

## Rollefordelingen mellem tingadministration og tingmedlemmer

**Idealet er et samarbejde, hvor ingen motiveres eller provokeres til at overskride sin funktions grænser. En nærmere definition af aktørernes roller er nødvendig for at nå dette ideal.**

Denne artikel tager udgangspunkt i et diskussionsoplæg afholdt på vestnordisk udvalgssekretærmøde sommeren 2002 om arbejds- eller rollefordelingen mellem tingadministration og tingmedlemmer og spørgsmålet om partiapparaternes og forvaltningens del i dette arbejde.

Spørgsmålet om rollefordeling mellem administration og tingmedlemmer kan anskues fra mange synsvinkler. Artiklen behandler to emner; det ene er grænsen mellem juridisk og politisk rådgivning, og det andet er kontrol af lovforslag og andre forslag.

### Grænsen mellem juridisk og politisk rådgivning

Under dette emne berøres spørgsmålet om, hvordan man får samarbejdet mellem politikere, partiapparat, tingadministration og forvaltning til at gå op i en højere enhed, således at embedsmænd undgår at overskride grænsen mellem teknisk og politisk rådgivning og sparring. Der tages udgangspunkt i nogle typiske problemstillinger, som lagtingsadministrationen står overfor.

De situationer, hvor lagtingsadministrationen oftest støder på problemer med denne afgrænsning, er over for nye medlemmer i arbejdet med at referere eller sammenfatte fra udvalgsmøder, og m.h.t. hvornår man kan og skal lade være med at udarbejde almindelige (politiske) bemærkninger til f.eks. et lovforslag.

Når en person for første gang bliver valgt ind i Lagtinget, er dette ofte med en idealistisk forestilling om, at alle muligheder nu står åbne for at få sat handling bag personlige visioner, holdninger og tanker, om hvordan samfundet skal være

---

<sup>1</sup> jur., fuldmægtig og udvalgssekretær i Færøernes lagting.

skruet sammen. Virkeligheden er dog en anden. Ikke alle har lige nemt ved at indstille sig på dette og falde til rette med arbejdet som lagtingsmedlem. Desuden er partiapparatet ikke altid lige godt rustet til at tage vare på disse forhold. Det kan ske, at lagtingsmedlemmer (navnlig fra koalitionen) går deres egne veje ved f.eks. at stemme imod koalitionsforslag, ved at fremsætte forslag, der ikke er i overensstemmelse med koalitionsaftalen, og ved i f.eks. betænkninger at fremføre holdninger, der kan være „uheldige“ for samarbejdet i henholdsvis koalition eller opposition. I den første tid bliver nye medlemmers handlinger således ofte styret af deres personlige overbevisning, hvilket kan give dem en række problemer.

Tingadministrationen bliver ofte i en eller anden forbindelse inddraget i sagen og derved stillet over for spørgsmålet om, og hvorvidt man foruden den juridiske vejledning også skal lade en bemærkning falde om de mulige politiske konsekvenser af lagtingsmedlemmets stillingtagen. Spørgsmålet er således, hvorvidt administrationen i sådanne situationer bør foreholde sig tavs, selv om man ved, at medlemmet får politiske problemer. Alternativt må man være klar over, at det meget nemt kan blive misforstået, hvis man vælger at komme med en vurdering af situationens politiske konsekvenser. Praksis i Lagtinget er, at man som alt-overvejende hovedregel forholder sig passiv. Det sker dog, at man lader en bemærkning falde hvis situationen, personen og omstændighederne i øvrigt er således, at det helt sikkert ikke kan misforstås. Det er i denne forbindelse af meget stor betydning, hvordan man får en bemærkning formuleret.

En anden situation, som administrationen kommer ud for, er de tilfælde, hvor lagtingsmedlemmer forsøger at afprøve deres ideer, holdninger og taktik på udvalgssekretæren for at bruge denne som en slags sparringspartner. Det sker endda, at de bevidst eller ubevidst går så langt, at de forsøger at få deres arbejde til at fremstå som udvalgssekretærens arbejde.

Umiddelbart er dette en situation, som lagtingsadministrationen ikke vil lade sig drage ind i.

På den anden side er det måske ikke så mærkeligt, at situationen opstår. Under og i forbindelse med udvalgs møder er det udvalgssekretærens opgave sammen med formanden og hele eller grupper af udvalget at få sammenfattet det, der bliver sagt på mødet, i en udvalgsbetænkning. Udvalgssekretæren bliver ofte dybt involveret i at finde formuleringer, som udvalget kan skrive under på samlet eller i adskilte grupper.

I forlængelse af dette kan man godt forstå, at medlemmerne foranlediges til at tro, at de kan bruge administrationen som generel kritiker eller sparringspartner, når de skal bearbejde deres ideer, holdninger, taktik eller konkrete produkter af deres arbejde.

Den væsentlige og afgørende forskel er dog den, at det er medlemmerne, der kommer med holdningerne og som udgangspunkt også ideerne, mens udvalgssekretæren bidrager med at formulere disse. Desuden foregår udvalgssekretærens arbejde i udvalget typisk sammen med hele udvalget eller grupper af udvalget og ikke med enkeltmedlemmer.

Udvalgssekretæren skal i sit arbejde forsøge at referere og sammenfatte behandlingen af det konkrete forslag og komme med et objektive bud på, hvordan en betænkning evt. kan formuleres. Der, hvor man må være mest varsom, er i grænseområdet mellem, hvornår det er udvalgssekretæren, der ud fra en objektiv synsvinkel formulerer et betænkningssforslag, og hvornår det er formanden eller enkeltmedlemmer, der ud fra en politisk taktisk synsvinkel styrer betænkningssarbejdet. Det er således overordentlig vigtigt, at udvalgssekretæren ikke lader sig „bruge“ til at foranledige de øvrige udvalgsmedlemmer til at tro, at det er udvalgssekretæren, der står for arbejdet med betænkningssforslaget, mens det i virkeligheden måske er et af udvalgsmedlemmerne, der styrer arbejdet ud fra en politisk taktisk synsvinkel.

Spørgsmålet om, hvornår og hvor langt udvalgssekretæren skal lade sig inddrage i betænkningssarbejdet, er en balancegang, som det er svært at give retningslinjer for.

Det kan være svært og tidskrævende at sætte sig ned og formulere det, man har på hjerte, skriftligt. Man har måske nogle overordnede visioner og konkrete holdninger til visse samfundsforhold og sikkert en masse ustrukturerede ideer om, hvor der er behov for at tage initiativ til ændringer, men når det kommer til at formulere dette i motiver til konkrete forslag, i betænkninger og i bemærkningerne til forespørgsler, står man ofte over for en svær og langsommelig opgave. Her sker det, at lagtingsadministrationen bliver konfronteret med påstanden om, at vi efterhånden kender medlemmerne bedre end de selv gør, og da vi således ved, hvad de mener, kan det da ikke være noget problem, at vi hjælper dem med at formulere nogle politiske bemærkninger og motiveringer, hvis bare de kort fortæller os, hvad de vil. Lagtingsadministrationens praksis er dog ret konsekvent den, at man ikke befatter sig med at udarbejde politiske bemærkninger. Hvorvidt man måske i større omfang kunne og burde gøre dette kan nok diskuteres.

En lidt atypisk situation, lagtingsadministrationen er blevet stillet overfor, der dog belyser problematikken omkring afgrænsningen mellem juridisk og politisk rådgivning meget klart, er tilfælde, hvor koalitionsmedlemmer beder lagtingsadministrationen gøre bemærkninger til koalitionsforslag, før forslaget bliver sendt til Lagtinget. Forslag fra landsstyret bliver normalt sendt ud til de politiske partier i koalitionen til bemærkninger før den endelige behandling i landsstyret. Det er

sket, at koalitionspolitikere i denne forbindelse har bedt lagtingsadministrationen om at udarbejde bemærkninger for dem. Dette afviser lagtingsadministrationen blankt, og det kan politikeren have meget svært ved at forstå.

Relevansen af spørgsmålet om, hvor man skal sætte grænsen mellem juridisk og politisk rådgivning, må nok antages at være betydeligt større i de vestnordiske parlamenter end f.eks. i de andre nordiske lande, hvor partiapparaterne er både større og stærkere, hvor partidisciplinen er nok så ubrydelig, og hvorfor det rent faktisk er inden for partiapparatet, det hele foregår. Dette gør selvfølgelig de vestnordiske udvalgssekretærers arbejde mere spændende, men også mere „farligt“.

Lagtinget fik i begyndelsen af 2000 etableret en ordning med partisekretærer i Lagtinget. Administrationen havde nok en forventning om, at den måde, partisekretæerne valgte at tilrettelægge og prioritere deres arbejde, i sig selv ville bringe en naturlig afklaring m.h.t., hvordan man skulle drage grænsen for, hvornår og med hensyn til hvad administrationen yder rådgivning. Dette har dog ikke vist sig at holde, da praktiske gøremål i vidt omfang er blevet partisekretærernes primære opgaver.

Tingadministrationers kontrol af lovforslag og andre forslag

### **Ren formalitetskontrol eller garanti for kvalitet og hensigtsmæssighed?**

De overvejelser der gøres m.h.t. omfanget af kontrollen er forsøgt systematiseret med baggrund i gældende regler og praksis i Færøernes lagting. Tilbage står spørgsmålet: Hvornår udviser en embedsmand størst loyalitet; er det, når han siger, eller når han tier om ting, der muligvis kan skabe politisk og offentlig debat?

Man møder ofte den opfattelse blandt folk, ja endog mellem fuldmægtige i forvaltningen, at en af tingadministrationens opgaver er at fungere som en slags garanti for de for tinget fremsatte og af tinget vedtagne forslags kvalitet og hensigtsmæssighed.

Spørgsmålet er, om tingadministrationens kontrol med indkomne forslag primært skal bestå i en simpel undersøgelse af, om de indkomne forslag er teknisk korrekte, eller om administrationen også bør foretage en egentlig kvalitets- og hensigtsmæssighedskontrol.

Praksis i Danmark, Færøerne, Island og Grønland er yderst forskellig på dette område. Mens man i Folketinget i hovedsagen begrænser sig til den tekniske kontrol, er Landstingets kontrol f.eks. meget vidtgående. En nærmere beskrivelse og sammenligning af praksis i disse lande må dog udelades her, da dette er et

større arbejde, der især besværliggøres af, at der ikke findes særlig meget skriftligt materiale om emnet.

Lagtingets forretningsorden lægger op til tre forskellige kontrolmåder:

1. Ifølge § 57 skal Lagtingets formand indstille en række forslag til afvisning,
2. § 37 fastsætter nogle formkrav til lovforslag,
3. og ifølge § 22 skal Lagtingets direktør drage omsorg for, at alle lagtingssager er juridisk og sproglig korrekte

At forretningsordenen således, udover „formalitetskontrollen“, forpligter til en vis kvalitetskontrol, kan man nok ikke komme udenom, men spørgsmålet er, hvad graden af denne kvalitetskontrol skal være, og i hvilket omfang man også skal føre en slags almen hensigtsmæssighedskontrol, i hvert fald hvor manglen på hensigtsmæssighed er åbenlys. Det er i denne henseende, at spørgsmålet om rollefordeling bliver relevant. Med andre ord, er det spørgsmålet, hvorvidt lagtingsadministrationen skal påtage sig et ansvar for kvaliteten og hensigtsmæssigheden af vedtagne forslag, og hvorvidt dette må være „lovgivers“ eget ansvar.

Det er helt klart, at det, vi her har med at gøre, også er et ressourcemæssigt spørgsmål. Dertil skal man være opmærksom på, at konklusionens konsekvens kan blive, at man overfører opgaver fra forvaltningen til tingadministrationen.

Spørgsmålets betydning kan antages at være større i de små vestnordiske parlamenter, hvor tingets personalemæssige ressourcer ikke i samme omfang som i større parlamenter står i uforholdsmæssig modsætning til forvaltningens personalemæssige ressourcer. Det er nok oftere, at de vestnordiske parlamenter kommer ud for forslag, der ikke kan antages at opfylde nogle mindstekrav til kvalitet og hensigtsmæssighed, end man vil gøre det i et større parlament.

Overskueligheden m.h.t. praksis i lagtinget fordrer, at vi systematiserer og definerer kontrolmåderne lidt nærmere. Dette kan hensigtsmæssigt gøres således:

1. **Afvisningskontrol** – Denne er nævnt og nærmere defineret i § 57 i Lagtingets forretningsorden. Definitionen i § 57 skal betragtes som udtømmende.
2. **Formel kvalitetskontrol** – Denne er nævnt og nærmere defineret i § 37 i forretningsordenen. Definitionen i § 37 i forretningsordenen er en kodificering af de mest grundlæggende faglige formkrav, der generelt stilles til lovforslag. Det kan derfor ikke udelukkes, at der i konkrete tilfælde vil være andre faglige formkrav.
3. **Juridisk kvalitetskontrol** – Denne er nævnt i § 22 i Lagtingets forretningsorden, men ikke nærmere defineret nogen steder.

4. **Sproglig kvalitetskontrol** – Denne er nævnt i § 22 i Lagtingets forretningsorden og behøver næppe nogen nærmere definition.
5. **Hensigtsmæssighedskontrol** – Denne er hverken nævnt eller defineret i Lagtingets forretningsorden.

Om lagtingsadministrationens praksis kan man herefter generelt sige, at foruden m.h.t. **afvisningskontrollen** udfører lagtingsadministrationen en fuldstændig og **udtømmende formel og sproglig kvalitetskontrol**. Hermed er ikke sagt, at der ikke forekommer uvisheder inden for disse områder. Disse vil dog typisk bestå i fortolkningen af bestemmelserne.

Som et eksempel vedrørende afvisningskontrollen kan nævnes et forslag fra foråret 1997 til lagtingsbeslutning om ophævelse af hjemmestyreløven. Ifølge forslaget anmodedes landsstyret om at sætte kundgørelsen af hjemmestyreløven ud af kraft. Tingadministrationen gjorde, jfr. forretningsordenens § 57, stk. 1, nr. 4, lagtingets formandskab opmærksom på, at et sådant forslag efter sit indhold rettelig bør formuleres som et forslag til ikraftsættelse af en rigslov. Efter afstemning i Lagtinget blev forslaget derefter afvist.

Et nyere eksempel, er et beslutningsforslag fra indeværende samling, der havde til formål at påvirke de færøske folketingsmedlemmers arbejde i folketinget blandt andet således, at Lagtinget skulle komme med en henstilling til dem om ikke at deltage i behandlingen af sager, der alene vedrører Danmark. Lagtingsadministrationen gjorde opmærksom på, at der i et vist omfang kunne argumenteres for en afvisning begrundet i, at forslaget burde fremsættes som forslag til rigsløvsændring af grundlovens § 56, der bestemmer, at folketingsmedlemmer ene er bundet ved deres overbevisning. Lagtingsadministrationen oplyste dog samtidig om muligheden for en politisk begrundet afvisning, der måske nok kræver et større flertal for at blive vedtaget, men som på den anden side ikke ville give anledning til debat om fortolkning af afvisningsbestemmelsen. Efter afstemning blev forslaget afvist fra behandling i Lagtinget med den begrundelse, at forslaget burde være fremsat som forslag til rigsløvsændring.

Det er meget sjældent, at Lagtinget har afstemning om at afvise forslag fra behandling. Det sker heller ikke tit, men dog lidt oftere, at forslagsstiller vælger ikke at fremsætte et forslag, efter at være blevet orienteret om muligheden for, at forslaget kan blive afvist.

Lagtingsadministrationen henstiller ikke et forslag til afvisning, hvis der med rimelighed kan argumenteres imod en afvisning.

Bemærkninger i forbindelse med den formelle kvalitetskontrol handler oftest om, at de økonomiske konsekvenser mangler at blive belyst.

Den sproglige kvalitetskontrol sker ved, at dokumenterne bliver sendt tilbage med røde markeringer, hvor der er sproglige fejl.

Hvad angår den juridiske kvalitetskontrol og hensigtsmæssighedskontrollen er det ikke så enkelt at beskrive lagtingsadministrationens praksis. For det første er det meget svært at definere, hvad disse kontrolmåder består i, og for det andet er det begrænset, hvad kontoret formår, og i visse tilfælde også hvad kontoret tør og bør. Af faktorer, der spiller ind i denne forbindelse, kan bl.a. nævnes hvilken udvalgssekretær, der foretager kontrollen (udvalgssekretærens syn på kontrolforpligtelsen), hvilket fagområde forslaget vedrører (udvalgssekretærens indsigt i området), hvem der fremsætter forslaget (f.eks. oppositionsforslag eller forslag udarbejdet af ikke jurister eller nyuddannede jurister i forvaltningen), tidspresset på kontoret på det tidspunkt, forslaget fremsættes, og hvorvidt forslaget har stor politisk bevågenhed.

En faktor, der nok også må siges at være af afgørende betydning for en fyldestgørende beskrivelse af praksis, er, hvilke reaktionsmuligheder administrationen har, hvis denne støder på mangler eller har forbehold m.h.t. et forslags kvalitet eller hensigtsmæssighed.

Muligheden for afvisning foreligger kun, hvis manglen vedrører forhold, nævnt i forretningsordenen § 57. Modsat hvad mange ellers går og tror, så kan tingadministrationen således ikke indstille et forslag til afvisning, hvis man mener, at det har mangler f.eks. m.h.t. kvalitet eller hensigtsmæssighed. Administrationens reaktionsmuligheder er begrænsede til at konfrontere koncipisten med forbeholdene, før denne fremsætter forslaget, man kan orientere vedkommende udvalg om forbeholdene i forbindelse med udvalgsbehandlingen, eller man kan gøre begge dele.

Det mest almindelige er, at tingadministrationen sætter sig i forbindelse med koncipisten, hvis man har et forbehold m.h.t. et indleveret forslags kvalitet eller hensigtsmæssighed. I de fleste tilfælde medfører en sådan henvendelse, at forslaget rettes til før fremsættelse, eller bliver trukket tilbage. Hvis koncipisten ikke er enig i lagtingsadministrationens forbehold, vil denne måske forsøge at overbevise administrationen om, at denne tager fejl, foruden at fremsætte forslaget på trods af administrationens forbehold. Bliver administrationen overbevist om, at et forbehold evt. hviler på en misforståelse eller andet, eller bliver et forslag rettet til eller trukket tilbage, bliver overvejelserne om disse nu afklarede forhold glemt og kommer ikke til Lagtingets eller offentlighedens kundskab.

Bliver forslaget fremsat på trods af et forbehold fra administrationen, vil det afhænge af forbeholdets karakter, om det bliver forelagt vedkommende udvalg i forbindelse med udvalgsbehandlingen. Tekniske nuancer, der ikke har fundamental

betydning, bliver ikke lagt for et politisk udvalg. Er administrationen ikke helt sikker på forbeholdets objektive eller ikke politiske karakter, kan det også betyde, at man lader være med at følge op på dette jfr. nedenfor.

Tidligere har administrationen typisk blot orienteret mundtligt om evt. forbehold. På det sidste har man dog i alt større omfang formuleret evt. forbehold i notater, der udleveres udvalgsmedlemmerne som egentlige sagsakter til forslaget, og således bliver offentlige. Dette indebærer, at behandlingen af forbeholdene bliver mindre tilfældig.

Udgangspunktet ifølge Lagtingets forretningsorden er som sagt, at vi skal udføre en **juridisk kvalitetskontrol**, men der findes ingen vejledning m.h.t., hvor grundig denne skal være. Desuden kan der ofte være stor uenighed mellem jurister om, hvornår et forslag har den nødvendige juridiske kvalitet. Det er nok muligt at opstille nogle grundlæggende og selvsagte krav i denne henseende, men det er på den anden side også meget let at komme ud i nogle gråzoner. Man kan måske sige, at det, vi her har med at gøre, også er et spørgsmål om hensigtsmæssighed, om juridisk hensigtsmæssighed.

**Hensigtsmæssighedskontrollen**, som vi nu nok snarere må omdøbe til en politisk hensigtsmæssighedskontrol, er som sagt slet ikke nævnt i Lagtingets forretningsorden. Udgangspunktet er og må selvsagt også som altovervejende hovedregel være, at lagtingsadministrationen ikke udøver en sådan kontrol. Det sker dog, at der er forhold af mere eller mindre politisk karakter, der bliver overset i forbindelse med udarbejdelsen af et forslag. Dette kan, mellem andre ting, være begrundet i et ofte urimeligt tidspres. Det er klart, at tingadministrationen må have ret og pligt til at oplyse både koncipisten og hvis nødvendigt vedkommende lagtingsudvalg om politiske spørgsmål, som man bliver opmærksom på, når det er indlysende, at disse bør behandles, men hvor går grænsen?

Her er det, at overvejelser om forslagets politiske bevågenhed i afgørende grad kan spille ind. Er der desuden den allermindste tvivl om rigtigheden af et forbehold m.h.t. et forslags politiske, og for så vidt også juridiske hensigtsmæssighed, er det på den ene side spørgsmålet, om disse forbehold bør forblive unævnte for ikke at påvirke de politiske beslutningsprocesser, eller om de på den anden side nemlig skal nævnes for at sikre, at de politiske beslutningsprocesser bygger på et så oplyst grundlag som muligt.

Lagtingets praksis m.h.t. juridisk og politisk hensigtsmæssighedskontrol kan bedst beskrives med nogle eksempler, der kan systematiseres i tre grupper, imellem hvilke der er en glidende overgang fra den første, der indeholder de tilfælde, hvor der er en klar uhensigtsmæssighed eller direkte fejl, den næste, der indeholder de



tilfælde, hvor der er en stærk objektiv formodning om uhensigtsmæssighed, og til den tredje, hvor det blot er personlige/subjektive meninger om, at der består en uhensigtsmæssighed.

### **1. Klar juridisk uhensigtsmæssighed eller direkte fejl**

De fleste fejl og klare juridiske uhensigtsmæssigheder ses i forslag til ikrafttrædelse af rigslove. Det lader således til, at dette er et område, som fuldmægtigene i forvaltningen har meget svært ved at sætte sig ind i. Årsagen er nok den, at der ingen vejledninger findes til dette meget komplicerede område.

Man kan med et enkelt eksempel beskrive en række af de mest typisk forekommende fejl og klare juridiske uhensigtsmæssigheder inden for dette område med et forslag, der i foråret 2002 blev fremsat til ikrafttrædelse på Færøerne af lov om den internationale straffedomstol. Problemet med dette forslag var for det første, at det ikke gengav den rigslov, der skulle sættes i kraft i sin fulde ordlyd, hvorfor rigsloven heller ikke ville blive kundgjort på Færøerne i sin fulde ordlyd. For det andet havde man ikke gjort sig overvejelser om, hvorvidt den danske lovs bestemmelser var relevante eller gav nogen mening at sætte i kraft på Færøerne. For det tredje indeholdt forslaget bestemmelser om samtidig ikrafttræden af de i Danmark i henholdt til loven gældende bekendtgørelser, hvilke ellers mest hensigtsmæssigt bør udstedes af forvaltningen, hvis de senere skal kunne ændres af forvaltningen.

Af andre eksempler inden for dette område kan nævnes, at der ofte ikke bliver taget højde for retstilstanden på Færøerne før fremsættelse af forslag til ikrafttrædelse af rigslove, således at man f.eks. sikrer sig, at den rigslov, man foreslår ændret, nu også er gældende på Færøerne, at man ikke regulerer overtagne sagsområder i rigslov, eller at EU-regler ikke uden nærmere overvejelse implementeres i færøsk lov. Det forekommer også, at rigslove og rigslovsændringer, der foreslås sat i kraft på Færøerne, allerede er forældede på grund af ændringer i retstilstanden i Danmark, uden at man begrundet, og i nogle tilfælde heller ikke har overvejet, hvorfor der ikke så vidt muligt tilstræbes at få ens regler. Det sker også, at love, hvis enkelte lovbestemmelser kan sættes i kraft på Færøerne, forelægges Lagtinget i sin helhed, for derefter også at blive kundgjort i sin helhed. Andre eksempler er, at forslag til ikrafttræden af rigslov bliver formuleret som beslutningsforslag, eller at lovbestemmelser, som kan sættes i kraft ved simpel kundgørelse, bliver forelagt Lagtinget.

Lagtingsadministrationen reagerer på disse forslag ved at foreslå konkrete ændringer, eller ved at komme med nogle bemærkninger til nærmere overvejelse.

Ligeledes gøres der konsekvent opmærksom på f. eks. fejlagtige henvisninger, upræcise formuleringer, eller hvis man støder på bestemmelser i gældende lov-

givning, der strider mod et fremsat forslag, henledes opmærksomheden også på det.

Foruden den glidende overgang mellem „hensigtsmæssighedsgrupperingerne“ kan det også være svært at vurdere, om et forbehold skal betegnes som et hensigtsmæssighedsforbehold eller et afvisningsforbehold, omfattet af Lagtingets forretningsorden § 57. Dette kan bero på en fortolkning af § 57.

Som et eksempel, hvor man kan diskutere, hvorvidt et af tingadministrationen fremsat forbehold er omfattet af afvisningskontrollen, eller den juridiske eller måske endda politiske uhensigtsmæssighed, kan nævnes et forslag, der blev fremsat til ændring i lagtingsloven om tinglysningsafgifter m.v. Her gjorde udvalgssekretæren opmærksom på, at disse afgifter næppe var udgiftsrelateret og i så fald kunne betragtes som indirekte skatter, der ifølge hjemmestyreloven som udgangspunkt skulle tilfalde landskassen og ikke statskassen. Der blev i denne forbindelse henvist til, at direkte og indirekte skatter er et ifølge hjemmestyreloven overtaget anliggende, og at de omhandlede afgifter, hvis de ikke var udgiftsrelaterede, ikke burde henføres under begrebet ekspeditionsafgifter, der skal tilfalde den, der bekoster vedkommende institution. Forslaget blev herefter trukket tilbage. Det er meget tvivlsomt, om sådan et forslag kunne bære en afvisning, begrundet i en konflikt med hjemmestyreloven, da hjemmestyreloven ikke kan siges at være til hinder for, at man ved lov fastsætter, at en indirekte skat skal tilfalde statskassen. Det er derfor mere nærliggende at begrunde forbeholdet med, at forslaget lider af en juridisk eller måske endog politisk uhensigtsmæssighed. Juridisk, hvis formålet med forbeholdet er at gøre lovgiver opmærksom på omtalte forhold vedrørende hjemmestyreloven samt sondringen mellem skatter og ekspeditionsafgifter, og politisk hvis formålet med forbeholdet er at gøre lovgiver opmærksom på, at nogle udgifter, der kunne tilfalde landskassen, sandsynligvis ubevidst faktisk forbigår denne. Lagtingsadministrationen holder sig selvfølgelig til den juridiske vinkel.

## **2. Klar politisk uhensigtsmæssighed**

Når lagtingsadministrationen under den lovtekniske gennemgang af indsendte forslag bliver opmærksom på klare uoverensstemmelser mellem forslagens tekst og bemærkninger, bliver der gjort opmærksom på dette.

Som et eksempel kan nævnes et forslag, der blev fremsat i foråret 2002, der hjemlede landsstyret at afhænde nogle offentlige bygninger og andre offentlige værdier til et aktieselskab (P/F Fiskaaling). Af bemærkningerne fremgår, at det nok var meningen, at aktieselskabet skulle overtage dette uden betaling, men dette fremgik ikke af lovteksten. Der blev ikke tid til at rette forslaget inden fremsættelse, men der var enighed om at tage problemet op i udvalget. Forslaget

faldt dog bort på grund af lagtingsvalg. Efter lagtingsvalget modtog Lagtinget atter forslaget, men før fremsættelsen blev det rettet til i samarbejde mellem koncipisten og lagtingsadministrationen.

Et andet eksempel fra den mest hektiske tid i foråret 2002 er et forslag til lagtingslov om støtte til udbygning af havnen i Våg. Af bemærkningerne til dette forslag er der meget, der tyder på, at landsstyret også skal inddrages som egentlig deltager i projektet og ikke kun give støtte til dette. Dette blev diskuteret før fremsættelsen, men uden at der blev enighed om foretagelse af ændringer. Uheldigvis blev forslaget vedtaget uden udvalgsbehandling, og Lagtinget blev derfor ikke gjort opmærksom på uhensigtsmæssighederne, og spørgsmålet var derfor, om hjemlen kunne bruges til det, man havde villet. Hjemlen blev dog aldrig brugt, og det efterfølgende forår 2003 blev der vedtaget et forslag, der satte loven ud af kraft.

### **3. Stærk objektiv formodning om juridisk uhensigtsmæssighed**

Det kan nok lade sig gøre at puste med mel i munden, hvis bare melet har været i munden længe nok. I Danmark introducerede man for nogle år siden en ny institutionsform, populært kaldt „Post Danmark modellen“, der hviler på et retsgrundlag, der er en blanding mellem offentligt og privat, og hvis finansielle ansvars- og tilhørsforhold er meget usikre. På Færøerne har der også været fremsat forslag og i andre tilfælde været tanker fremme om at drive en række offentlige institutioner efter denne model. Dette har lagtingsadministrationen frarådet med den begrundelse, at de retslige forhold omkring denne model ikke er fastlagte, og konsekvenserne for forvaltningen og specielt landskassen derfor ikke kendte.

I forbindelse med den lovtekniske gennemgang af et indsendt forslag vil lagtingsadministrationen typisk undersøge forslagets relation til gældende lovgivning. Her kan det forekomme, at administrationen foreslår inddragelse af hensigtsmæssige konsekvensændringer til gældende lovgivning, der kan være overset af koncipisten.

### **4. Stærk objektiv formodning om politisk uhensigtsmæssighed**

De seneste år er det set gentagne gange, at forvaltningen i lovforslag indsætter bestemmelser, der kan siges at indeholde „blanco hjemmel“ til udstedelse af bekendtgørelser.

Et eksempel er loven om en uddannelsesstøtteordning, der i § 12 giver landsstyremanden hjemmel til at udstede nærmere regler om anden uddannelsesstøtte og lån til studerende, **som ikke er omfattet af loven.**

Lagtingsadministrationen har hidtil ikke reageret på disse „blanco hjemmel“, men spørgsmålet er, om man ikke burde have, og i fremtiden bør gøre dette. Dette kan begrundes med, at det kan virke lidt ude af proportion, at Lagtinget f. eks. detailregulerer forvaltningens virke m.h.t. en mindre del af et sagsområde, for samtidig helt frit at overlade reguleringen af sagsområdet i øvrigt til forvaltningen. Ses problemet på den anden side i relation til bestemmelsen i styrelsesordningen § 34, hvorefter landsstyret i nærmere bestemt omfang kan gives hjemmel til ved bekendtgørelse at fastsætte generelle retsregler, står vi over for spørgsmålet om forslaget bør afvises. Normalt foreslår administrationen kun afvisning, når det er utvivlsomt, at et forslag strider mod styrelsesordningen, men muligheden for at få denne juridiske tilgangsvinkel til en usikker problematik vil nok blive tillagt betydning.

Når der indkommer lovforslag, der har til formål at regulere et område for første gang, kan det ikke undgås, at tingadministrationen foranlediges til at sammenligne forslaget med tilsvarende love i de andre nordiske lande. Afviger forslaget grundlæggende fra en ensartet nordisk lovgivning, vil koncipisten og senere udvalget blive gjort opmærksom på dette, således at de kan foreholde sig til motiverne bag evt. grundlæggende forskelligheder. Sådanne grundlæggende forskelligheder er dog vanskelige, for ikke at sige umulige at rette op på, hvad enten det er sammen med koncipisten før fremsættelse, eller det er sammen med udvalget under udvalgsbehandlingen. Dette forudsætter i de fleste tilfælde, at der må udarbejdes et helt nyt forslag. Det er ikke altid, at tiden, økonomien og omstændighederne i øvrigt tillader, at man forkaster et forslag, der af en eller anden grund bygger på et u hensigtsmæssigt udgangspunkt.

### **5. Personlige/subjektive meninger om, at der består en juridisk uhensigtsmæssighed**

Det sker, at tingadministrationen bliver kritiseret for ikke at have reageret på et forslag, eller at udvalgsmedlemmer beder om, at administrationen udtaler sig om kvaliteten eller hensigtsmæssigheden af et forslag. Endvidere er der tilfælde, hvor forvaltningen nok vil påstå, at lagtingsadministrationens påstand om juridisk uhensigtsmæssighed er subjektiv.

Kritik af og forespørgsler til tingadministrationen om juridiske mangler vedrører meget ofte ændringsforslags identitet med det fremsatte forslag. Kravet om henholdsvis to og tre behandlinger i Lagtinget af beslutningsforslag og lovforslag sætter nogle grænser for indholdet af ændringsforslag, som kan være meget frustrerende for et tingmedlem, der efter 1. behandling får en lys ide, der går lidt videre end det, forslagsstilleren har sat til behandling. Der bliver i praksis lagt stor vægt på administrationens holdning til et forslags identitet, selv om det ofte kan være usikkert, hvorvidt der er identitet eller ikke. I andre tilfælde er det utvivlsomt,

at der foreligger identitet, men måske svært at forstå hvorfor. Dette er typisk m.h.t. oprindelige lovforslag (modsat forslag til ændringslove), hvor mulighederne for fremsættelse af ændringsforslag stort set er ubegrænsede.

Det sker også, at der offentligt fremsættes kritik, hvor administrationen har gjort opmærksom på forbehold om juridiske uhensigtsmæssigheder, uden at der er blevet taget hensyn til disse. Hvis Lagtinget ikke mener, at der foreligger en juridisk uhensigtsmæssighed, eller ikke ønsker at tage hensyn til denne, så er det Lagtinget, der i sidste ende afgør dette. Det er heller ikke altid, at administrationens fremsatte forbehold fremstår offentligt. Som eksempel kan nævnes, at administrationen har gjort opmærksom på, at man mener, at Lagtinget uberettiget bevæger sig ind på forvaltningens myndighedsområde, når det lovgiver om, hvilke steder man skal have postekspeditioner, og landsejede færgeforbindelser. Der var i de konkrete tilfælde ikke grundlag for en henstilling fra administrationen om at afvise forslagene. I andre tilfælde kan det forekomme, at et udvalg frabeder sig administrationens juridiske vurdering.

Eksempler på lovforslag, hvor der har været stor uenighed mellem forvaltningen og tingadministrationen om, hvad der er juridisk korrekt, er forslag, hvor offentlige funktioner og aktiver lægges i aktieselskaber. Det, lagtingsadministrationen har lagt størst vægt på, er forbehold vedrørende den finansielle side af sagen. Administrationens påstand er, at det dobbelte hjemmelskrav bør medføre, at forvaltningen foruden den materielle lov også skal have finansiell hjemmel på finansloven til at placere offentlige værdier i aktier, og at det dertil må være et krav, at man finder frem til den reelle værdi af disse aktiver, som man har planer om at overføre til et aktieselskab. Forvaltningen derimod har haft den holdning, at en oplysning i det materielle forslags bemærkninger om aktivernes bogførte værdi er nok. Med tiden er der vundet gehør for lagtingsadministrationens synspunkter m.h.t. det dobbelte hjemmelskrav, men endnu ikke hvad angår argumentet om, at den finansielle hjemmel bør afspejle den reelle værdi. Et andet forbehold, som lagtingsadministrationen har haft m.h.t. disse omlægninger, er, at det typisk er den offentlige virksomhed selv eller dennes advokater og revisorer, der forbereder omlægningen, og således sidder på begge sider af forhandlingsbordet, når betingelserne skal fastlægges. Dette kan indebære en risiko for, at samfundsmæssige hensyn ikke står forrest.

## **6. Personlige/subjektive meninger om, at der består en politisk uhensigtsmæssighed**

Denne sidste gruppe omfatter tilfælde, hvor lagtingsadministrationen som alt-overvejende hovedregel skal holde sig langt væk fra at udtale sig om evt. forbehold.

Grænsen mellem, hvad der kan betegnes som en juridisk uhensigtsmæssighed, og hvad der kan betegnes som en politisk uhensigtsmæssighed, er meget uklar. Dertil

bliver der blandt politikere gjort store anstrengelser for at få politiske forbehold til at fremstå som juridiske forbehold, for på denne måde at få administrationen til at legitimere en modstand mod konkrete politiske initiativer.

Forslaget til beslutning om det færøske folks selvstyre fra foråret 2001 er nok det bedste eksempel på et forslag, hvor administrationen nok har haft nogle juridiske overvejelser, men hvor forslaget politiske betydning, sammen med en uvished om grænserne for hjemmestyrelovens udstrækning, har foranlediget administrationen til at foreholde sig passiv.

Konsekvenser – opgavefordeling:

Spørgsmålet er så, hvad alt dette betyder for opgave- og måske særlig ansvarsfordelingen mellem udvalgsmedlemmerne (Lagtinget) og udvalgssekretæren (administrationen).

Lagtingsadministrationens politik er, at man ikke vil påtage sig et ansvar for fremsatte og vedtagne forslags kvalitet og hensigtsmæssighed. I praksis er det dog sådan, at vi i vidt omfang udtaler os om vores forbehold, når sagen vedrører noget, vi tilfældigvis har indsigt i, når vi har tid, eller af andre intuitive grunde.

Dette betyder, at det i sidste ende er tingmedlemmernes opgave og problem at foreholde sig til, hvorvidt et fremsat forslag har den nødvendige grad af kvalitet og hensigtsmæssighed, juridisk og politisk, og hvis ikke at overveje og tage beslutning om, hvilken konsekvens det skal få.

På den anden side er det i vidt omfang administrationen, der har den nødvendige indsigt til at gennemskue disse overvejelser eller spørgsmål og bringe dem frem i lyset. Spørgsmålet er derfor, hvor man skal lægge grænsen for, hvad administrationen påtager sig, og om det overhovedet kan lade sig gøre at opstille klare retningslinjer i denne forbindelse?

Den politiske holdning afhænger helt klart af, om det er koalitionen eller oppositionen, der udtaler sig, henholdsvis om der er tale om et koalitions- eller et oppositionsforslag. Administrationens forbehold betragtes således ofte som en trussel mod den politiske magt. Man kan dog spørge sig selv, hvorvidt det er administrationens engagement eller manglende engagement, som skal ses som den største trussel mod den politiske magt. Umiddelbart skulle man tro, at information altid vil være en styrke for magthaverne hellere end en foranledning til afmagt. *Tilbage står spørgsmålet: Udviser en embedsmand størst loyalitet, når han siger, eller når han tier om ting, der muligvis kan skabe politisk og offentlig debat?*