad der er et offentligt anliggende.

Folketinget har mulighed for at afslå at fremme en forespørgsel, men i nyere tid kendes kun til et enkelt tilfælde heraf. I det tilfælde beroede afvisningen af forespørgslen dog ikke på, at der ikke var tale om et

offentligt emne, eller at emnet var for »småt«, men at forespørgslen efter flertallets opfattelse var stillet til den forkerte minister.

2.1.2.1.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og forslag

Udvalget for Forretningsordenen ihukommer, at forespørgsler har en særlig karakter blandt de forskellige muligheder, som Folketingets medlemmer har for at indhente oplysninger fra regeringen og iværksætte en politisk dialog med ministrene, i kraft af at instituttet er fastsat i grundloven, at forespørgsler kræver Folketingets samtykke, og at ministrene er retligt forpligtede til at svare. Af den grund finder udvalget, at det er gavnligt, hvis Folketingets medlemmer reflekterer nøje over, hvornår det er på sin plads at stille en forespørgsel, og hvornår andre, enklere muligheder for udveksling af oplysninger og synspunkter mellem Folketinget og regeringen er mere passende.

Udvalget for Forretningsordenen anser det ikke på det foreliggende grundlag for nødvendigt eller hensigtsmæssigt at udarbejde et udførligt adfærdskodeks el.lign. for, hvornår der bør og ikke bør stilles forespørgsler. Dette spørgsmål må efter udvalgets opfattelse bero på en konkret politisk vurdering i hver enkelt sag, hvor en forespørgsel måtte kunne komme på tale, og udvalget anser det på det foreliggende grundlag for usandsynligt, at der vil kunne opstilles et bredt dækkende kodeks, der tager højde for alle de overvejelser, som vil kunne være relevante i den forbindelse.

Udvalget ønsker dog at fremhæve nogle aspekter, som et medlem efter udvalgets opfattelse i almindelighed bør inddrage i sine overvejelser om, hvorvidt en politisk sag bør føre til, at der stilles en forespørgsel.

For det første bør det overvejes, hvorvidt sagen allerede har været drøftet i en anden form, og hvad udkommet heraf har været. Har en tidligere drøftelse i en anden form ført til en sådan faktuel og politisk afklaring af forholdene, at det må anses for usandsynligt, at en forespørgsel vil føre til yderligere resultater, taler det imod, at en forespørgsel stilles. Omvendt bør muligheden for at stille en forespørgsel naturligvis stå åben for medlemmer, som måtte opleve ufremkommelighed fra regeringens side, når medlemmet forsøger at forfølge en sag med mindre midler. Dette indebærer, at der også påvirker regeringen et medansvar for at sikre, at forespørgsler ikke benyttes i videre omfang, end sagerne kan bære.

Endvidere bør det overvejes, om sagen er meget konkret eller må antages at have bredere politisk interesse. Er en sag meget konkret – f.eks. fordi den angår overvejende lokale forhold eller afgørelsen af et fåtal af sager, eller fordi den vedrører overvejende tekniske spørgsmål – kan det tale for, at medlemmet fortrinsvis forfølger sagen ved mindre midler end en forespørgsel.

Ydermere bør det overvejes, om sagen er bedre egnet til at blive behandlet i et samråd. I den forbindelse bør medlemmet navnlig have for øje, at den mindre formbundne afvikling af et samråd kan give en friere og mere umiddelbar udveksling af information og synspunkter og i højere grad end en forespørgsel kan bevirke, at der indgås politiske kompromiser, som kan opfylde medlemmets formål med at rejse sagen.

Endelig bør det overvejes, om den vedtagelse, som medlemmet håber at få vedtaget som konklusion på forespørgslen, ikke bedre kunne tilkendegives under et samråd eller i en udvalgsbetænkning eller en beretning af almen art. I den forbindelse erindres, at betækningsbidrag og beretninger af almen art er underlagt mindre restriktive formkrav end forslag til vedtagelse og endvidere kan gives en grundigere behandling, eventuelt i flere møder i udvalgene.

2.1.2.2. Opfordring til folketingsgrupperne om at orientere andre grupper om påtænkte forslag til vedtagelse i god tid

2.1.2.2.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen rejste som en overvejelse, om der – eventuelt på forsøgsbasis – burde foretages visse tilpasninger af afviklingen af forespørgselsdebatter, f.eks. således, at forespørgerne og andre ordførere under normale omstændigheder forventes at sende udkast til forslag til vedtagelse til de øvrige partier i god tid før debatten, bl.a. med henblik på at få klargjort, hvad formålet med forespørgslen er.

Modsat ved andre former for forslag, der efter forretningsordenen skal fremsættes inden en vis tid, før de skal behandles, gælder der ikke i dag noget formelt krav om, at medlemmerne skal indlevere eller rundsende forslag til vedtagelse før en forespørgselsdebat, så medlemmerne har mulighed for at overveje forslagene nærmere i god tid.

2.1.2.2.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen finder det ikke påkrævet eller hensigtsmæssigt at fastsætte egentlige regler om, at udkast til forslag til vedtagelse skal deles mellem folketingsgrupperne inden et bestemt tidspunkt før afviklingen af en forespørgselsdebat. Udvalget bemærker i den forbindelse, at udvalget ønsker at fastholde en mulighed for, at forslag til vedtagelse kan udarbejdes eller ændres i løbet af selve debatten på baggrund af debattens indhold.

Udvalget skal imidlertid henstille til folketingsgrupperne, at de er opmærksomme på spørgsmålet og det ønskelige i, at forespørgselsdebatter foregår på så oplyst et grundlag som muligt – herunder også med hensyn til andre gruppers stillingtagen – og derfor overvejer at tilrettelægge deres arbejdsgange, så udkast til vedtagelser mere konsekvent deles som led i forberedelsen af en forespørgselsdebat.

2.1.2.3. Muligheder for at få ministeren på talerstolen tidligere i en forespørgselsdebat eller forventning om, at ministeren konsekvent går på talerstolen i afslutningen af første runde

2.1.2.3.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at vedkommende minister skal tidligere ind i debatten under forespørgselsdebatter, f.eks. ved at der åbnes for debat, umiddelbart efter at ministeren har været på talerstolen i begyndelsen. Arbejdsgruppen forudsatte, at ministeren fortsat skal have mulighed for at tage ordet igen som afslutning på en forespørgselsdebat.

Ved begyndelsen af en forespørgsel foreligger formelt set alene forespørgslens ordlyd. Forespørgselsdebatten gennemføres herefter i én sekvens på følgende måde: Først begrundes ordføreren for forespørgerne forespørgslen, og herefter besvarer ministeren den. Under begrundelsen og besvarelsen kan der ikke tages korte bemærkninger eller fremsættes forslag til vedtagelse. Herefter afvikles en forhandling om besvarelsen. Forhandlingen indledes med en ordførertale fra ordføreren for forespørgerne, og herefter følger partiernes ordførere i sædvanlig ordførerrækkefølge. Til sidst i forhandlingens første runde kan ministeren – men skal ikke nødvendigvis – gå på talerstolen igen for at kommentere eller svare på de fremkomne ordførerindlæg. Herefter hænder det, at ordføreren for forespørgerne ønsker at få ordet til en sidste ordførertale til afrunding af debatten, hvilket så formelt er et første indlæg i en anden runde af forhandlingen. Under forhandlingen kan der tages korte bemærkninger både til ministeren og til ordførerne, og der kan fremsættes forslag til vedtagelse. Det almindeligste er, at afstemningen om de fremsatte forslag til vedtagelse, som afslutter forespørgslen, udsættes til en senere mødedag.

2.1.2.3.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

En ordning, hvorefter der straks efter ministerens besvarelse gives adgang til korte bemærkninger, svarer til, at der skulle kunne stilles spørgsmål til en minister eller privat forslagsstiller alene på grundlag af det fremsatte forslag.

Det bør desuden tages i betragtning, at en sådan ordning vil kunne få som konsekvens, at der i forhold til den nuværende ordning fokuseres mere på ministerens besvarelse end på ordførerindlæggene i den efterfølgende forhandling.

Det er oplyst, at der i folketingsåret 2016-17 var ét eksempel ud af 51 forespørgsler på, at ministeren ikke tog ordet ved afslutningen af forespørgslen. I folketingsåret 2015-16 var tallet 12 ud af 38 forespørgsler, og i folketingsåret 2014-15 var tallet 6 ud af 33.

Udvalget for Forretningsordenen indstiller, at der fremover skal kunne gives adgang til korte bemærkninger i forlængelse af ministerens besvarelse. For at undgå, at de korte bemærkninger udvikler sig til en egentlig politisk debat, før ordførerne har haft lejlighed til at holde deres indlæg i forhandlingen, finder udvalget dog, at adgangen til korte bemærkninger bør begrænses til ordførere, og at hver ordfører kun bør gives adgang til én kort bemærkning af op til 1 minuts varighed til besvarelsen.

Samtidig forventer udvalget, at ministrene konsekvent følger det seneste års udvikling, således at den praktiske hovedregel fremover vil være, at medlemmerne kan forvente, at ministeren tager ordet til sidst i forhandlingens første runde. Herefter vil der være lejlighed til en mere udførlig politisk debat med ministeren i form af korte bemærkninger og svar herpå efter de allerede gældende regler.

Udvalget forudsætter dog, at afslutningsdebatten, der siden omlægningen af finansåret til kalenderåret gennemføres som en forespørgselsdebat, vil blive gennemført som hidtil, dvs. uden mulighed for korte bemærkninger til statsministeren straks efter dennes besvarelse af forespørgslen om den indenrigs- og udenrigspolitiske situation.

2.1.3. Øvrige overvejelser om ændringer med hensyn til forhandlingerne i Folketingssalen m.v.

2.1.3.1. Eventuelle nye debatformer, hvor partilederne nogle gange i løbet af året kan stille spørgsmål til hinanden

2.1.3.1.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen rejste som en overvejelse, om der kan fastlægges en form for debat, hvor partilederne nogle gange i løbet af folketingsåret kan diskutere med hinanden og stille spørgsmål til hinanden, herunder om en sådan debatform eventuelt kan henlægges til et andet hensigtsmæssigt lokale end Folketingssalen.

Ministrenes deltagelse i behandlingen af sager i Folketinget, hvad enten det er deres egne sager eller private forslag, bygger på grundlovens § 40, hvorefter ministrene i embeds medfør har adgang til Folketinget og er berettigede til under forhandlingerne at forlange ordet, så ofte de vil, idet de i øvrigt iagttager forretningsordenen. Gennem tiderne har bestemmelsen ført til den praksis, at en minister altid forventes at deltage i debatterne på sit sagsområde, også i forbindelse med private forslag.

2.1.3.1.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og forslag.

Udvalget for Forretningsordenen forventer, at eventuel indførelse af en ordning med debat i Folketinget på højt plan uden deltagelse af ministre vil kunne medføre et relativt større fokus end i dag på holdningerne blandt Folketingets partier og relativt mindre på regeringens holdning.

Der kan tænkes mange mulige former for en sådan debatform og mange forskellige muligheder for at få fastlagt emner for debatten.

Udvalget for Forretningsordenen ønsker en åben drøftelse af disse spørgsmål, inden der forsøges opstillet mere konkrete modeller.

Foreløbig henstiller udvalget til Præsidiet at gennemføre en udredning herom, med henblik på at udvalget senere kan drøfte forslaget videre på et mere oplyst grundlag.

2.1.3.2. Lempelig forvaltning af taletiderne i slutningen af åbningsdebatten og afslutningsdebatten

2.1.3.2.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen rejste som en overvejelse, om der bør løsnes op for partiledernes taletider i slutningen af Folketingets afslutningsdebat.

I praksis udvises der allerede en lempelig holdning til taletiden, når partiledere – typisk for oppositionspartierne – overtager ordførernes fortrinsstilling med hensyn til korte bemærkninger efter statsministerens afsluttende indlæg ved åbnings- og afslutningsdebatterne.

2.1.3.2.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for forretningsordenen indstiller, at den nævnte praksis, hvor taletiderne administreres med lempe under de korte bemærkninger til statsministerens afsluttende indlæg ved åbnings- og afslutningsdebatterne, formaliseres i den meddelelse til folketingsgrupperne, der traditionelt udsendes før afslutningsdebatten med praktiske oplysninger om afviklingen af debatten. En sådan formalisering vil medvirke til at sikre en ensartet anvendelse.

Den formaliserede praksis bør naturligvis gælde for alle ordførerne. For øvrige medlemmer, der får korte bemærkninger efter statsministeren, bør de normale taletider finde anvendelse og forvaltes med den sædvanlige konsekvens. Udvalget forudsætter i øvrigt, at der ikke ved den lempelige forvaltning sker en udvidelse af den samlede tid, som er afsat til korte bemærkninger til statsministeren.

2.1.3.3. Forsøg med ordførere siddende på første række i salen under førstebehandlinger

2.1.3.3.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at ordførerne under forhandlinger i Folketingssalen, f.eks. førstebehandlinger, skal sidde på de forreste af gruppernes pladser i Folketingssalen for at skabe mere dynamik i debatten og bedre tv-optagelser.

Efter forretningsordenens gældende § 26, 1. pkt., taler medlemmerne og ministrene under forhandlingerne fra Folketingets talerstol eller efter formandens bestemmelse fra deres pladser i salen.

2.1.3.3.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen ser positivt på forslaget om placering af ordførere på forreste række i Folketingssalen under forhandlingerne, men ønsker, at det i første omfang gennemføres som en forsøgsordning.

Udvalget har fået oplyst, at Folketingssalen teknisk vil blive forberedt til, at der vil kunne gennemføres et sådant forsøg.

Rent praktisk må det efter det oplyste påregnes, at det vil tage ca. 5 minutter efter hver ny ordførergruppe (typisk efter hver 1. behandling) at forberede mikrofoner og navnefremvisning. En mulighed i den forbindelse vil formentlig kunne være at benytte et system med chipkort, som stikkes i enhederne på hvert enkelt medlems plads, ligesom man i dag gør i udvalgenes mødelokaler, når der er åbne samråd. Der vil skulle findes en nærmere løsning på de logistiske udfordringer, det kan give.

Der bør også tages stilling til, om alle indlæg skal ske fra pladserne på forreste række, eller om det nye såkaldte talerbord – som har erstattet det tidligere ordførerbord neden for formandsstolen – skal anvendes til selvstændige indlæg.

Udvalget henstiller til Præsidiets at fremkomme med et konkret forslag til gennemførelse af en forsøgsordning herom.

2.2. Ændringer med hensyn til Folketingets og dets medlemmers adgang til oplysninger og muligheder for effektiv kontrol med regeringen

2.2.1. Spørgsmål om embedsmænds og andre offentligt ansattes deltagelse i høringer m.v. i Folketinget

2.2.1.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at Folketingets udvalg skal kunne afholde høringer m.v. med deltagelse af relevante embedsmænd, uden at den pågældende minister også skal være til stede. Arbejdsgruppen lagde op til, at Udvalget for Forretningsordenen skal udarbejde nærmere retningslinjer herfor sammen med Statsministeriet.

Der gælder ingen lovregler m.v., som generelt forhindrer, at embedsmænd eller andre offentligt ansatte kan deltage i høringer eller andre møder i Folketingets regi og her udtale sig om forhold, som de har opnået viden om i kraft af deres stilling, eller om egne synspunkter. Omvendt kan det heller ikke antages, at Folketinget eller dets medlemmer og udvalg retligt kan stille krav om, at embedsmænd eller andre offentligt ansatte skal stille sig til rådighed for høringer m.v. eller besvare spørgsmål fra Folketinget.

Den almindelige tendens over den seneste årrække har været, at de skiftende regeringer har indtaget den holdning, at embedsmænd m.v. kun må deltage i høringer m.v., når vedkommende minister samtidig er til stede. Denne praksis har ført til en del tilfælde, hvor embedsmænd har måttet undlade at deltage i sådanne arrangementer, fordi ministeren har været forhindret.

Statsministeren har i et brev til Folketingets formand af 8. september 2015 som svar på et brev fra den tidligere formand til den tidligere statsminister begrundet sin holdning med, at det efter regeringens opfattelse – uanset Folketingets intentioner om det modsatte – meget nemt vil kunne indebære en sløring af ansvarsforholdet mellem minister og embedsmænd eller sætte embedsmænd i situationer, hvor de reelt varetager politikerroller, hvis embedsmænd deltager i høringer m.v. i Folketinget uden ministerens samtidige tilstedeværelse.

2.2.1.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen konstaterer, at der i udvalgene er et udbredt ønske om og behov for, at relevante embedsmænd kan deltage i udvalgsarrangementer som konferencer og høringer for at kunne bidrage med deres sagkundskab til belysning af relevante samfundsforhold og behovet for fremtidige politiske beslutninger herom.

Statsministeriet har fået tilsendt et notat udarbejdet af Folketingets Udvalgssekretariat om hidtidig praksis for embedsmænds deltagelse i høringer m.v. med og uden ministerdeltagelse (UFO almindelig del

– bilag 12). I de situationer, der er omtalt i notatet, har det typisk drejet sig om embedsmænd, der er ansat i en stilling med et udpræget fagligt indhold. Der har ikke været tale om medarbejdere tæt på ministeren.

Ministrene og de pågældende udvalg har ikke altid fulgt samme praksis, men hovedlinjen har været, at de pågældende embedsmænd kun har måttet deltage, når ministeren har været til stede.

Udvalget for Forretningsordenen noterer sig, at statsministeren tidligere har givet tilsagn om at overveje den fulgte praksis, alternativt at henstille til ministrene, at de på baggrund af konsekvenserne for de sagkyndiges deltagelse prioriterer deres tilstedeværelse i sådanne arrangementer højt.

Udvalget noterer sig imidlertid samtidig, at statsministeren senest i sin besvarelse af 8. maj 2018 af udvalgets spørgsmål nr. 4 (alm. del) har fastholdt som regeringens principielle holdning, at embedsmænd ikke bør deltage i høringer og møder m.v. i regi af Folketinget uden ministerens samtidige tilstedeværelse. Statsministeren har i besvarelsen nærmere redegjort for regeringens grunde til at indtage dette principielle standpunkt.

Udvalget finder, at eventuelle ændringer af praksis, i retning af at embedsmænd i videre omfang end nu skal kunne deltage i Folketingets møder, høringer m.v., uden at ministeren nødvendigvis samtidig skal være til stede, bør ske i en fælles forståelse med regeringen. I lyset af den principielle holdning, som regeringen har givet udtryk for, finder udvalget det derfor ikke formålstjenligt at forfølge spørgsmålet videre nu.

Udvalget bemærker ikke desto mindre – herunder til brug for eventuelle kommende overvejelser – at udvalget fortsat vil finde det ønskeligt, hvis regeringen og ministrene udviser fleksibilitet og imødekommenhed over for udvalgs ønsker om, at relevante embedsmænd med stor faglig indsigt deltager i høringer og ekspertmøder m.v. og holder oplæg og svarer på spørgsmål af faktuel karakter – også uden at den pågældende minister nødvendigvis er til stede.

Udvalget finder, at følgende retningslinjer vil kunne udgøre et konstruktivt og pragmatisk grundlag for et fremtidigt samarbejde på dette punkt:

- Et udvalgs forespørgsel om embedsmænds deltagelse i en udvalgshøring m.v. skal ske via det relevante ministersekretariat. Udvalget bør i forespørgslen begrunde, hvorfor udvalget ønsker embedsmænds deltagelse i den pågældende høring.
- Udvalget skal respektere, hvis en minister på grund af en udvalgshørings politiske karakter eller andre konkrete grunde ikke ønsker at lade embedsmænd deltage i høringen.
- Udvalgsformanden skal sikre, at høringen bliver afviklet på en sådan måde, at deltagende embedsmænd ikke risikerer at blive inddraget i en politisk drøftelse.

Udvalget for Forretningsordenen pointerer, at vedkommende minister naturligvis altid skal gives lejlighed til at deltage i høringer m.v., hvor embedsmænd deltager, hvis ministeren ønsker det og har mulighed for det.

Udvalget pointerer endvidere, at det naturligvis ikke er udvalgets ærinde at søge at forskyde de grundlæggende kompetence- og ansvarsrelationer, der følger af dansk parlamentarisk skik og af grundloven.

Udvalget opfordrer endelig til, at ministrene generelt prioriterer det højt at deltage i udvalgenes høringer m.v. Udvalgene bør, hvis en minister deltager i en udvalgshøring, tilrettelægge høringen og fastlægge dens program i en konstruktiv dialog med ministeren og ministeriet, således at høringen giver størst muligt udbytte.

2.2.2. Forsøgsordning med registrering af omfanget af fortroligstemplede udvalgsdokumenter

2.2.2.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at Folketingets Administration for en vis kortere periode skulle iværksætte en registrering af fortroligstemplede dokumenter i udvalgte udvalg (f.eks. Udlændinge- og Integrationsudvalget, Social-, Indenrigs- og Børneudvalget og Retsudvalget) med henblik på at få en indikation af omfanget af fortroligstemplede udvalgsdokumenter og de begrænsninger, som fortroligheden medfører for udvalgsmedlemmerne, herunder bl.a. af muligheden for at kommentere relevante sager.

Foranlediget af arbejdsgruppens forslag har Udvalgssekretariatet iværksat en registrering af alle fortroligstemplede dokumenter i Retsudvalget, Udlændinge- og Integrationsudvalget, Sundheds- og Ældreudvalget, Social-, Indenrigs- og Børneudvalget og § 71-tilsynet i perioden fra den 1. oktober til den 31. december 2017. Registreringen omfatter antallet af fortroligstemplede dokumenter, type (ministres svar på spørgsmål fra et udvalg, orienteringer fra en minister, henvendelser til udvalgene osv.), dokumenternes hovedindhold og baggrunden for, at dokumenterne er fortroligstemplede.

Resultaterne af registreringen i perioden er sammenfattet i et notat, som er omdelt som UFO alm. del – bilag 30.

2.2.2.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen noterer sig, at den gennemførte registrering har vist, at fortroligstempling kun er anvendt i et forholdsvis begrænset omfang i de undersøgte udvalg, og at den almindeligste grund til, at udvalgsdokumenter fortroligstemples, er, at de indeholder følsomme oplysninger om enkeltpersoner.

Udvalget vurderer, at registreringen mest nærliggende fører til den konklusion, at fortroligstempling anvendes inden for rimelige rammer. Udvalget indstiller således, at der ikke foretages yderligere vedrørende spørgsmålet på det foreliggende grundlag.

2.2.3. Forslag om et forskningsprojekt om omfanget af den regelfastsættelse, som finder sted på baggrund af bemyndigelsesbestemmelser i lovgivningen

2.2.3.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at Udvalget for Forretningsordenen nærmere skulle overveje, om Folketinget skal tage initiativ til et forskningsprojekt om omfanget af, udviklingen i og indholdet af den regelfastsættelse, som finder sted på baggrund af bemyndigelsesbestemmelser i lovgivningen. Arbejdsgruppen lagde op til, at projektet bl.a. kan belyse, i hvilket omfang det grundlæggende udgangspunkt om, at overordnende og principielle regler bør fastlægges af lovgivningsmagten, har realitet i praksis, samt om der kan opstilles et sæt generelle principper for arbejdsfordelingen mellem lovgivningsmagten og forvaltningen i forbindelse med regelfastsættelse.

2.2.3.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen noterer sig, at Præsidiet i december 2017 bevilgede 1 mio. kr. til et forskningsprojekt om bemyndigelser. Forskningsprojektet skal undersøge brugen af bestemmelser i lovgivningen, der bemyndiger den udøvende magt til at foretage regelfastsættelse. Der henvises herom til UFO alm. del – bilag 23.

Udvalget noterer sig, at der har været gennemført et opslag til universiteterne m.v. med opfordring til at komme med ansøgninger om forskningsprojektet, og at det forventes, at der i den nære fremtid vil kunne træffes beslutning om valg blandt de indkomne ansøgninger. Udvalget ser frem til det videre arbejde med forskningsprojektet og til at drage nytte af de indsigter, som det vil føre til.

2.3. Ændringer med hensyn til tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet

2.3.1. Forslag om registrering af regeringsforslag, som ikke har været sendt i høring inden fremsættelse, og lovforslag, hvorved der er blevet dispenseret fra 30-dagesreglen, jf. forretningsordenens § 13

2.3.1.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at der er foretages registrering dels af regeringsforslag, som ikke inden fremsættelsen for Folketinget har været sendt i høring, dels af lovforslag, for hvilke der er blevet dispenseret fra bestemmelsen i forretningsordenens § 13 om, at der skal gå mindst 30 dage fra fremsættelsen af et lovforslag til dets 3. behandling. Arbejdsgruppen foreslog endvidere, at der ved afslutningen af hvert folketingsår (i september) omdeles et bilag herom i Udvalget for Forretningsordenen med henblik på drøftelse i udvalget, hvori høringsparters vurdering af lovbehandlingsprocessen også kan indgå.

2.3.1.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig forslaget fra Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen om at foretage en registrering af lovforslag, som ikke har været i høring før fremsættelsen, og af lovforslag, for hvilke der har været dispenseret fra 30-dagesreglen. Udvalget henstiller til Folketingssekretariatet fremover at foretage en sådan registrering og sende en årlig redegørelse herom til udvalget.

2.3.2. Forslag om fremsættelse af færre samlelovforslag

2.3.2.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen udtalte, at regeringen som udgangspunkt bør være tilbageholdende med at fremsætte lovforslag, som både gennemfører politiske forlig/aftaler og andre initiativer, særlig hvis de andre initiativer vedrører helt andre forhold. Arbejdsgruppen anførte i den forbindelse, at en samling af meget forskellige emner i samme lovforslag (samlelovforslag) kan vanskeliggøre en hensigtsmæssig behandling af lovforslaget i Folketinget, og at det bl.a. kan medføre, at delemner ikke bliver drøftet ordentligt af Folketinget, og at folketingsgrupper ikke har mulighed for at stemme for dele af lovforslag, som de isoleret set kan støtte.

Arbejdsgruppen foreslog, at det indskræpes over for regeringen at være varsom med at fremsætte samlelovforslag og navnlig overveje på forhånd, om det er sandsynligt, at det vil kunne føre til ønsker om deling. Arbejdsgruppen påpegede, at færre samlelovforslag kan reducere antallet af delinger af lovforslag under lovbehandlingen, men udtalte samtidig, at regeringen på den anden side bør være imødekommende over for ønsker om bistand til deling af lovforslag, også hvis ønsket kommer fra et mindretal.

Der gælder ingen formelle regler om, hvilke eller hvor forskellige emner der kan samles i et enkelt lovforslag, eller om, at initiativer, der udspringer af politiske forlig eller aftaler, skal behandles i separate lovforslag i forhold til andre politiske initiativer. Anvendelsen af samlelovforslag har imidlertid været drøftet mellem Folketinget og regeringen flere gange i de senere år, og såvel »Håndbog i Folketingsarbejdet« fra oktober 2015 som Justitsministeriets vejledninger om lov kvalitet fra 2005 og 2017 beskriver, hvilke overvejelser der bør indgå ved vurderingen af, hvilke ændringer der kan samles i et lovforslag.

2.3.2.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen ønsker – i forlængelse af de senere års drøftelser mellem Folketinget og regeringen og af det, som fremgår af »Håndbog i Folketingsarbejdet« og Justitsministeriets lovqua-

litetsvejledning – at understrege, at et væsentligt element i vurderingen af, hvad der bør samles i et lovforslag, bør være, at der tages hensyn til den saglige og politiske sammenhæng set fra Folketingets synsvinkel.

Regeringen bør derfor undgå, at der i lovforslag, som udmønter politiske forlig og aftaler, medtages andre elementer, som regeringen ikke er sikker på kan støttes af alle forligspartier. Hvis et bestemt lovgivningsinitiativ er meget omstridt, bør det desuden overvejes at lade det udgøre et særskilt lovforslag frem for at samle det med mindre kontroversielt stof. Det er ydermere vigtigt, at regeringen inddrager oppositionens muligheder for at kunne differentiere sin stemmeafgivning i overvejelserne. Må det eksempelvis forudses, at der kan være folketingsgrupper, der kan stemme for en af lovændringerne, men ikke for en anden ændring, taler dette for at opdele emnerne i flere ændringslovforslag. På den måde kan det undgås, at der rejses et ønske om at dele lovforslaget under Folketingets behandling.

Udvalget er opmærksomt på, at en reduktion i antallet af samlelovforslag vil kunne medføre en vis stigning i det samlede antal lovforslag og dermed i længden af Folketingets møder.

2.3.3. Spørgsmål om endelige ugeplaner 2 uger frem i stedet for som nu 1 uge

2.3.3.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at Folketingets endelige ugeplaner for arbejdet i Folketingsalen, hvis det er muligt, bør lægges 2 uger frem i stedet for som nu 1 uge.

2.3.3.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen kan principielt tilslutte sig, at det vil være ønskeligt af hensyn til folketingsmedlemmernes muligheder for at planlægge deres arbejde, hvis endelige ugeplaner for Folketingsalen kan foreligge på et tidligere tidspunkt.

Udvalget konstaterer imidlertid, at oplysningerne i regeringens lovkatolog om forventede fremsættelsestidspunkter er for usikre til at kunne danne baggrund for endelige ugeplaner senere på folketingsåret. Planlægningen kan i praksis først finde sted på grundlag af dagsordenerne til ministermøderne om tirsdagen, som Folketingets Lovsekretariat efter sædvane modtager uformelt om mandagen. Regeringsforslagene fremsættes i almindelighed 2 dage efter, dvs. om onsdagen, og sættes normalt på det udkast til ugeplan for den følgende uge, der omdeles samme onsdag før fremsættelserne og senere som endelig ugeplan fredag.

Konsekvensen af, at ugeplanen for »uge 2« skal være endelig, vil være, at det ikke vil være muligt at sætte de forslag, der fremsættes i »uge 1«, til behandling i »uge 2«. Der vil således gå næsten 2 uger, før de kan komme til 1. behandling. Dette vil f.eks. betyde, at der vil blive 1 uge mindre til behandling af regeringens »efterårspakke« af erhvervsrelaterede lovforslag – i 2017 var det 25 lovforslag – der skal gennemføres mellem Folketingets åbning og slutningen af november af hensyn til regeringens ønske om, at erhvervsrelateret lovgivning så vidt muligt bør træde i kraft enten en 1. januar eller en 1. juli og bør være vedtaget en vis tid forinden. Det erindres i den forbindelse, at der i efterårsperioden også fragår tid til efterårsferie og Nordisk Råds session.

Udvalget noterer sig, at der også fra regeringens side synes at være stor forståelse for bindende planlægning af folketingsarbejdet 2 uger frem, men at regeringen ikke har kunnet give tilsagn om at kunne orientere operativt om fremsættelsen af regeringsforslag forud for den uge, hvor beslutning om fremsættelse træffes.

Udvalget for Forretningsordenen ønsker dog, at det i den løbende planlægning tilstræbes, at der sker færrest mulige ændringer i det udkast til ugeplan for »uge 2«, der udsendes i »uge 0«. I den forbindelse

henstiller udvalget, at der arbejdes på at sikre oplysninger fra regeringen ikke kun om den aktuelle uges fremsættelser af regeringsforslag, men også om den følgende uges fremsættelser.

2.3.4. Spørgsmål om fremrykning af fristen for private forslag fra den 1. april til den 1. marts

2.3.4.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at fristen for at fremsætte private forslag, som ønskes færdigbehandlet i et folketingsår, rykkes frem fra den 1. april til den 1. marts.

Fristen for fremsættelse af såvel regeringsforslag som private forslag, som ønskes færdigbehandlet i et folketingsår, har tidligere været såvel den 1. februar som den 1. marts. Fristen beroede tidligere på en aftale mellem grupperne, men er siden indført i Folketingets Forretningsorden, hvor den nu fremgår af § 10, stk. 3, § 11, stk. 1, og § 17, stk. 3.

Udsættelsen til den 1. april blev begrundet med, at de tidligere frister sjældent blev overholdt. Regeringen bør ifølge forretningsordenens § 10, stk. 3, fremsætte hovedparten af de lovforslag, som regeringen ønsker at fremsætte i løbet af folketingsåret, ved folketingsårets begyndelse. Reglen er uddybet i aftaler med regeringen, hvorefter halvdelen af regeringsforslagene bør fremsættes senest medio november og resten kontinuerligt derefter.

De private beslutningsforslag fremsættes generelt i en langsommere takt end regeringens forslag – ofte med en meget stor mængde lige før den 1. april.

Der er tradition for, at man – ved hjælp af meget lange møder i april og maj – forsøger at få »gjort rent bord« inden grundlovsdag. Det gælder naturligvis først og fremmest for regeringsforslag, men også for de sent fremsatte beslutningsforslag. Herefter er det typisk kun få beslutningsforslag, som er fremsat sent i maj, der ikke når at komme til 1. behandling. Meget ofte levner denne praksis ikke tid til udvalgsarbejde.

2.3.4.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen har ud over det forslag, som Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen har rejst, overvejet, hvilke andre tiltag med hensyn til beslutningsforslag der vil kunne lette planlægningen af folketingsarbejdet op til den mødefri sommerperiode og samtidig sikre tilstrækkelig tid til udvalgsbehandling af de forslag, der kommer til behandling. Udvalget har herunder overvejet mulighederne for en mere håndfast anvendelse af den nuværende regel i praksis, f.eks. således at forslag, som er fremsat efter den 1. april, kun sættes på dagsordenen til 1. behandling, hvis der oplyses en konkret begrundelse for, at det ikke har været muligt at fremsætte forslaget inden fristen, og kan påpeges en særlig aktualitet, som gør, at forslaget ikke bør afvente det nye folketingsår.

Udvalget finder dog, at det, som Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen har anbefalet, er den løsning, som bedst tilgodeser hensynet til at skabe rene linjer for Folketingets medlemmer og partier med hensyn til tilrettelæggelsen af arbejdet med beslutningsforslag. Udvalget indstiller derfor, at forretningsordenens almindelige frist for fremsættelse af beslutningsforslag ændres fra den 1. april til den 1. marts.

Udvalget er opmærksomt på, at der med denne frist ikke længere vil være fuld parallelitet mellem fristen for beslutningsforslag og den tilsvarende frist for lovforslag. Det er imidlertid udvalgets vurdering, at en længere frist for lovforslag må accepteres under hensyn til de mere omfattende processer, som indgår i regeringens lovforberedende arbejde.

2.3.5. Spørgsmål om større opmærksomhed på muligheden for henvisning af private beslutningsforslag direkte til udvalg efter fremsættelsen uden en traditionel 1. behandling

2.3.5.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at folketingsgrupperne gøres opmærksomme på muligheden for at få private beslutningsforslag henvist direkte til udvalgsbehandling og på, hvilke fordele der kan være ved en sådan proces. Arbejdsgruppen pegede i den forbindelse på, at udbredelsen af denne fremgangsmåde kan lette presset på arbejdet i Folketingssalen.

Reglen om direkte udvalgshenvisning findes i forretningsordenens § 17, stk. 2, hvorefter formanden med forslagsstillernes samtykke kan bestemme, at et beslutningsforslag henvises til et udvalg umiddelbart ved anmeldelsen.

I folketingsåret 2016-17 blev i alt seks beslutningsforslag henvist direkte til et udvalg efter fremsættelsen. Heraf blev der afgivet betænkning over de tre, som herefter kom til en 1. (eneste) behandling.

2.3.5.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen ihukommer, at statsministeren i maj 2017 skrev til Folketingets formand om to eksempler på brugen af direkte udvalgshenvisning, hvor forslagene først var fremsat i sidste halvdel af maj. Statsministeren påpegede, at formålet hermed antagelig var at fravige de sædvanlige procedurer med henblik på at få forslagene til en 1. (eneste) behandling i salen. På den baggrund, og idet ordningen sjældent blev anvendt, opfordrede statsministeren Udvalget for Forretningsordenen til at genoverveje ordningen.

Udvalget for Forretningsordenen bemærker, at det ikke er hensigten med ordningen, at den skal anvendes til at opnå en hastebehandling af forslag inklusive eventuel afstemning i salen kort før mødefri perioder, og at der bør være tilstrækkelig tid til en rimelig udvalgsbehandling, hvis ordningen skal fungere hensigtsmæssigt. Udvalget finder derfor, at et beslutningsforslag, som fremsættes efter den almindelige frist den 1. april, ikke bør kunne komme til 1. (eneste) behandling i Folketingssalen med tilhørende afstemning, blot fordi forslagsstillerne har ønsket direkte udvalgshenvisning. Udvalget påpeger i den forbindelse, at forretningsordenens regel om direkte udvalgshenvisning er en »kan«-regel, som giver formanden en rådighed over muligheden fra tilfælde til tilfælde. Udvalget opfordrer til, at formanden benytter denne rådighed til i almindelighed at afslå direkte udvalgshenvisning for forslag, der fremsættes efter fristen den 1. april – som med det ovenfor under punkt 2.3.4.2. nævnte forslag bliver den 1. marts – for at undgå, at der skabes en forventning om en senere 1. (eneste) behandling.

Udvalget vil i øvrigt følge praksis området og overveje ændringer af forretningsordenen, hvis praksis udvikler sig på en uhensigtsmæssig måde.

Udvalget ønsker imidlertid grundlæggende at opretholde ordningen, da processen kan være hensigtsmæssig for behandlingen af visse beslutningsforslag, herunder ved at udvalgsbehandlingen kan begynde, umiddelbart efter at forslaget er fremsat.

Som også påpeget af Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen vil en større udbredelse af ordningen også kunne lette presset på arbejdet i Folketingssalen, især i de normalt travle perioder.

Udvalget opfordrer Folketingets medlemmer og partier til at være opmærksomme på muligheden, dog naturligvis under den forudsætning, at ordningen anvendes i overensstemmelse med sine intentioner.

2.3.6. Spørgsmål om at begynde møderne i Folketingssalen tidligere om onsdagen

2.3.6.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens overvejelse

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen rejste som en overvejelse, om møderne i Folketingssalen med fordel kan begynde kl. 10 i stedet for kl. 13 om onsdagen, eventuelt kun i december og maj.

2.3.6.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen forudser, at forslaget – ikke mindst i de travle perioder – vil medføre en hurtigere takt i behandlingen af lov- og beslutningsforslag og dermed må forventes at føre til færre aftenmøder.

Der er imidlertid flere udvalg, der har fastsat ordinært møde onsdag formiddag, og fremrykningen vil derfor medføre øget sammenfald mellem udvalgsmøder og møder i Folketingssalen. Hertil kommer møder i regeringens økonomiudvalg og koordinationsudvalg, der vil kunne besværliggøre ministres deltagelse. Desuden ligger spørgetiden kl. 13, og der bør efter udvalgets opfattelse være et fast tidspunkt – eller i det mindste et fast udgangspunkt – for at kunne gennemføre den i forvejen vanskelige opgave med at sikre spørgers og ministers tilstedeværelse på rette tid, herunder ved sene afbud fra spørgere.

Udvalget for Forretningsordenen finder, at fremrykning af møderne i Folketingssalen til kl. 10 om onsdagen derfor kun bør ske i december og maj måneder. Af hensyn til forudsigelighed i planlægningen finder udvalget imidlertid, at det tidligere mødetidspunkt om onsdagen konsekvent bør benyttes i de pågældende måneder.

Udvalget for Forretningsordenen finder det principielt uønskværdigt, hvis igangværende dagsordenspunkter må udsættes for at give tid til spørgetiden, når klokken nærmer sig 13. Derfor henstiller udvalget, at der planlægges dagsordenspunkter om formiddagen, som med stor sandsynlighed kan være afsluttede inden da. Efter disse dagsordenspunkter kan der ske udsættelse af resten af mødet, som så genoptages kl. 13 med spørgetiden som det første.

2.4. Ændringer særlig med hensyn til samråd

Som nævnt ovenfor under punkt 1 nedsatte Udvalget for Forretningsordenen den 11. oktober 2017 en særlig arbejdsgruppe, som fik til opgave at arbejde videre med og konkretisere de forslag fra Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen, som vedrører brugen af samråd. Arbejdsgruppen afleverede sin endelige rapport til Udvalget for Forretningsordenen den 7. februar 2018.

Samrådsarbejdsgruppens konkretisering af de samrådsrelaterede forslag fremgår af det følgende med Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstillinger. Det gælder dog ikke for Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag om at indføre en form for hastesamråd og forslaget om at udvide adgangen til at referere fra lukkede samråd. Samrådsarbejdsgruppen har ikke fundet det hensigtsmæssigt, at disse forslag realiseres, og Udvalget for Forretningsordenen har tilsluttet sig denne vurdering.

2.4.1. Spilleregler for det gode samråd

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at der udarbejdes en form for adfærdskodeks, der definerer, hvad der er »et godt samråd«, eller et sæt retningslinjer for god praksis, som samlet set kan sikre kvaliteten af samrådene. Samrådsarbejdsgruppen har konkretiseret dette til de spilleregler for det gode samråd, som gennemgås i det følgende.

Det bemærkes, at der allerede findes overordnede retningslinjer for afholdelse af samråd, som fremgår af »Vejledning til formænd for Folketingets stående udvalg« og »Håndbog i Folketingsarbejdet«. De nedenstående forslag til spilleregler bygger videre på disse retningslinjer.

2.4.1.1. Spilleregel nr. 1: Samrådsspørger har rettigheder

2.4.1.1.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at initiativtageren til samrådet (spørgeren) som hovedregel bør få mulighed for at stille et til to korte opfølgende spørgsmål til ministeren efter dennes besvarelse af samrådsspørgsmålene, før de andre medlemmer af udvalget kan stille spørgsmål. Spørger bør desuden få mulighed for enten et afsluttende spørgsmål eller en afrunding i slutningen af samrådet.

Formålet med denne præcisering af spørgerens rettigheder er at give spørgeren bedre mulighed for at forberede og forfølge bestemte vinkler på samrådet.

2.4.1.1.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig, at initiativtageren til et samråd generelt bør have ret til et til to korte opfølgende spørgsmål til ministeren efter dennes besvarelse af samrådsspørgsmålene og ret til enten et afsluttende spørgsmål eller afrunding i slutningen af samrådet. Udvalget vurderer, at det kan højne kvaliteten af et samråd, at initiativtageren til samrådet får mere sammenhængende taletid og dermed bedre muligheder for at tydeliggøre formålet med samrådet og præcisere bestemte vinkler, som ønskes uddybet af ministeren.

Udvalget vurderer, at den foreslåede model vil sikre en god balance mellem på den ene side hensynet til initiativtageren til samrådet og hensynet til, at det formelt er udvalget, der afholder samrådet, og ikke det enkelte medlem. Hvis der ved et samråd er to eller flere samrådsspørgere, eller hvis der ved samrådet deltager to eller flere ministre, vil det påhvile udvalgsformanden at sikre en hensigtsmæssig mødeafvikling og fordele taletiden på en måde, som lever op til intentionerne om at give samrådsspørgeren en udvidet adgang til at stille spørgsmål.

2.4.1.2. Spilleregul nr. 2: Spørgsmål skal belyse samrådet

2.4.1.2.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at det skal påhvile udvalgsformanden at henstille, at der ikke stilles retoriske støttespørgsmål eller fremføres unødigt lange indlæg under samråd. Spørgsmål bør være reelle og bør have til formål at belyse samrådets emne.

Formålet hermed er at sikre, at initiativtageren til samrådet og udvalget får tid til og mulighed for at få belyst det emne eller den problemstilling, samrådet drejer sig om, uden at andre medlemmer trækker tiden ud med lange indlæg og retoriske spørgsmål, der ikke er relevante for samrådet.

2.4.1.2.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig, at det indskærpes, at spørgsmål til ministeren under samråd skal belyse samrådet, og at retoriske støttespørgsmål og unødigt lange indlæg skal begrænses. Udvalget vurderer, at dette tiltag kan være med til at sikre kvaliteten af et samråd, både for udvalget, tilhørerne og eventuelle tv-seere, og at behovet for at indkalde til flere samråd om samme emne måske vil kunne reduceres.

Udvalget understreger, at det er særlig vigtigt at undgå unødigt lange indlæg, når samrådets varighed er begrænset til 1 time. Dette skal ses, i sammenhæng med at udvalget under punkt 2.4.3.1.2. indstiller, at 1 time gøres til fast standard for varigheden af samråd i alle udvalg.

2.4.1.3. Spilleregul nr. 3: Fast tiltaleform ved åbne samråd

2.4.1.3.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at der indføres en fast tiltaleform under åbne samråd af hensyn til gæster og tv-seere. Konkret er det foreslået, at medlemmerne benævnes med for- og efternavn og parti (uden hr. og fru), mens ministeren som udgangspunkt benævnes ministeren. Dette er en præcisering i forhold til den eksisterende formulering i vejledningen til udvalgsformænd, der lyder: »Udvalgsformanden bør tilstræbe, at tiltaleformen under de åbne samråd nærmer sig tiltaleformerne i Folketingssalen.«

2.4.1.3.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig, at den foreslåede tiltaleform under åbne samråd indføres i alle udvalg. Udvalget anser det for væsentligt, at der hersker en god, professionel tone og en ordentlig omgangsform mellem medlemmer og ministre under åbne samråd, og udvalget finder, at en fast tiltaleform – som dog er blødt op i forhold til tiltaleformen i Folketingssalen – kan bidrage til dette.

2.4.1.4. Spilleregul nr. 4: Pauser under lange samråd

2.4.1.4.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at en udvalgsformand i forbindelse med længerevarende samråd, hvor der ikke er aftalt en tidsbegrænsning, i dialog med ministeren bør vurdere, om der skal indlægges korte pauser på passende tidspunkter.

Under længerevarende samråd uden bagkant, der må forventes at vare adskillige timer (måske op til 6-7 timer), er det ikke altid muligt for medlemmerne og for ministrene at forlade samrådet for at få forplejning m.v. Det kan især være en udfordring under åbne samråd med tv og tilhørere, især for ministrene, der er »på« kontinuerligt og ikke kan forlade lokalet undervejs.

2.4.1.4.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig, at det præciseres over for udvalgsformændene, at de i forbindelse med længerevarende samråd har ansvar for at vurdere – eventuelt i dialog med ministeren – om der bør indlægges pauser. Udvalget vurderer, at denne præcisering og en mere hyppig brug af korte pauser under samråd kan være med til at sikre, at samråd ikke ender som »udmattelseskrig«.

2.4.2. Øvrige forslag i relation til spillereglerne for det gode samråd (forberedelse, kvalificering og opfølgning)

2.4.2.1. Dialog mellem udvalgsformand og spørger om samrådsspørgsmål

2.4.2.1.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at der indføres en praksis, hvor udvalgssekretæren orienterer udvalgsformanden om samrådsspørgsmålet, inden det er stillet, så udvalgsformanden om nødvendigt kan gå i dialog med spørgeren om kvalificering af samrådsspørgsmålet og spørgsmålets relevans og om, hvorvidt spørgsmålet egner sig bedre til at blive stillet i en anden form – f.eks. om det vil være mere hensigtsmæssigt at stille det som § 20-spørgsmål eller som udvalgsspørgsmål til skriftlig besvarelse.

2.4.2.1.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig, at den foreslåede praksis indføres i alle udvalg.

En konstruktiv dialog om indholdet af et samrådsspørgsmål kan efter udvalgets opfattelse – ligesom spillereglerne for det gode samråd – medvirke til at sikre kvaliteten af udvalgenes samråd. Udvalget

understreger dog, at formålet med denne dialog ikke bør være at censurere eller at dømme bestemte typer samrådsspørgsmål ude på forhånd. Formålet bør derimod være gennem dialog at forsøge at udvikle en kultur i udvalgene, hvor samråd i højere grad end i dag forberedes og overvejes, f.eks. bygges op ved hjælp af forudgående skriftlige spørgsmål, og hvor andre parlamentariske værktøjer og redskaber overvejes og eventuelt bringes i spil.

2.4.2.2. Oversigter over stillede samrådsspørgsmål til folketingsgrupperne

2.4.2.2.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at der med jævne mellemrum udarbejdes oversigter over stillede samrådsspørgsmål til gruppeformændene, som de kan vurdere og drøfte med deres egne folketingsgrupper, for derved at appellere til folketingsgruppernes selvjustits i forhold til de stillede samrådsspørgsmål.

2.4.2.2.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig forslaget om, at der regelmæssigt udarbejdes oversigter over samrådsspørgsmål. Udvalget anser det for hensigtsmæssigt, at man også internt i folketingsgrupperne drøfter og vurderer relevansen – og eventuelt også mængden – af samrådsspørgsmål, der stilles. Endvidere vil en samlet oversigt efter udvalgets opfattelse kunne mindske risikoen for, at der stilles flere samrådsspørgsmål om samme emne i forskellige udvalg.

2.4.2.3. Oversendelse af ministrenes talepapirer umiddelbart efter samråd

2.4.2.3.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at regeringen anmodes om, at ministrenes talepapirer til både lukkede og åbne samråd sendes til udvalget umiddelbart efter samrådet, og at ministerierne eventuelt tager højde for dette allerede under udarbejdelsen af talepapirerne.

2.4.2.3.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig forslaget fra samrådsarbejdsgruppen og opfordrer i forlængelse heraf til, at ministerierne tilrettelægger deres arbejdsgange således, at talepapirer, som er brugt under samråd, oversendes til udvalget hurtigere, end det typisk sker i dag, og som hovedregel senest 3 arbejdsdage efter samrådet.

Ministerens talepapir udgør sammen med en eventuel tv-optagelse dokumentationen for, hvad der er blevet drøftet under et samråd, og er dermed en væsentlig kilde til opfølgning på samrådet. For at give udvalget bedre muligheder for opfølgning anser udvalget det derfor for vigtigt, at talepapiret hurtigst muligt efter mødet gøres tilgængeligt for udvalget. Det gælder især efter lukkede samråd, der ikke dokumenteres ved en tv-optagelse. Det må formodes, at talepapiret i almindelighed er klart umiddelbart efter mødet. Det er derfor udvalgets opfattelse, at der ikke er en rimelig begrundelse for den praksis, der findes i nogle ministerier, hvor oversendelsen af talepapiret udsættes i flere uger, fordi oversendelsen foregår som besvarelse af et skriftligt spørgsmål med 4 ugers svarfrist.

Udvalgene har på grund af Folketingets regler om fortrolighed under lukkede møder ofte svært ved gøre brug af oplysninger, der er fremkommet under et lukket samråd. I mange sager er denne fortrolighed helt unødvendig: Det kan f.eks. være, at samrådets tema ikke i sig selv kræver fortrolighed, men at spørgeren blot har bedt om et lukket samråd for at få en mere fri og konstruktiv politisk drøftelse med ministeren.

Derfor ønsker udvalget også at minde regeringen om, at et talepapir fra et lukket samråd ikke nødvendigvis skal oversendes til udvalget i fortrolig form, alene fordi samrådet har været lukket. Talepapirer, som oversendes til udvalget umiddelbart efter et lukket samråd i ikkefortrolig form, vil desuden i sig selv kunne bidrage til, at medlemmerne af et udvalg får bedre muligheder for at bruge oplysninger, der er fremkommet på det lukkede samråd, fordi indholdet af det ikkefortrolige talepapir udstikker klare rammer for, hvad udvalgsmedlemmerne kan referere fra samrådet i offentligheden.

På det rent praktiske plan bemærker Udvalget for Forretningsordenen i tilknytning til det ovennævnte, at det oversendte talepapir naturligvis bør have det samme indhold som det, ministeren har benyttet under samrådet, men at ministerierne ikke bør anse sig for afskåret fra at tilpasse opsætningen, inden talepapiret oversendes, for at gøre det lettere anvendeligt og overskueligt for Folketingets medlemmer.

2.4.2.4. Beskrivelse af forskellige muligheder for opfølgning på samråd

2.4.2.4.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at der i vejledningen for udvalgsformænd beskrives forskellige muligheder for opfølgning på samråd, f.eks. en fast praksis, hvor Udvalgssekretariatet sender de skriftlige svar på de opfølgende spørgsmål til orientering til de medlemmer, der har deltaget i samrådet, hvorefter det vil være op til medlemmerne at tage yderligere initiativer. Formålet med disse tiltag er at inspirere udvalgene til en god og mere systematisk praksis for opfølgning på samråd, som igen kan være med til at sikre kvaliteten og relevansen af de afholdte samråd.

2.4.2.4.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig forslaget fra samrådsarbejdsgruppen. Udvalget finder, at en mere systematisk opfølgning på samråd vil kunne bidrage til, at udvalgsmedlemmerne generelt får større udbytte af samrådene. Derfor opfordrer udvalget til, at man i de enkelte udvalg drøfter, hvilken fast praksis for opfølgning på samråd man ønsker. En beskrivelse af »best practice« for opfølgning kan tjene som et godt udgangspunkt for en sådan udvalgsdrøftelse.

2.4.2.5. Ligeværdig beskrivelse af forskellige typer samråd

2.4.2.5.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at de eksisterende retningslinjer for åbne samråd og lukkede samråd præciseres og beskrives ligeværdigt, så det tydeligt fremgår, hvad de to forskellige typer indebærer og kan bruges til, og at de eksisterende muligheder for samrådspørgsmål stillet af hele udvalget præciseres og beskrives tydeligt.

Formålet med disse tiltag er at tydeliggøre, at et åbent samråd ikke er den eneste mulighed for at holde samråd, men at der er forskellige typer, som kan anvendes afhængigt af den konkrete situation og formålet med samrådet.

2.4.2.5.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig forslaget om, at rammerne for åbne og lukkede samråd præciseres og beskrives ligeværdigt, f.eks. i vejledningen for udvalgsformænd.

Ved at beskrive åbne og lukkede samråd samt samråd indkaldt på initiativ af hele udvalget, så det tydeligt fremgår, hvad de forskellige typer kan bruges til, skabes et bedre grundlag for at vælge den rette type samråd i den konkrete situation og dermed sikre en bedre kvalitet af samrådene. F.eks. kan

lukkede samråd være relevante, når udvalget forventer, at ministeren kan give flere og mere fortrolige oplysninger, som ikke egner sig til offentliggørelse, hvorimod åbne samråd egner sig bedst i sager, der har offentlighedens opmærksomhed og interesse. Samråd på initiativ af hele udvalget (åbne eller lukkede) kan være egnede i sager, som alle eller en stor del af udvalgets medlemmer interesserer sig for og ønsker belyst.

2.4.3. Justeringer af samrådenes afvikling

2.4.3.1. Samråds varighed fastsættes som udgangspunkt til 1 time, og begrænsning af ministerens indledende besvarelse til 10 minutter

2.4.3.1.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Udvalgene har i dag forskellig praksis med hensyn til varigheden af samråd. Nogle udvalg har 1 eller 1½ time som fast standard for varigheden, mens andre udvalg nødigt accepterer faste bagkanter. Samrådsgruppen har foreslået, at udgangspunktet for samråds varighed i alle udvalg fastsættes til 1 time, og at der desuden formuleres en forventning om, at ministerens indledende besvarelse under samråd begrænses til 10 minutter.

2.4.3.1.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig forslaget fra samrådsarbejdsgruppen og finder således, at udgangspunktet om samråd på højst 1 times varighed med en indledende besvarelse fra ministeren på højst 10 minutter bør gøres til fast standard under samråd i Folketingets udvalg. Ved samråd med to ministre finder udvalget, at der som udgangspunkt bør afsættes 1½ time med 10 minutter til den indledende besvarelse til hver af ministrene.

Fastlæggelsen af et udgangspunkt på 1 times varighed for samråd i alle udvalg vil efter udvalgets opfattelse potentielt kunne bidrage til, at berammelsestiderne for samråd nedbringes, så flere samråd kan afvikles hurtigt, og mens spørgsmålene stadig har aktualitet.

Udvalgene er dog forskelligartede ligesom de problemstillinger, som samrådsspørgsmål adresserer. Visse samråd, f.eks. om særlig aktuelle politiske sager med stor mediebevågenhed eller samråd med flere ministre, vil næppe i praksis kunne afvikles inden for 1 time. Udgangspunktet med en fast tidsramme for samråd i alle udvalg bør derfor formuleres som en vejledende retningslinje, som kan fraviges, hvis spørger udtrykker ønske om det.

Udvalget for Forretningsordenen understreger vigtigheden af, at de enkelte udvalgsformænd i tilfælde af særlig tidskrævende eller på anden måde usædvanlige samråd påtager sig – i dialog med spørger og minister – at finde en justeret form, der kan sikre en hensigtsmæssig afvikling af samrådet.

2.4.3.2. 4 ugers frist for besvarelse af samrådsspørgsmål og krav om, at ministeren er til rådighed på udvalgenes mødetidspunkter

2.4.3.2.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at der indføres en entydig frist på 4 uger for, hvornår stillede samrådsspørgsmål senest skal være besvaret. I samme forbindelse er det foreslået, at der – tydeligere end i dag – stilles krav om, at ministrene er til rådighed på »deres« udvalg faste og alternative mødetidspunkter, og at det forventes, at en minister begrundet det, hvis dette ikke er muligt.

Det fremgår allerede af den gældende vejledning for udvalgsformænd, at »Ressortministeren for et udvalg bør, medmindre særlige forhold gør sig gældende, være indstillet på at møde i samråd på udvalgets sædvanlige (eller alternative) mødetidspunkt, senest 2-3 uger efter at et samrådsspørgsmål er stillet«. I praksis viser det sig imidlertid, at kun meget få samråd afvikles, inden for 3 uger efter at samrådsspørgsmålene er stillet. Der kan herom henvises til et notat om samråds berammelsestid og varighed m.v., som er omdelt som UFO alm. del – bilag 82, folketingsåret 2016-17.

2.4.3.2.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen indstiller, at der i overensstemmelse med arbejdsgruppernes forslag indføres en entydig frist, som indebærer, at samråd som udgangspunkt skal være afviklet, senest 4 uger efter at samrådsspørgsmålet er stillet. Dermed vil fristerne for besvarelse af udvalgsspørgsmål til skriftlig besvarelse og besvarelse af samrådsspørgsmål som udgangspunkt blive den samme.

Udvalget for Forretningsordenen erindrer om, at samråd som udgangspunkt afholdes på vedkommende udvalgs faste eller alternative ugentlige mødetidspunkt, hvorfor det enkelte udvalgs ressortminister generelt bør forventes at være til rådighed på disse tidspunkter. Udvalget forventer, at en minister, som ikke er i stand til at besvare et samrådsspørgsmål inden for 4 uger, oversender en skriftlig begrundelse herfor til det pågældende udvalg.

Udvalget for Forretningsordenen finder det særdeles væsentligt, at berammelsestiden for samråd generelt bringes ned. Et samråd om et særlig aktuelt politisk emne med stor offentlig bevågenhed, der først afvikles, f.eks. 6-7 uger efter at samrådsspørgsmålet er stillet, risikerer at have mistet sin aktualitet og dermed sin relevans. Skal berammelsestiden for samråd generelt nedbringes, forudsætter dette dog ikke blot, at ministeren stiller sig til rådighed inden for 4 uger på udvalgets faste eller alternative mødetidspunkt, men tilsvarende, at spørgeren gør det. Udvalget forventer, at både samrådsspørgere og udvalgsformænd vil give de indkaldte samråd høj prioritet og ligeledes respektere udvalgenes faste og alternative mødetidspunkter.

Ved anvendelsen af fristen på 4 uger anser udvalget det for mest rimeligt, at der bortses fra visse mødefri dage/perioder og ferieperioder fraregnes, f.eks. uge 7 og uge 10, hvor der kun i særlige tilfælde afholdes udvalgsmøder. Udvalget henstiller til Folketingssekretariatet at udarbejde nærmere retningslinjer herom og i øvrigt for opgørelsen af samråds berammelsestider.

Det forekommer undertiden, at et udvalg kalder andre ministre end udvalgets »egen« ressortminister i samråd. Også disse samråd bør som udgangspunkt være afholdt inden for 4 uger. Udvalget for Forretningsordenen finder dog ikke, at man generelt kan forvente af en minister, at han eller hun står til rådighed for at møde i samråd i et »fremmed« udvalg på dette udvalgs faste eller alternative mødetidspunkt. Udvalget for Forretningsordenen opfordrer såvel udvalgene som samrådsspørgere og udvalgsformændene til at udvise fleksibilitet med hensyn til mødetidspunktet, når sådanne samråd skal fastlægges.

2.4.4. Forsøgsordning med lukket spørgetime i udvalgene

2.4.4.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at der iværksættes en forsøgsordning med regelmæssige lukkede og åbne (dvs. tv-transmitterede) spørgetimer i udvalgene, hvor aktuelle sager på ministerens og udvalgets område drøftes, men hvor spørgsmålene ikke er formuleret på forhånd som ved et samråd. Formålet med forsøgsordningen skal være at afprøve og indsamle erfaringer med en ny form for dialog mellem ministre

og udvalg om aktuelle politiske emner, som ikke er »store nok« eller på anden måde ikke egner sig til et samråd.

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at to til fire udvalg kan iværksætte forsøg med lukkede og åbne spørgetimer, og at forsøgsperioden f.eks. kan strække sig over 6 måneder, således at alle de udvalg, der deltager i forsøget, realistisk kan nå at afholde 2-3 spørgetimer.

2.4.4.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen vurderer, at der kan være en gevinst i at afprøve andre debatformer i udvalgene end samråd, og indstiller derfor, at den foreslåede forsøgsordning iværksættes, dog alene som en model med lukkede spørgetimer. Udviklingen af andre debatformer kan muligvis bidrage til, at samrådene forbeholdes større politiske sager, der har flere medlemmers interesse. Ideelt vil en spørgetime i et udvalg kunne komme til at fungere som et forum, hvor udvalg og minister regelmæssigt kan føre en politisk drøftelse, men også udveksle informationer om politiske prioriteringer, snarlig politisk handling og generelle interessefelter.

Udvalget for Forretningsordenen vil på den baggrund afsøge, hvilke udvalg og ministre der ønsker at deltage i en sådan forsøgsordning over en periode på ca. 6 måneder. I udvælgelsen af udvalg til deltagelse i forsøget vil der blive henset til, om udvalgenes sagsområde egner sig til formatet.

Udvalget for Forretningsordenen anser det for afgørende, at der på forhånd fastsættes klare rammer for, hvordan en spørgetime i et udvalg bør afvikles. Udvalget henstiller derfor til Folketingssekretariatet i samarbejde med regeringens embedsmænd at formulere et udkast til overordnede retningslinjer herfor, inden forsøgsordningen sættes i gang, herunder for at sikre, at spørgetimen skal lægge op til en politisk drøftelse med ministeren, og at medlemmerne så vidt muligt undgår tekniske og rent faktuelle spørgsmål, som ministeren har ringe muligheder for at svare på uden forberedelse.

Med hensyn til formen for spørgetimen i udvalgene forestiller Udvalget for Forretningsordenen sig på det foreliggende grundlag, at der afsættes 1 time til spørgetime i hvert af de udvalg, som deltager i forsøget, omtrent hver anden måned. I lighed med formatet for spørgetimen med statsministeren i Folketingssalen vil ministeren kunne indlede spørgetimen med at orientere udvalget om, hvilke aktuelle sager der »ligger på ministerens bord«, hvorefter udvalgets medlemmer kan gives adgang til at spørge nærmere ind til de sager, som ministeren har nævnt, eller andre aktuelle sager. Udvalget for Forretningsordenen henstiller, at formen for spørgetimen i udvalgene beskrives nærmere i de retningslinjer, som Folketingssekretariatet formulerer sammen med regeringens embedsmænd.

2.4.5. Retningslinjer for at fotografere og optage billeder og lyd under åbne samråd

2.4.5.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at der fastsættes generelle regler for god adfærd ved åbne samråd i forhold til fotografering og optagelse af billeder og lyd m.v., herunder om, at dette som udgangspunkt ikke bør ske under mødeafviklingen, idet møderne livestreames på Folketingets hjemmeside og via Folketingets tv-kanal, som alle har fri adgang til.

Baggrunden for forslaget er, at der ikke i dag findes generelle regler for fotografering og optagelse af billede og lyd under åbne samråd, hvorfor det hidtil har været overladt til de enkelte udvalg og udvalgsformænd at håndtere f.eks. fotografers og kamerafolks ageren under et møde.

Samrådsarbejdsgruppen har konkret foreslået følgende som til regelsæt for fotografering og optagelse af billede og lyd under åbne samråd:

a. Tilhørere til åbne samråd skal, når de tilmelder sig, tydeligt gøres opmærksom på, at optagelser fra åbne samråd er tilgængelige på Folketingets hjemmeside og kan bruges af alle. Dette skal også fremgå tydeligt i forbindelse med annonceringen af samråd på Folketingets hjemmeside.

b. Har man som journalist, fotograf eller privatperson alligevel behov for at tage billeder eller optage video og lyd under et samråd, skal dette primært ske i løbet af samrådets første minut. Dette sker kun efter forudgående aftale med udvalgets formand via Udvalgssekretariatet, hvorved der også kan gives tilladelse til, at den pågældende fotograf, journalist eller privatperson i løbet af samrådets første minut bevæger sig rundt i udvalgslokalet.

c. Efter samrådets første minut må fotografering og lyd- eller filmoptagelse kun foregå siddende fra tilhørerpladserne, og det skal ske uden at forstyrre udvalgsrådet. Fotografering skal efter det første minut foregå uden blitz. Udvalgsformanden kan til enhver tid bede om, at fotografering og film- og lydoptagelser standses, hvis formanden vurderer, at det generer samrådet.

2.4.5.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig, at det vil være hensigtsmæssigt at tilvejebringe generelle regler for fotografering og optagelse af video og lyd under åbne samråd, og kan også tilslutte sig samrådsarbejdsgruppens konkrete forslag hertil. Udvalget finder derfor, at det foreslåede bør gøres til generelle regler for fotografering og optagelse af video og lyd under åbne samråd i alle Folketingets udvalg, og at disse regler bør formidles til målgruppen af fotografer, mediefolk og privatpersoner både i forbindelse med tilmelding til åbne samråd og generelt, f.eks. på Folketingets hjemmeside.

2.4.6. Indretning af udvalgslokaler

2.4.6.1. Samrådsarbejdsgruppens forslag

Samrådsarbejdsgruppen har foreslået, at udvalgslokaler, der anvendes til åbne samråd, skal indrettes, sådan at udvalgsmedlemmer og gæster ikke sidder tæt op ad hinanden, idet dette kan genere udvalgsmedlemmerne under mødet. Problemstillingen er først og fremmest, at visse tilhørerpladser i udvalgslokaler, som anvendes til åbne samråd, er placeret umiddelbart bag udvalgsmedlemmerne.

Samrådsarbejdsgruppen har på den baggrund lagt op til, at Folketingets Administration anmodes om at udarbejde et konkret forslag til, hvordan de eksisterende udvalgslokaler kan indrettes på en måde, der i højere grad tager hensyn til medlemmernes arbejdsmiljø under åbne samråd, men samtidig ikke begrænser antallet af tilhørerpladser væsentligt. Samrådsarbejdsgruppen har peget på, at et sådant forslag eventuelt vil kunne indeholde følgende elementer:

a. Ny indretning af eksisterende samrådslokaler

Et til to af de eksisterende udvalgslokaler med tv-mulighed (f.eks. lokale 2-080) kan eventuelt nyindrettes med en smallere brøndopstilling end i dag og smallere borde og stole, således at der bliver større afstand til de tilhørere, som sidder på langsiderne i de pågældende lokaler. En ny lokaleindretning vil indebære, at der kun vil være fire pladser på den korte side, hvor formanden, udvalgssekretæren, ministeren og en embedsmand sidder. Yderligere ministerielle embedsmænd kan henvises til at sidde bag ministeren. En eventuel yderligere udvalgssekretær eller udvalgsassistenten henvises til at sidde ved hjørnet.

b. Fjernelse af tilhørerpladser

I de lokaler, hvor der ikke foretages ændringer af brøndopstillingen, kan man eventuelt fjerne de stole, som er placeret umiddelbart bag udvalgsmedlemmernes siddepladser. Der kan desuden udarbejdes

nedjusterede og realistiske standarder for, hvor mange tilhørere der kan være i et givet udvalgslokale under åbne samråd.

c. Strammere styring af, hvor medlemmer og tilhørere sidder

Der kan indføres en praksis, som betyder, at medlemmerne generelt henvises til at sætte sig samlet i udvalgslokalet (tæt på formandsstolen), således at der ikke er stole mellem de enkelte udvalgsmedlemmer. Denne praksis giver Udvalgssekretariatet bedre muligheder for at placere tilhørerne et stykke væk fra medlemmerne (i den modsatte ende af, hvor medlemmerne sidder samlet), hvilket vil være muligt, fordi der sjældent deltager mere end 7-10 medlemmer under et åbent samråd.

2.4.6.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen henstiller, at Folketingets Administration i overensstemmelse med samrådsarbejdsgruppens forslag udarbejder et konkret forslag til, hvordan de eksisterende udvalgslokaler kan indrettes på en måde, så det så vidt muligt undgås, at udvalgsmedlemmer og gæster sidder meget tæt op ad hinanden.

Udvalget for Forretningsordenen henstiller endvidere, at der som foreslået af samrådsarbejdsgruppen indføres en praksis i forbindelse med åbne samråd, hvorefter Udvalgssekretariatet i højere grad anviser bestemte pladser til tilhørerne og i øvrigt anmoder udvalgsmedlemmerne om at sætte sig samlet og tæt på formandsstolen. Det er udvalgets vurdering, at en sådan praksis i sig selv vil kunne bidrage væsentligt til at afhjælpe problemet.

Udvalget for Forretningsordenen påpeger, at der i øjeblikket gøres overvejelser om overtagelse af Rigsarkivets bygningsmasse fra Folketingets side, når Rigsarkivet fraflytter bygningerne på Slotsholmen. Da en overtagelse af Rigsarkivets bygninger vil betyde nye muligheder for indretning af lokaler til samråd, vil det efter udvalgets opfattelse ikke aktuelt være hensigtsmæssigt at gå i gang med en omfattende og ressourcerelevende ombygning af de eksisterende udvalgslokaler. Omvendt vil der i tilfælde af en beslutning om overtagelse af bygningerne gå adskillige år, før eventuelle nye og velegnede udvalgslokaler kan tages i brug.

På den baggrund finder udvalget det hensigtsmæssigt, at der aktuelt udarbejdes et konkret forslag til justeringer i indretningen af de eksisterende udvalgslokaler. Udvalget anser det for særdeles væsentligt, at Folketinget bevarer sin åbenhed, og den særlige mulighed for, at borgere, organisationer m.v. kan overvære et samråd, som har deres interesse, bør derfor fastholdes. Et forslag til en ny indretning af de eksisterende udvalgslokaler bør balancere dette hensyn med det klare behov for, at udvalgsmedlemmerne sikres gode arbejdsbetingelser under samråd.

2.5. Overvejelser om ændringer særlig med hensyn til udvalgsstrukturen og medlemskab af udvalg

2.5.1. Overvejelser om udvalgsstrukturen

2.5.1.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen foreslog, at den nuværende udvalgsstruktur med hensyn til det overordnede antal af udvalg og antallet af medlemmer i udvalgene fastholdes. Arbejdsgruppen foreslog endvidere, at udvalgenes ressortfordeling bør følge ressortfordelingen mellem regeringens ministre mest muligt, og at det bør søges undgået, at udvalgs sagsområder indeholder flere og meget forskellige områder, som f.eks. det nuværende Social-, Indenrigs- og Børneudvalg.

Efter forretningsordenens gældende regler har Folketinget 23 stående udvalg, som nedsættes ved begyndelsen af hver folketingssamling, og som hvert – med undtagelse af Udvalget for Forretningsordenen,

Finansudvalget, Indfødsretsudvalget og Udvalget til Valgs Prøvelse – har 29 medlemmer. Udvalget for Forretningsordenen træffer beslutning om de stående udvalgs sagsområder og kan træffe beslutning om ændring af benævnelsen af udvalgene. Oprettelse eller nedlæggelse af stående udvalg kræver derimod ændring af forretningsordenen.

2.5.1.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen henviser til, at Folketinget med vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 135 i foråret 2011 besluttede at udsætte nedsættelsen af udvalgene efter et nyvalg, til regeringen har fastlagt antallet af ministerier og ressortfordelingen, således at udvalgenes ressort og antal eventuelt kan tilpasses ministeriernes ressort, dog med forbehold for Folketingets suveræne ret til at beslutte udvalgsstrukturen.

Dette har Folketinget i praksis fulgt efter folketingsvalgene i 2011 og 2015, og tillige når regeringen inden for valgperioderne har ændret i ministeriernes navne, antal og sagsområder – bl.a. i forbindelse med regeringsændringen i november 2016. Der findes dog også en del eksempler på, at Folketinget har besluttet ikke at lade udvalgenes sagsområder følge ministeriernes sagsområder. De stående udvalgs navne og sagsområder svarer således – med nogle fravigelser – til ministeriernes.

Udvalget for Forretningsordenen konstaterer, at et flertal ønsker at opretholde den nuværende udvalgsstruktur.

Udvalget vil – når udvalget efter kommende folketingsvalg bl.a. skal tage stilling til udvalgenes sagsområder – tilstræbe at undgå, at udvalgs sagsområder indeholder mange og meget forskellige sagsområder og dermed ordførerskaber, og overveje, om det i så fald eventuelt kan være mere hensigtsmæssigt at oprette et nyt udvalg.

2.5.2. Overvejelser om udvalgsudskiftninger m.v.

2.5.2.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag og gældende regler og praksis

Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen anbefalede, at udvalgsarbejdet gøres mere fleksibelt med hensyn til deltagelse i udvalgsmøder m.v., især af hensyn til de mindre partiers medlemmer, herunder ved følgende tiltag:

a. Muligheden for at skifte medlemmer ind og ud skal lettes mest muligt, f.eks. så det kan ske »på stedet«, blot der møder et andet medlem fra samme parti op til et udvalgsmøde.

b. Udvalgsformanden bør konkret kunne tillade, at der deltager 2 folketingsmedlemmer fra små grupper, som kun har 1 medlem i udvalget, under nærmere bestemte dagsordenspunkter (dog kun med stemmeret for det ene medlem). Dette bør dog ikke gælde under f.eks. åbne samråd og offentlige høringer.

Folketingsgrupperne har i praksis adgang til at udskifte deres medlemmer af et udvalg med andre medlemmer af gruppen, ligesom der er adgang til at foretage udvalgsudskiftninger inden for en valggruppe efter nærmere indbyrdes aftale.

Udvalgsudskiftningerne foretages af personer i folketingsgrupperne, som grupperne har bemyndiget hertil. Udvalgsudskiftningerne sendes til Udvalgssekretariatet i form af en anmodning om udvalgsudskiftning (en standardblanket), som giver mulighed for udvalgsudskiftning enten

- a. med virkning fra en dato og indtil videre,
- b. udelukkende for en bestemt dato eller
- c. for en nærmere angivet periode.

Udvalgsudskiftninger bør sendes til Udvalgssekretariatet, senest dagen før udskiftningen skal gælde. Imidlertid forekommer der også udskiftninger gældende fra og med samme dag, som anmodningen fremsendes, hvilket i praksis accepteres uden videre.

Udvalgsudskiftninger, som meddeles udvalgssekretæren mundtligt på selve udvalgsmødet, accepteres også i praksis. Udvalgssekretæren sørger i så fald efterfølgende for, at anmodningen også fremsendes skriftligt fra folketingsgruppen med henblik på korrekt registrering i Folketingets registreringssystem.

2.5.2.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen henviser til, at Social-, Indenrigs- og Børneudvalget i en henvendelse af 23. november 2017 til Udvalget for Forretningsordenen har udtrykt ønske om mere fleksibel praksis for ind- og udskiftning af medlemmer med kun én plads i Social-, Indenrigs- og Børneudvalget, jf. UFO alm. del – bilag 14. I henvendelsen henvises til, at

Social-, Indenrigs- og Børneudvalget har et meget bredt sagsområde, som spænder over meget forskellige emner. Små partier med kun én plads i udvalget har ordførerskaber fordelt på flere medlemmer. På et udvalgsmøde i Social-, Indenrigs- og Børneudvalget kan der være meget forskellige emner på dagsordenen, men da udvalgsudskiftninger gælder for en hel dag, kan det være vanskeligt for de forskellige ordførere at følge sager, som er relevante for deres ordførerskab. I henvendelsen foreslås bl.a. som mulig praksis, at udvalgsudskiftninger kan foretages for en kortere periode end en hel dag.

Udvalget for Forretningsordenen kan tilslutte sig en praksis, hvorefter udvalgsudskiftninger, som har kortere virkning end en dag, accepteres. Udvalget forudsætter dog, at sådanne udvalgsudskiftninger finder sted i begrænset omfang – primært af grupper med kun få udvalgspladser i udvalgene – og i relevante sammenhænge, f.eks. hvis et udvalg holder flere udvalgsmøder samme dag med helt forskellige sager på dagsordenen, eller hvis en folketingsgruppe ønsker udskiftning, for så vidt angår et enkelt punkt på en udvalgsdagsorden. Dette gælder, uanset at Folketingets registreringssystem rent teknisk hidtil kun har kunnet indeholde ét navn pr. udvalgspost pr. dag (dato).

Udvalget for Forretningsordenen finder, at Udvalgssekretariatet skal have besked om sådanne kortvarige udvalgsudskiftninger før udvalgsmødet – og allersenest mundtligt ved henholdsvis udvalgsmødets eller det pågældende dagsordenspunkts begyndelse. Folketingsgrupperne bør – svarende til andre udvalgsudskiftninger – sende en formel anmodning om kortvarige udvalgsudskiftninger, og Udvalgssekretariatet bør sørge for behørig arkivering af dokumentationen for udvalgsudskiftningen i Folketingets registreringssystemer. Rent praktisk vil den nuværende standardblanket for gruppernes anmodning om udvalgsudskiftning, jf. ovenfor i afsnit 2.5.2.1, blive udvidet med en fjerde valgmulighed, nemlig udvalgsudskiftning med virkning for en kortere periode end en dag (dato).

Denne praksis vil stort set imødekomme forslaget fra Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen om, at muligheden for at skifte medlemmer ind og ud skal lettes mest muligt, f.eks. så det kan ske »på stedet«, blot der møder et andet medlem fra samme parti op til et udvalgsmøde.

Udvalget for Forretningsordenen kan derimod ikke tilslutte sig forslaget fra Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen om, at udvalgsformanden konkret bør kunne tillade, at der deltager 2 folketingsmedlemmer fra små grupper, som kun har 1 udvalgsmedlem, under nærmere bestemte dagsordenspunkter. Udvalget bemærker, at hovedparten af de stående udvalg har 29 medlemmer, hvilket bør muliggøre en hensigtsmæssig fordeling af poster på grupper og medlemmer. Det kan tilføjes, at udvalget – som det fremgår ovenfor – kan tilslutte sig en praksis, hvorefter der er muligt at foretage udvalgsudskiftninger med kortere virkning end en hel dag, og at udvalget – som det ligeledes fremgår ovenfor – fremover vil tilstræbe at

undgå, at udvalgs sagsområder indeholder mange og meget forskellige sagsområder og dermed ordførerskaber.

2.6. Øvrige overvejelser med hensyn til udvalgsarbejdet

2.6.1. Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag

Ud over de allerede nævnte forslag, som relaterer sig til udvalgsarbejdet (samråd m.v.), indeholder Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens rapport en række forslag til justeringer, ændringer og forbedringer af udvalgsarbejdet. En del af disse gennemgås i hovedtræk i det følgende:

Arbejdsgruppen har bl.a. foreslået, at der udarbejdes en »Udvalgenes værktøjskasse«, som skal indeholde et katalog over formater og standarder for udvalgenes parlamentariske arbejdsredskaber (høringer, ekspertmøder, arbejdsgrupper, indenlandske studieture m.v.).

Arbejdsgruppens rapport indeholder desuden en række forslag, som relaterer sig til udvalgenes lovbehandling, herunder bl.a. om, at udvalgene inden folketingsårets begyndelse drøfter kommende væsentlige lovforslag, f.eks. i form af udvalgshøringer, ekspertmøder eller tekniske gennemgange, og om, hvordan udvalgene i øvrigt kan være aktive i den lovforberedende fase forud for væsentlig ny lovgivning eller reformer. Arbejdsgruppen har endvidere foreslået, at redskaber, muligheder og praksis for overvågning og evaluering af væsentlige love beskrives, så udvalgene har et grundlag for at træffe beslutning herom, og at udvalgene under behandlingen af væsentlige lovforslag har større fokus på en systematisk evaluering af lovens effekter i praksis, når loven har virket i en periode. Arbejdsgruppen har desuden lagt op til, at udvalgene endvidere under behandlingen af væsentlige lovforslag bør have større opmærksomhed på lovforslagets bemyndigelser, herunder på, om de er formuleret præcist nok.

Arbejdsgruppen har herudover foreslået, at der udarbejdes best practice for høringsnotater (»det gode høringsnotat«), da der kan være stor forskel på høringsnotater, som er et vigtigt arbejdsredskab for ordførere og udvalg. Arbejdsgruppen har fundet, at der bør ske en standardisering af høringsnotaterne.

Arbejdsgruppen har ydermere foreslået, at Folketingets formand/Præsidiets jævnlige indkalder til møder mellem udvalgsformændene og -næstformændene til drøftelse af generelle problemstillinger og best practice for udvalgsarbejdet, og at udvalgssekretærernes rolle som aktive sparringspartnere for udvalgsformand og udvalgsmedlemmer præciseres.

2.6.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen vurderer, at en række af arbejdsgruppens forslag, som vedrører udvalgsarbejdet, vil kunne imødekommes med en udbygning af Præsidiets vejledning til formænd for Folketingets stående udvalg, som indeholder en beskrivelse af væsentlige regler, procedurer og praksis for udvalgsarbejdet. Det kan f.eks. være i form af en del 2 til vejledningen om »udvalgenes værktøjer«. Udvalget vurderer umiddelbart ikke, at de omhandlede forslag vil kræve ændringer af forretningsordenen.

Udvalget har anmodet Folketingets Administration om at udarbejde udkast til ændring af vejledningen til formænd for Folketingets stående udvalg, med henblik på at et udkast kan blive drøftet på et udvalgsformandsmøde inden det kommende folketingsår. Det bemærkes, at vejledningen også vil skulle revideres som følge af de af udvalget indstillede ændringer af forretningsgange m.v. med hensyn til samråd. På samme møde vil der kunne ske en drøftelse af øvrige af Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag vedrørende udvalgsarbejdet, som ikke kan gennemføres gennem en ændring af den nævnte vejledning.

3. Virkningstidspunkt

Udvalget for Forretningsordenen finder, at de ovennævnte ændringer af regler og praksis bør finde anvendelse fra begyndelsen af folketingsåret 2018-19.

4. Indstilling

Herefter indstiller udvalget de ovenfor anførte ændringer af hidtidig praksis, som kan gennemføres uden ændringer i Folketingets forretningsorden, og de i nedenstående forslag til folketingsbeslutning indeholdte ændringer af forretningsordenen til vedtagelse.

Forslag til folketingsbeslutning om ændring af forretningsorden for Folketinget (Ændring af forskellige arbejdsformer og forretningsgange m.v.)

§ 1

I forretningsorden for Folketinget, som vedtaget den 17. december 1953 og ændret senest den 13. december 2017, foretages følgende ændringer:

1. I § 17, stk. 3, 1. pkt., ændres »1. april« til: »1. marts«.
2. I § 20, stk. 7, 4. pkt., ændres »samtidig med spørgsmålets indgivelse« til: »senest kl. 10 på dagen for spørgetiden«.
3. I § 20, stk. 10, 3. pkt., indsættes efter »partiledere«: », eller som fungerer som en partileders stedfortræder ved dennes særligt begrundede forfald«.
4. I § 21, stk. 3, indsættes som 3. og 4. pkt.:
»Til besvarelsen kan der i det omfang, formanden skønner det rimeligt, gives medlemmer, som er ordførere under den efterfølgende forhandling, ordet for fremsættelse af én kort bemærkning. § 28, stk. 3, 2. og 3. pkt., finder tilsvarende anvendelse.«
5. I bilaget »Taletidsregler m.v.«, afsnittet »Korte bemærkninger«, udgår i 2. pkt. »(§ 28, stk. 3)«.
6. I bilaget »Taletidsregler m.v.«, afsnittet »Korte bemærkninger«, indsættes som 3. pkt.:
»Til besvarelsen af en forespørgsel kan der i det omfang, formanden skønner det rimeligt, gives medlemmer, som er ordførere under den efterfølgende forhandling, ordet for fremsættelse af én kort bemærkning (§ 28, stk. 3, og § 21, stk. 3).«

§ 2

Folketingsbeslutningen træder i kraft ved begyndelsen af folketingsåret 2018-19.

Bemærkninger til forslaget

Til § 1

Til nr. 1

Det foreslås at ændre forretningsordenens almindelige frist for fremsættelse af beslutningsforslag, som ikke fremkommer som indstillinger fra udvalg, fra den 1. april i et folketingsår til den 1. marts.

Det bemærkes, at den ændrede frist kun vil gælde for beslutningsforslag. For lovforslag vil den tilsvarende frist fortsat være den 1. april i et folketingsår, jf. forretningsordenens § 10, stk. 3, 2. pkt.

Der forventes ikke som følge af den ændrede frist for beslutningsforslag at ske nogen ændring i forhold til gældende praksis med hensyn til håndhævelse af fristen.

Til nr. 2

Det foreslås at ændre den gældende bestemmelse i forretningsordenen om tilmelding af medspørgere i spørgetiden fra, at medspørgere skal tilmelde sig, samtidig med at spørgsmålet indgives, til at spørgeren senest skal tilmeldes kl. 10 på dagen for spørgetiden.

Det vil fortsat være et krav, at hovedspørgeren er indforstået med, at medspørgeren medvirker. I praksis forventes dette gennemført, ved at det vil blive krævet, et medspørgeren tilmeldes via hovedspørgeren, således at det er hovedspørgeren – eller en sekretær el.lign. for denne – som giver Lovsekretariatet meddelelse om medspørgerens deltagelse.

Det vil naturligvis fortsat være muligt at tilmelde en medspørger, samtidig med at spørgsmålet indleveres til Lovsekretariatet.

Til nr. 3

Da spørgetimen med statsministeren blev indført, blev det forudsat, at der kun ville kunne deltage partiledere for partierne uden for regeringen, og at folketingsgrupperne ikke ville kunne deltage med et andet medlem, hvis partilederen skulle være forhindret under en spørgetime.

Dette foreslås lempet, således at der under visse omstændigheder kan ske substitution med et andet medlem ved partilederens forfald.

Det forudsættes, at adgangen til substitution vil være begrænset til tilfælde, hvor partilederens forfald er særligt begrundet i undskyldende omstændigheder. Der henses hermed som hovedregel til orlov meddelt af de grunde, som er nævnt i forretningsordenens § 41, stk. 3, litra a og b, eller stk. 4, dvs. først og fremmest sygdom, midlertidig udsendelse i offentligt hverv, fødsel og adoption. Der bør dog også undtagelsesvis kunne tillades substitution i tilfælde af en partileders alvorligere sygdom, hvor der ikke har været lejlighed til at søge formel orlov.

Det forudsættes, at der vil være tale om den samme stedfortræder for partilederen fra spørgetime til spørgetime, og at vedkommende er et medlem med en fremtrædende position i sin folketingsgruppe som politisk ordfører el.lign. Substitution af stedfortræderen bør ikke tillades, medmindre denne selv er fraværende på grund af længerevarende orlov, i hvilket tilfælde en anden fast stedfortræder for partilederen bør vælges.

Til nr. 4

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at der gives adgang til korte bemærkninger til vedkommende ministers besvarelse af en forespørgsel på grundlæggende samme måde som til den efterfølgende forhandling om besvarelsen eller under forhandlinger i Folketingssalen i øvrigt. Dog foreslås, at adgangen til korte bemærkninger til besvarelsen forbeholdes ordførere, og at hver ordfører kun gives adgang til én kort bemærkning af op til 1 minuts varighed. Formålet med disse begrænsninger er at undgå, at de korte bemærkninger til ministeren udvikler sig til en egentlig politisk debat, hvilket på uhensigtsmæssig måde ville kunne tage fokus fra de senere indlæg fra ordførere.

Forslaget skal ses, i sammenhæng med at Udvalget for Forretningsordenen samtidig henstiller, at ministrene følger det seneste års udvikling og som praktisk hovedregel tager ordet til sidst i forhandlingens første runde, hvor der vil kunne tages korte bemærkninger til ministeren også af mere politisk indhold.

Det forudsættes dog, at afslutningsdebatten, der har form af en forespørgselsdebat, gennemføres som hidtil, dvs. uden mulighed for korte bemærkninger til statsministeren straks efter dennes besvarelse af forespørgslen om den indenrigs- og udenrigspolitiske situation.

Til nr. 5 og 6

Der er tale om konsekvensændringer som følge af § 1, nr. 4.

Til § 2

Det foreslås, at folketingsbeslutningen træder i kraft ved begyndelsen af folketingsåret 2018-19.

Pia Kjærsgaard (DF) fmd. Henrik Dam Kristensen (S) Kristian Pihl Lorentzen (V) Christian Juhl (EL)

Leif Mikkelsen (LA) Jeppe Jakobsen (DF) Søren Espersen (DF) Martin Henriksen (DF)

Karen Ellemann (V) Torsten Schack Pedersen (V) Britt Bager (V) Laura Lindahl (LA)

Mette Abildgaard (KF) Benny Engelbrecht (S) Christine Antorini (S) Henrik Sass Larsen (S)

Karen J. Klint (S) Jakob Sølvhøj (EL) René Gade (ALT) Martin Lidegaard (RV)

Socialistisk Folkeparti, Inuit Ataqatigiit, Nunatta Qitornai, Tjóðveldi og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Socialdemokratiet (S)	46	Socialistisk Folkeparti (SF)	7
Dansk Folkeparti (DF)	37	Det Konservative Folkeparti (KF)	6
Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	34	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Enhedslisten (EL)	14	Nunatta Qitornai (NQ)	1
Liberal Alliance (LA)	13	Tjóðveldi (T)	1
Alternativet (ALT)	10	Javnaðarflokkurin (JF)	1
Radikale Venstre (RV)	8		