Kommentar

Erik Damgaard

Folketinget, partigrupperne og de støtende udvalg.

En slags statusopgørelse på foranledning af en ny bog


Folketingets tilpasning til ændrede vilkår


Alle disse ændringer kan bedst karakteriseres som pragmatisk begrundede, gradvisse tilpasninger til ændrede krav. De er ikke afhængigt af principielle synspunkter på de arbejdsvilkår, et parlament i nutiden bør gives til varetagelse af opgaverne. Holger Hansens bog analyserer udvalgsformens indhold og konsekvenser. For bogen omtales nærmere, er det af interesse at se på det seneste tiars udvikling på de to andre områder.
Kommentar

Erik Damgaard

Folketinget, partigrupperne og de stående udvalg.

En slags statusøgørelse på foranledning af en ny bog


Folketingets tilpasning til ændrede vilkår


Alle disse ændringer kan bedst karakteriseres som pragmatisk begrundede, gradwise tilpasninger til ændrede krav. De er ikke affødt af principielle synspunkter på de arbejdsvilkår, et parlament i nutiden bør gives til varetagelse af opgaverne. Holger Hansens bog analyserer udvalgsreformens indhold og konsekvenser. For bogen omtales nærmere, er det af interesse at se på det seneste tiårs udvikling på de to andre områder.

536
Arbejdsændte og tidsforbrug efter 1974


Har Folketinget, som i tidligere tider, søgt at kompensere ved reduktion af tidsforbruget pr. behandlingsenhed? Siden midten af 1970'erne er gennemført reduktioner i tallederne for behandling af lovforslag, beslutningsforslag, ministerdegørelser og forespørgsler. Efter mange års overvejelser er endvidere installeret et elektronisk afstemningsanlæg. Tidsbesparelsene har imidlertid ikke kunnet forhindre et stærkt stigende tidsforbrug i folketingsalen. Udregninger viser, at der aldrig har været talt så meget i Folketinget, som i det seneste tiår (Damgaard, u.å.). Det årlige antal møder er nogenlunde Ændret, men deresvarighed er øget med ca. halvanden time i gennemsnit. I perioden 1963-74 forhåndedes ca. 300 timer om året i folketingsalen, i tiår 1974-84 har det årlige gennemsnit været 466 timer.


Arbejdsafslutende foranstaltninger efter 1974

Den øgede belastning af Folketinget har medført en fortsat vækst i det (beskedne) personale, der bænder de forskellige kontorer. Siden 1974 er antallet af akademikere i de tre centrale institutioner (bureau, sekretariat, bibliotek og informationstjeneste) øget fra 22 til 30.

På et andet område er indført en nydannelse. Den i 1960'erne indførte støtte til partigrupperne er i 1981 efter mange års diskussion suppleret med sekretærbistand til de enkelte folketingsmedlemmer. En praktisk forudsætning for denne ordning var en tiltrængt forbedring af medlemmernes kontorforhold. Efter en forøgelse perioden vedtages i 1983 en udvidelse af sekretærordringen, således at hvert medlem kan råde over arbejdskraft svarende til en halv HK-sekretær. Ordningen benyttes forskelligt af de enkelte partigrupper og medlemmer, men der er ikke tvivl om, at den har medført en væsentlig aflæsning ved at frigøre medlemmer for mange praktiske gøremål. Den indvandne tid synes især benyttet til aktiviteter i forbindelse med udvalgsarbejde og kontakt til valgkredsen (Vinther,
1984; Nielsen, 1984).

Finanslovforslaget for 1986 indeholder en betydelig forøgelse af det beløb, der afsettes til partigrupper og medlemssekreterer. De samlede udgifter stiger fra ca. 25 til 40 millioner kroner. Samtidig optræder et nyt beløb på ca. 10 millioner under posten “drift af ebd-anlæg m.v.”

Heretter tegner sig følgende billede af Folketinget under det nye partisystem: For det første er antallet af behandlede sager steget stærkere end tidligere. Uanset bestræbelser på at spare tid har der aldrig været holdt så langvarige møder i Folketinget. For det andet er der sket betydelige forbedringer af medlemmernes virkemuligheder ved tildelser af nye ressourcer. Om de er tillfredsstillende, er et andet spørgsmål. De to udviklingstræk findes i en periode, der i øvrigt som det forudgående årti er kendtegnet af korte faktiske valgperioder (godd: 2 år) og i endnu højere grad af mindretalsregeringer på usikker parlamentarisk basis. Som nævnt indførtes i 1972 et nyt udvalgssystem for at undgå de mange praktiske problemer, det store antal ad hoc udvalg gav anledning til. Spørgsmålet er, hvordan det nye udvalgssystem har virket, og dermed hvorledes det har påvirket billedet af Folketinget efter 1974.

De stående udvalg


Læsningen af de pågældende kapitler (III-IV, i alt 130 sider) er lidt af en prøvelse. Forfatteren foretager en detaljeret registrering og systematisering af de behandlede emner, hvis hovedindhold også beskrives kort. De mange afsnit sammenfattes ikke, men undervejs er der tilløb til generelle kommentarer og lejlighedsvise tagtagelser af særlig interesse. Nogle eksempler kan nævnes:

- Samrådsspørgsmål i erhvervsudvalget illustrerer, at almindelig del kan benyttes til politiske samtaler mellem minister og udvalg om aktuelle sager (s.64).
- Erhvervsudvalget har i det hele taget en strammere arbejdsform end for eksempel miljøudvalget (s. 65).
- Behandlingen af et bestemt lovforslag illustrerer, at folketingsmedlemmer benytter mulighederne for at få orientering i den orden og på den måde de finder hensigtsmæssig (spørgsmål via udvalg, i spørgetiden og ved en forespørgsel. s. 58).
- Mundtlig forhandling i udvalgene synes at have haft større plads i 1965-66 end i dag (s. 155).
Trods sådanne ikke uinteressante iagttagelser bliver bogen først spændende i de efterfølgende kapitler (V-VIII).

Udvalgsbehandling af forslag
Kapitel V sammenligner udvalgsbehandlingen af forslag i de to udvalgte år. Blandt resultaterne er følgende.

For det første konstateres (ikke overraskende), at antallet af (private) forslag er steget voldsomt. Med baggrund i tidligere nævnte eksempler (for eksempel s. 42) vurderer forfatteren, at forslagene ofte stilles for at "vise flaget", idet "forslagsstillerne undertiden ikke interesserer sig synderlig meget for forslagenes videre skæbne, efter at de er henviset til udvalgsbehandling" (s. 168). Der er dog eksempler på, at private forslag har ført til et ansættet undersøgelsesarbejde og dermed klarlagt væsentlige problemer. I forbindelse med omtalen af de mange forslag konstaterer forfatteren, at det gamle ad hoc system formelt ikke kunne have klaret den øgede belastning. Det nye system har med andre ord som tilsigtet været en effektiv rationalisering.

For det andet finder forfatteren en særdeles kraftig stigning i antallet af skriftlige udvalgsproposer: "Med et nogenlunde Ændret antal regeringsforslag er antal spørgsmål til disse mere end firedoblet!" (s. 171). Han spørger om udvalgsreformen kan have haft indflydelse på denne udvikling, og svaret er nærmest bekræftende. Han mener, at den faste form, der nu præger udvalgsarbejdet (fast mødelokale, faste mødetider, særligt brev papir og ikke mindst en højtuddannet sekretær) i sig selv kan have bidraget til det stigende antal spørgsmål. Sympunktet kan næppe afvises, men erindres bør dog under alle omstændigheder, at spørgsmål forudsætter et medlemsinitiativ.


Det er således begrænset, hvad forfatteren med sikkerhed kan konkludere om udvalgsreformens konsekvenser for behandlingen af forslag til love og beslutninger. Holger Hansens hovedsyndpunkt er da også, at arbejdet ikke på afgørende måde har ændret karakter (s. 174). De ændringer, der kan spores (flere forslag og flere spørgsmål i udvalgene) hænger vel primært sammen med det ændrede parti system. Holger Hansen taler selv om et "kapløb mellem parterne" efter 1973. Dertil burde han føje, at udvalgene har magtet at håndtere det stærkt øgede antal
forslag, men det ligger vel implicit i bemærkningen om, at udvalgenes behandling
af lovforslag ikke er blevet dårligere?

Udvalgsarbejdets almindelige del
Udvalgsarbejdets almindelige del, dvs. den del af aktiviteterne, der ikke vedrører
behandling af forslag til love og beslutninger, analyseres i kapitlerne VI og VIII.
Udgangspunktet er den velkendte formulering i indstillingen fra udvalget for
forretningsordenen i 1972 om, at udvalgene kan stille spørgsmål til ministrene,
selv om konkrete forslag ikke foreligger. Det er denne del af udvalgsarbejdet,
som hyppigst fanger opmærksomheden, og som er baggrund for diskussionen om
udvalgenes "indblanding" i administrative afgørelser.

Holger Hansen nævner, at nogle af de stående udvalg, der oprettedes i over-
gangspериoden for 1972, allerede fra starten benyttede en almindelig del. Såvidt
vides foreligger der ikke undersøgelser heraf; men det er påvist, at de før 1972
oprettede stående udvalg frem til midten af 1970erne havde flest bilag under
almindelig del (Larsen, 1977: 181-185). Holger Hansens undersøgelser vedrører

Forfatteren konstaterer først, at de stående udvalg via almindelig del er blevet
et nyt (og, som det afgørende, permanent) forum for henvendelser fra offentlighe-
den. Dernest påviser han et aspekt af medlemmernes specialisering, idet nær
halvdelen af spørgsmålene til ministrene på givne områder stilles af medlemmer af
de relevante udvalg. Hvem der stiller spørgsmål via udvalgene kan ikke angives,
da sådanne spørgsmål principielt, og efter forfatterens opfattelse desværre, er
anonyme udvalgsspørgsmål. Men han kan påvise, at de offentlige (og i Folketings-
tidende dokumenterede) spørgsmål til ministrene især stilles af kritiske opposi-
tionspartiers medlemmer. Fremskridtspartiet og de to venstrefløjspartier tegner
sig for en meget stor andel. Der er sikkert en ligefrem sammenhæng mellem
brugen af de to spørgeformer. Specialiseringen i Folketinget understreges også at,
at udvalgsmedlemmernes spørgsaktivitet stort set begører sig til udvalgenes
egne områder.

Forfatterens materiale tyder olympigt på, at spørgsmålene i udvalgene ofte er
inspireret af måssemedierne. Han mener, at de seneste årtiers "opsøgende jour-
nalistik" har medført en "opsøgende udvalgsvirksomhed", som kun i beskedent
omfang kendtes for de stående udvalgs indførelse: "Her har de stående udvalg
skabt en ny stil" (s. 180).

Som man kunne vente, drejer spørgsmålene under almindelig del sig om yderst
forskellige emner. Der kan være tale om statistiske spørgsmål, tekniske spørg-
smål, fortolkningsspørgsmål, debat-spørgsmål ("undertiden med polemisk islet"),
aktuelle "varme" sager og konkrete enkeltssager. Holger Hansen konkluderer i
kapitel VI, at almindelig del er blevet et vigtigt instrument for "lovgivers kontrol
med den udøvende magt." Grænsepælene mellem den lovgyvende og udøvende
magt er flyttet (s. 190).

I kapitel VIII vendes tilbage til spørgsmålet om udvalgenes magtstilling. Spørg-
smalet er svært at afklare generelt og præcis. Men på basis af det gennem-
gåede materiale og forfatterens egne erfaringer som mangeårigt medlem af flere

540
stæende udvalg (og formentlig også i perioden som minister), mener han dog, at der i udvalgene lidt efter lidt er opstået et slags solidaritet, der måske kan kaldes "udvalgsbevægelse". Følgende afsnit fortjener at blive citeret (s. 210):

"Udvalget er blevet en institution. De fleste MF-ere befunder sig vel i denne institution. Det gælder såvel regeringsparti som oppositionspartimedlemmer. Udvælgemodemlemmerne har med de stæende udvalg fået en stærkere platform for deres politiske arbejde. Forst og fremmest gennem den mulighed for indsig og kontrol med regering og administration, som finder sted i udvalgenes Alm. del, men også derved, at udvalgene kan bruges som base for indsamling af oplysninger. Det bedste bevis på, at de stænde udvalg er værdsat hos udvalgsmedlemmerne, ses jævnligt derved, at politikerne i pressen lader sig besejrede; formand for folketingets...udvalg, eller medlem af folketingets...udvalg. Jeg mener udvalgene er blevet magtfaktorer, og de er bevidst derom, og der er i de fleste udvalg en udvalgsloyalitet, der ikke kendes i de tidligere ad-hoc udvalg."

Normative synspunkter


For så vidt angår udvalgenes spørgs活跃itet i tilknytning til behandling af forslag til love og beslutninger har forfatteren ikke kritiske bemærkninger. Tilsvarende gælder for de spørgsmål under almindelig del, der sigter på kontrol med bemyndigelser til minitere. Derimod foreslår han, at antallet af andre spørgsmål under almindelig del begrænseres under henvisning til, dels at udvalgenes hovedopgave er at behandle stillede forslag, dels at det store antal spørgsmål er en belastning af administrationen. Disse andre spørgsmål er stort set af to typer. Den ene repræsenterer spørgsmål, der sigter på indblanding i konkrete forvaltningsafgørelser. Den anden udgøres af spørgsmål sigtende på indhentning af oplysninger til brug i almindelig politisk virksomhed uden direkte relation til lovgivning eller kontrol med bemyndigelser.

har gjort et statsretligt problem tydeligere, end det har været tidligere? Hvor reelt er problemet uden for statsretlig teori?

Spørgsmålet af den type, der blot tjener til almindelig oplysning, bør efter Holger Hansens opfattelse ikke belaste udvalgsarbejdet og ministerierne. De bør kunne indhentes direkte via Folketingets organer fra de relevante kilder. Forfatteren foreslår en styrkelse af biblioteks- og oplysningstjenesten, det enkelte udvalgssekretariat eller folketingsssekretariatet, eventuelt en kombination af disse muligheder. Han er klar over, at man herved ville rykke ved dogmet om, at alle spørgsmål skal stilles via ministeren, men mener at praktiske hensyn bør veje tungest.

Holger Hansens afhandling rummer endelig (kap. VII) et forslag om, at Folketingets behandling af finanslovforslaget ændres. Han ønsker de specialiserede sektorudvalg inddraget i arbejdet på egne områder for derved at give Folketinget en dybere indsigt i statens budget, der er blevet ganske overskueligt for den enkelte. Han er realistisk nok til at forudse en mulighed for et øget udgiftsspres (Kristensen, 1984: 105-124; Damgaard, 1982: 80-85) ved en sådan omlægning, og understreger derfor, at finansudvalget skal bevare en central stilling som koordinerende udvalg.

Udviklingstendenser og reformdiskussion

Udviklingen i den seneste halve snes år er præget af to tendenser i et interessant, men svært gennemskueligt, samspil. Kort sagt præges Folketinget på den ene side af øget partiaktivitet og på den anden af øget udvalgsindflydelse, eller "udvalgsbædvelse" for at bruge Holger Hansens udtryk.


vil betyde reduktion af udvalgenes indflydelse, men forholdene vil aldrig blive som før reformen. Alt i alt har udvalgsreformen styrket Folketinget over for regeringen, hvilken ingen tilhænger af parlementarisk demokratii kan beklage.


Litteratur


Damgaard, Erik (u.å.). "Trek af Folketingets udvikling efter 1973" (under udarbejdelse).


vil betyde reduktion af udvalgenes indflydelse, men forholdene vil aldrig blive som før reformen. Alt i alt har udvalgsreformen styrket Folketinget over for regeringen, hvilken ingen tilhænger af parlementarisk demokratisk kan beklage.


Litteratur


Damgaard, Erik (u.å.). "Tred af Folketingets udvikling efter 1973" (under udarbejdelse).


