



Til lovforslag nr. L 108

Folketinget 2017-18

Betænkning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 13. december 2017

## Betænkning

over

### Forslag til lov om etablering af en ordning for borgerforslag med henblik på behandling i Folketinget

[af Pia Kjærsgaard (DF), Henrik Dam Kristensen (S), Kristian Pihl Lorentzen (V),  
Christian Juhl (EL) og Leif Mikkelsen (LA)]

#### 1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 16. november 2017 og var til 1. behandling den 23. november 2017. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Udvalget for Forretningsordenen.

#### Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 2 møder.

#### Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring. De indkomne høringssvar og et notat herom er omdelt til udvalget, jf. bilag 1.

#### 2. Indstillinger og politiske bemærkninger

*Udvalget indstiller lovforslaget til vedtagelse uændret.*

Udvalget henviser til, at Folketinget den 2. juni 2016 vedtog følgende folketingsbeslutning om mulighed for at få borgerdrevne beslutningsforslag behandlet i Folketinget (beslutningsforslag nr. B 169, folketingsåret 2015-16), som lovforslaget har til formål at udmønte:

»Folketinget indfører en ordning, hvorefter borgere kan få fremsat, behandlet og stemt om borgerdrevne forslag i Folketinget. Ved borgerdrevne forslag forstås konkrete beslutningsforslag, hvor der er indsamlet underskrifter fra mindst 50.000 borgere, som støtter forslaget, og som har stemmeret til Folketinget.«

Udvalget noterer sig, at det er forudsat i bemærkningerne til lovforslaget, at udvalget forventes senest under behandlingen af lovforslaget at fastlægge fremgangsmåden for fremsættelse af borgerforslag, som har opnået det krævede antal støtteerklæringer.

Som det også er beskrevet nærmere i lovforslagets bemærkninger, vil fremsættelsen og den videre behandling af et borgerforslag, som har opnået det krævede antal støtteer-

klæringer inden for den fastsatte frist, som beslutningsforslag i Folketinget forudsætte, at et eller flere af Folketingets medlemmer påtager sig at fremsætte forslaget for Folketinget. Det skyldes, at grundloven ikke giver mulighed for, at der tillægges et antal borgere en ret til at få fremsat et beslutningsforslag for Folketinget, forstået således, at denne ret skulle indebære en pligt for Folketingets medlemmer til at fremsætte det pågældende forslag. Endvidere giver grundloven ikke mulighed for, at andre end folketingsmedlemmer og ministre gives adgang til at fremsætte forslag for Folketinget.

Udvalget noterer sig i samme forbindelse, at de partier, der står bag borgerforslagsordningen (DF, EL, LA, ALT, RV, SF og KF), allerede i forbindelse med behandlingen af beslutningsforslag nr. B 169, folketingsåret 2015-16, har tilkendegivet at være indforståede med at medvirke til, at forslag, der opnår den påkrævede tilslutning fra borgerne, bliver fremsat. Partierne påpegede i den forbindelse, at det, at et eller flere medlemmer fremsætter et beslutningsforslag efter ordningen, ikke indebærer, at de pågældende medlemmer nødvendigvis støtter det pågældende forslags konkrete indhold. Partierne understregede samtidig, at de dog ikke vil påtage sig at fremsætte beslutningsforslag, der vil have et grundlovsstridigt sigte.

I tilknytning hertil konstaterer udvalget, at det – som også anført i lovforslagets bemærkninger – forventes, at der ved bekendtgørelse vil blive fastsat regler om forhåndsafvisning af forslag, som ikke vil kunne gennemføres efter deres indhold inden for den gældende grundlovs rammer, og af forslag om at ændre grundloven allerede ved Folketingets Administrations gennemgang af indkomne forslag, således at sådanne forslag ikke gøres offentligt tilgængelige for støtteerklæringer. Endvidere konstaterer udvalget, at det er forudsat i lovforslagets bemærkninger, at der vil kunne fastsæt-

tes nærmere regler om, at forhåndsafvisning kun skal ske, hvis det med en vis klarhed og entydighed kan fastslås i forbindelse med en overordnet gennemgang af forslaget, at det ikke lader sig gennemføre efter sit indhold inden for grundlovens rammer. Det vil således kunne forekomme, at en nærmere vurdering – som først iværksættes, efter at et forslag har opnået det krævede antal støtteerklæringer – fører til den konklusion, at der består en modstrid med grundlovens bestemmelser. Udvalget forudsætter, at forslaget i et sådant tilfælde ikke fremsættes for Folketinget.

Udvalget finder, at følgende retningslinjer bør følges for Folketingets behandling af borgerforslag, der opnår det krævede antal støttetilkendegivelser inden for den fastsatte frist:

Som hovedregel bør borgerforslag, der opnår det krævede antal støttetilkendegivelser inden for fristen, fremsættes for Folketinget som beslutningsforslag af de politiske ordførere eller tilsvarende fremtrædende medlemmer fra alle de partier i Folketinget, der støtter borgerforslagsordningen, i forening. Herved sikres, at det fremstår klart, at der ikke er noget parti eller medlem, som særskilt har æren eller ansvaret for forslagens indhold, men at fremsættelsen alene er udtryk for, at partierne bag ordningen i fællesskab påtager sig at opfylde en nødvendig betingelse for, at borgerforslaget kan blive behandlet i Folketinget i overensstemmelse med intentionerne bag ordningen. Det bør fremgå klart af fremsættelsestalen, at det er dette, der er formålet med fremsættelsen, at der er tale om et borgerforslag, og at fremsættelsen ikke kan tages som udtryk for, at de fremsættende medlemmer nødvendigvis støtter forslagens indhold. Endvidere bør det fremgå tydeligt af selve forslaget, f.eks. i tilknytning til dets titel, at der er tale om et borgerforslag.

Når et borgerforslag er nået op på det krævede antal støttetilkendegivelser inden for fristen, meddeler Folketingets Administration folketingsgrupperne dette. Samtidig anmodes folketingsgrupperne for de partier, som står bag ordningen, om at bekræfte, at deres politiske ordførere m.v. er indforståede med at være med til at fremsætte forslaget.

Hvis Folketingets Administration ved den indledende gennemgang af borgerforslaget har anset det for muligt, at forslaget ikke lader sig endeligt gennemføre efter sit indhold inden for grundlovens rammer, men dette ikke har fremstået så klart, at forslaget er blevet forhåndsafvist, og administrationen i stedet har forsynet det med en påtegning om forholdet, bør administrationen iværksætte en nærmere undersøgelse af forholdet til grundloven, snarest muligt efter at forslaget er nået op på det krævede antal støttetilkendegivelser.

Vurderer administrationen, at forslaget ikke lader sig gennemføre inden for grundlovens rammer, bør administrationen kort redegøre for dette over for folketingsgrupperne og indstille, at forslaget ikke fremsættes.

Vurderer administrationen, at forslaget lader sig gennemføre inden for grundlovens rammer, bør folketingsgrupperne oplyses om dette i forbindelse med anmodningen om at bekræfte, at de politiske ordførere m.v. er indforståede med at fremsætte forslaget.

Hvis partiernes ordførere ikke ønsker at fremsætte forslaget i fællesskab – herunder hvis nogle af de pågældende ikke ønsker at medvirke til fremsættelsen i lyset af forslagens

indhold og de øvrige ikke ønsker at påtage sig det alene – gives Folketingets formand lejlighed til at fremsætte forslaget. Også i dette tilfælde bør det fremgå tydeligt af fremsættelsestalen, at formanden ikke nødvendigvis støtter forslagens indhold, men alene påtager sig at fremsætte forslaget for Folketinget, så det kan blive behandlet i overensstemmelse med intentionerne bag borgerforslagsordningen.

Borgerforslag vil kunne nå op på det krævede antal støttetilkendegivelser på ethvert tidspunkt af året. Sker det i løbet af Folketingets mødefri sommerperiode, forudsættes det, at forslaget normalt først fremsættes som beslutningsforslag i det nye folketingsår.

Viser det sig uhensigtsmæssigt at fremsætte et forslag i det igangværende folketingsår, f.eks. fordi det krævede antal støttetilkendegivelser er opnået kort før den mødefri sommerperiode, vil det kunne besluttes at afvente det nye folketingsår. Det vil dog også være en mulighed at lade forslaget fremsætte og eventuelt komme til 1. behandling og blive henvist til udvalg. Er det ikke muligt eller hensigtsmæssigt at færdigbehandle forslaget, inden det bortfalder som følge af folketingsårets afslutning, kan det genfremsættes i det nye folketingsår.

Udvalget påpeger, at planlægningen af Folketingets behandling af borgerforslag i alle tilfælde er Folketingets eget anliggende, hvorfor hovedstillere, medstillere og støttere af borgerforslag må være indstillede på, at der kan gå en vis tid, inden et borgerforslag, som har opnået det krævede antal støtteerklæringer, kommer til behandling i Folketinget. Ligeledes må de pågældende borgere være indstillede på, at selve folketingsbehandlingen af et forslag, efter det er fremsat, tager den tid, som er påkrævet. Det vil endvidere være op til Folketinget selv at beslutte, om et beslutningsforslag, som udspringer af et borgerforslag, skal sambehandles med andre forslag.

Det forudsættes, at der kun sker en let redigering af et borgerforslags oprindelige indhold, herunder dets bemærkninger, inden det fremsættes for Folketinget som beslutningsforslag. Som hovedregel bør redigeringen begrænses til almindelige korrekturretelser og rent ordens- og opstillingsmæssige justeringer. Folketingets Administration bistår det eller de medlemmer, der fremsætter forslaget som beslutningsforslag, hermed.

Mere omfattende ændringer vil kunne ske ved ændringsforslag under udvalgsbehandlingen, jf. nedenfor.

Udvalget forventer, at et beslutningsforslag, som udspringer af et borgerforslag, gennemgår en 1. behandling, som i det væsentlige svarer til den, der finder sted af et sædvanligt privat beslutningsforslag, herunder med deltagelse af vedkommende minister. Det forventes dog, at der ikke vil deltage noget medlem som ordfører for forslagsstillerne.

Der vil naturligvis ikke kunne være tale om, at hovedstillere og medstillere til det oprindelige borgerforslag eller andre personer ud over Folketingets medlemmer og ministrene kan deltage i forhandlingen af beslutningsforslaget.

Et beslutningsforslag, som udspringer af et borgerforslag, bør efter 1. behandling henvises til udvalgsbehandling på samme måde som andre private beslutningsforslag. Under udvalgsbehandlingen bør vedkommende udvalg have

samme muligheder for at få belyst sagen som ved beslutningsforslag i øvrigt, herunder afholdelse af eksperthøringer eller samråd, skriftlige spørgsmål til ministre m.v. Udvalgene bør være velvilligt indstillede over for ønsker om foretræde fra hovedstilleren og medstillerne til borgerforslaget. Dog understreges det, at tilrettelæggelsen af udvalgsarbejdet er udvalgets eget anliggende, og at det ikke bør anses for nogen ret for stillerne af borgerforslaget at komme i foretræde.

Udvalget forudsætter, at det vil være den klare hovedregel, at der afgives betænkning over et beslutningsforslag, der udspringer af et borgerforslag, så det kan komme til 2. behandling og afstemning om dets endelige vedtagelse eller forkastelse. Der kan stilles ændringsforslag i betænkningen på samme måde som ved beslutningsforslag i øvrigt. Ændringsforslag vil bl.a. kunne gå ud på at præcisere, hvem der er tale om at pålægge eller opfordre til at gøre hvad. Folketingets Administration, især udvalgssekretærene, bistår med udarbejdelse af ændringsforslag på samme måde som ved beslutningsforslag i øvrigt.

Udvalgene bør bestræbe sig på at behandle beslutningsforslag, der udspringer af borgerforslag, i et rimeligt tempo, uanset at der ikke er noget medlem, der i rollen som forslagsstiller driver behandlingen fremad og anmoder om afgivelse af betænkning. Udvalgene bør dog naturligvis tage sig den tid, de finder er nødvendig for at give sagen en fyldestgørende behandling.

Hvis behandlingen af et forslag ligger tæt på den mødefri sommerperiode, bør udvalgene have mulighed for at undlade at afgive betænkning og lade forslaget bortfalde ved folketingsårets afslutning, med henblik på at det kan genfremsettes i det nye folketingsår.

Det forudsættes, at et beslutningsforslag, som udspringer af et borgerforslag, efter afgivelse af betænkning gennemgår en 2. (sidste) behandling på samme måde som øvrige private beslutningsforslag, hvorover der er afgivet betænkning.

Vedtages et beslutningsforslag, som udspringer af et borgerforslag, forudsætter udvalget, at folketingsbeslutningen tillægges samme virkning som andre ikke særligt hjemlede folketingsbeslutninger, herunder at regeringen – i det omfang, beslutningen opfordrer regeringen til eller pålægger den at gøre noget – enten opfylder beslutningen efter dens indhold eller over for Folketinget redegør for sin beslutning om at undlade dette.

Et mindretal i udvalget (S og V) bemærker i tillæg til ovenstående, at begge partier tager til efterretning, at der er et flertal i Folketinget for at give mulighed for at få borgerdrevne beslutningsforslag behandlet i Folketinget. Partierne har noteret sig, at der er taget hånd om de elementer af beslutningsforslaget, som kunne være grundlovsstridige.

Selv om partierne principielt er imod indholdet, fordi det findes overflødig i et stærkt repræsentativt demokrati som det danske, støtter partierne således den praktiske udmøntning, der opstiller retningslinjer for folketingsbeslutning af 2. juni 2016 om mulighed for at få borgerdrevne forslag behandlet i Folketinget.

Inuit Ataqatigiit, Tjóðveldi og Javnaðarflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

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

*Karin Nødgaard (DF) Søren Espersen (DF) Martin Henriksen (DF) Louise Schack Elholm (V) Torsten Schack Pedersen (V)*

*Jakob Ellemann-Jensen (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) Morten Østergaard (RV) Jacob Mark (SF)*

Inuit Ataqatigiit, 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	Tjóðveldi (T)	1
Liberal Alliance (LA)	13	Javnaðarflokkurin (JF)	1
Alternativet (ALT)	10	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	1
Radikale Venstre (RV)	8		

**Oversigt over bilag vedrørende L 108**

<b>Bilagsnr.</b>	<b>Titel</b>
1	Høringssvar og kommenteret høringsoversigt
2	Udkast til bekendtgørelse om borgerforslag
3	Udkast til betænkning
4	2. udkast til betænkning