

UDVALGSSEKRETARIATET

FOLKETINGET



NOTAT TIL PRÆSIDIET

OM FOLKETINGETS ADMINISTRATIONS UNDERSØGELSE AF
HØRINGSFRISTER 2015-16

Indstilling:

Det *indstilles*, at notatet tages til efterretning, at Folketingets formand sender et brev til statsministeren om undersøgelsen, og at Folketingets Administration til sommer laver en ny undersøgelse, der omfatter hele folketingsåret 2015-16.

21. januar 2016

Ref. 13-000609-12

Sammenfatning:

Folketingets Administration har foranlediget af presseomtale i december 2015 om høringsfrister for lovforslag og efter anmodning fra Folketingets formand foretaget en undersøgelse af høringsperiodens længde for lovforslag fremsat af regeringen i perioden fra folketingsåret 2015-16's start i oktober til december 2015 med henblik på, at dette emne kan drøftes på Præsidiemødet den 27. januar 2016.

Undersøgelsen viser:

- 9,5 pct. af lovforslagene havde en høringsperiode på højst 7 dage. (Af de i alt 9 lovforslag havde 5 forslag en høringsperiode på 7 dage, 2 forslag en høringsperiode på 6 dage og 2 forslag en høringsperiode på 5 dage.
- 12,8 pct. af lovforslagene havde en høringsperiode på 8-14 dage. (Af de i alt 12 lovforslag havde 5 forslag en høringsperiode på 14 dage, 3 forslag en høringsperiode på 13 dage, 2 forslag en høringsperiode på 10 dage og 2 forslag en høringsperiode på 9 dage).
- 11,7 pct. af lovforslagene havde en høringsperiode på 15-27 dage.
- 66 pct. havde en høringsperiode på 28 dage eller derover.

Der er tale om en positiv udvikling set i forhold til en lignende - men dog ikke helt sammenlignelig - undersøgelse, som Folketingets Administration foretog for en periode i folketingsåret 2010-11. Undersøgelsen viser også et mere positivt billede, end de undersøgelser, som har været omtalt i pressen i december 2015.

1. Baggrund

Folketingets Administration har foranlediget af presseomtale i december 2015 af høringsfrister for lovforslag og efter anmodning fra Folketingets formand foretaget en undersøgelse af høringsperiodens længde for lovforslag fremsat

af regeringen i perioden fra folketingsåret 2015-16's start i oktober til december 2015 med henblik på, at dette emne kan drøftes på Præsidiemødet den 27. januar 2016.

Undersøgelsen viser en positiv udvikling set i forhold til en lignende - men dog ikke helt sammenlignelig - undersøgelse, som Folketingets Administration foretog for en periode i folketingsåret 2010-11, jf. afsnit 3. Undersøgelsen viser også et mere positivt billede, end de undersøgelser, som har været omtalt i pressen i december 2015.

Høringsfristerne har også været drøftet i Folketinget i den mellemliggende periode. Der henvises til vedlagte brev af 9. oktober 2013 fra den daværende statsminister til den daværende formand for Folketinget, hvoraf fremgår, at der også for folketingsåret 2012-13 var tale om en positiv udvikling i høringsfristernes længde i forhold til folketingsårene 2010-11 og 2011-12.

Vedrørende presseomtalen fra december 2015 henvises til vedlagte artikel i Politiken af 18. december 2015: "Ministre skal lytte lidt længere tid" og en undersøgelse fra Dansk Erhverv. Det fremgår af artiklen, at Dansk Erhvervs undersøgelse viser, at 46 pct. af de høringer, som Dansk Erhverv har deltaget i i 2015 var under 20 arbejdsdage. Beregningsforudsætninger for Dansk Erhvervs undersøgelse er ikke kendte for Folketingets Administration, men baserer sig ifølge artiklerne alene på de lovforslag, som Dansk Erhverv er høringspart i, følger kalenderåret og opgør i antal *arbejdsdage*. Dansk Erhvervs undersøgelse har således andre beregningsforudsætninger end undersøgelse foretaget af Folketingets Administration og regeringens undersøgelse i 2013.

2. Resultatet af Folketingets Administrations undersøgelse af høringsfrister for lovforslag i folketingsåret 2015-16

3.

Lovforslag, der indgår i undersøgelsen

I perioden fra folketingsåret 2015-16's start i oktober frem til og med uge 52 er der fremsat 98 lovforslag. Heraf er 97 lovforslag fremsat af regeringen og 1 lovforslag er fremsat af private. Undersøgelsen vedrører kun regeringsforslag.

Ud af de 97 regeringsforslag, er 3 lovforslag ikke sendt i høring (L 1 finanslovsforslaget, L 36 lov om indfødsret og L 62 hasteforslag vedr. asylpakke). Disse 3 lovforslag indgår derfor ikke i undersøgelsen.

Undersøgelsen omfatter herefter 94 lovforslag fremsat af regeringen, som har været sendt i høring.

Der henvises til bilag 3 for en uddybning af forudsætninger og kriterier for den aktuelle undersøgelse.

Der henvises til bilag 2 for retningslinjer for høringer over regeringens lovforslag (Udvalgets for Forretningsordens beretning nr. 4 af 9. maj 2007 og Justitsministeriets Vejledning om Lovkvalitet).

Resultatet af undersøgelsen er:

- 9 lovforslag havde en høringsperiode på højst 7 dage (svarende til 9,5 pct.).
- 12 lovforslag havde en høringsperiode på 8-14 dage (svarende til 12,8 pct.).
- 6 lovforslag havde en høringsperiode på 15-21 dage (svarende til 6,4 pct.).
- 5 lovforslag havde en høringsperiode på 22-27 dage (svarende til 5,3 pct.).
- 62 lovforslag havde en høringsperiode på 28 dage eller mere (svarende til 66 pct.).

Der henvises til **bilag 1**, hvor forslagene fordelt på høringsperiodernes længde inden for de enkelte ministerområder fremgår.

Forslagene med en høringsperiode på højst 7 dage

Af de i alt 9 lovforslag med en høringsperiode på højst 7 dage havde 5 forslag en høringsperiode på 7 dage, 2 forslag en høringsperiode på 6 dage og 2 forslag en høringsperiode på 5 dage.

5 lovforslag var relateret til finanslovsaftalerne 2016 (L 66, L 67, L 69, L 70 og L 71). Der ud over havde regeringen ønske om hastebehandling af 2 lovforslag (L 74 og L 75 (asylpakken)). 1 lovforslag (L 49) baserede sig på en politisk aftale af 2. oktober 2015. 1 lovforslag (L 51) var en genfremsættelse af et lovforslag fremsat af den daværende minister for by, bolig og landdistrikter, som var sendt i høring 6 dage. Lovforslaget blev ikke sendt i en ny høring.

Forslagene med høringsperiode på mellem 8-14 dage.

Af de i alt 12 lovforslag med en høringsperiode på mellem 8-14 dage havde 5 forslag en høringsperiode på 14 dage, 3 forslag en høringsperiode på 13 dage, 2 forslag en høringsperiode på 10 og 2 forslag en høringsperiode på 9 dage.

For disse forslag kan nævnes: De 2 forslag med en høringsperiode på 9 dage var fremsat af finansministeren og følger finanslovsforslaget L 1 (L 2 og L 3). 1 lovforslag med en høringsperiode på 10 dage var begrundet i et ønske om

hurtig fremsættelse for udbetaling hurtigst muligt til støtteberettigede værker (L 11). 1 forslag med en høringsperiode på 14 dage blev sendt i høring samtidig med fremsættelsen for at undgå "hamstring" (L30). 1 forslag med en høringsperiode på 13 dage havde baggrund i en aftale af 15. oktober og forslaget skulle træde i kraft den 1. januar 2016 (L 60).

4. Den aktuelle undersøgelse sammenholdt med undersøgelsen i folketingsåret 2010-11

Folketingets Administration foretog i 2011 en lignende undersøgelse af høringslængden for lovforslag fremsat i perioden fra folketingsåret 2010-11's start i oktober frem til og med uge 9 i 2011.

Den aktuelle undersøgelse og undersøgelsen fra 2011 er ikke fuldt sammenlignelige, og adskiller sig på følgende punkter:

- Der er forskel i længden af en af høringsperioderne. I den aktuelle undersøgelse er den sidste periode angivet til lovforslag, som har været i høring i 28 dage eller derover, hvorimod 2011 undersøgelsens sidste periode var 29 dage og derover. Det er vurderet mest korrekt at medtage lovforslag, der har været i høring i 28 dage og derover, idet det er disse lovforslag, som lever op til den opfordring, som Udvalget for Forretningsordenen kom med i sin beretning nr. 4 af 9. maj 2007, hvorefter ministerierne som tommelfingerregel bør tilstræbe høringsfrister på ikke under 4 uger (28 dage). .
- 2011 undersøgelsen vedrørte en længere periode og et større antal lovforslag end den aktuelle undersøgelse.

Det vil derfor ikke være retvisende at lave en egentlig sammenligning mellem de to undersøgelser.

Det kan dog nævnes, at 2010-11 undersøgelsen viste, at 14,7 pct. var i høring i højst 7 dage, 19,3 pct. i 8-14 dage, 22 pct. i 15-21 dage, 17,3 pct. i 22-28 dage og 26,7 pct. i 29 dage eller mere.

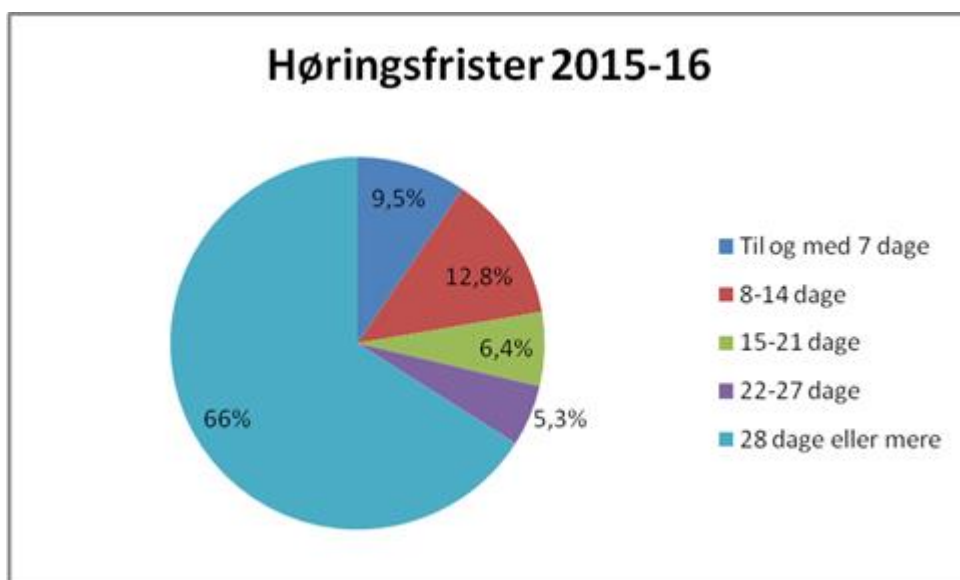
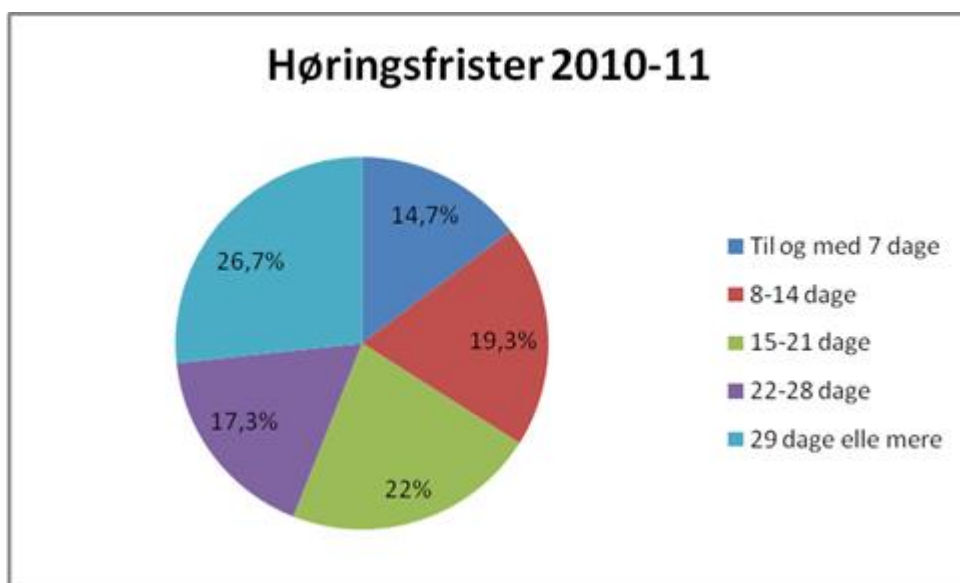
Den aktuelle 2015-16 undersøgelse viser, at 9,5 pct. var i høring i højst 7 dage, 12,8 pct. i 8-14 dage, 6,4 pct. i 15-21 dage, 5,3 pct. i 22-27 dage og 66 pct. i 28 dage eller mere.

I 2010-11 undersøgelsen var 34 pct. af lovforslagene i høring i højst 14 dage, og 66 pct. var i høring i mere end 14 dage. 44 pct. var i høring i 22 dage eller mere.

Den aktuelle 2015-16 undersøgelse viser, at 22,3 pct. af lovforslagene var i høring i højst 14 dage, og at 77,7 pct. var i høring i mere end 14 dage. 71,3 pct. var i høring i 22 dage eller mere.

Der er således med de nævnte forbehold tale om en positiv udvikling i forhold til undersøgelsen foretaget i folketingsåret 2010- 2011.

Oversigt over høringsfristernes længde i Folketingets Administrations undersøgelse i 2010-11 og i 2015-16.



Bilag 1

Høringsperiodens længde fordelt på ministerområde

Minister	1-7 dage	8-14 dage	15- 21 dage	22- 27 dage	28 dage og derover	Forslag sendt i høring
Beskæftigelsesministeren	2*	4	3		3	12
Energi-, forsynings- og klimaministeren		2			6	8
Erhvervs- og vækstministeren	1**				7	8
Finansministeren		2				2
Forsvarsministeren		1	1			2
Justitsministeren			1		11	12
Kulturministeren					2	2
Miljø- og fødevareministeren					5	5
Ministeren for børn, undervisning og ligestilling	1***			1	1	3
Skatteministeren	3*		1	1	12	17
Social- og indenrigsministeren					5	5
Sundheds- og ældreministeren					4	4
Transport- og bygningsministeren		1			4	5
Uddannelses- og forskningsministeren				1		1
Udenrigsministeren					1	1
Udlændinge, integrations- og boligministeren	2****	2		2	1	7
I alt	9	12	6	5	62	94
I pct.	9,5	12,8	6,4	5,3	66	100

Af de 9 lovforslag, der havde en høringsperiode på 7 dage og derunder, var 5 lovforslag relateret til finanslovsaftalerne 2016 * L 66, L 67, L 69, L 70 og L 71. Derudover havde regeringen ønske om hastebehandling af 2 lovforslag:**** L 74 og L 75 (asylpakken). 1 lovforslag, ***L 49 baserede sig på en politisk aftale af 2. oktober 2015. 1 lovforslag, **L 51 var en genfremsættelse af et lovforslag fremsat af den daværende minister for by, bolig og landdistrikter, som var sendt i høring 6 dage.

Bilag 2

Retningslinjer for høring over regeringens lovforslag

Justitsministeriets Vejledning om Lovkvalitet

Justitsministeriet udgav første gang i år 2000 og senest i 2005 en Vejledning om lovkvalitet. I vejledningen anføres bl.a. følgende om høring over lovforslag:

"Det er vigtigt at have klarhed over, hvilken indstilling de myndigheder og organisationer mv., som vil blive berørt af en lovregulering, har til det påtænkte lovforslag.

Dette er bl.a. væsentligt for det pågældende ministeriums vurdering af, om lovudkastet ud fra tekniske og indholdsmæssige synspunkter kan anses for egnet og herunder forventes at "holde" i praksis, og for Folketingets bedømmelse af, om lovforslaget kan anses for rimeligt og hensigtsmæssigt.

Det er også et selvstændigt mål at sikre, at de berørte parter inddrages i udarbejdelsen af lovgivning, som vedrører deres forhold.

Bl.a. på denne baggrund bør der foretages høring over lovudkast – medmindre f.eks. lovforslaget bygger på en betænkning, der har været i høring, eller tidsmæssige grunde er til hinder for det.

...

Høringen bør så vidt muligt gennemføres før fremsættelsen for Folketinget.

...

Høringsfristen må afpasses efter de nærmere omstændigheder, men bør være så lang, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar. Der bør herved tages hensyn til, at bl.a. offentlige myndigheder, der høres, kan have behov for at indhente udtalelser fra underordnede særligt sagkyndige institutioner mv.

Der rejser sig ofte særlige spørgsmål i forbindelse med høringer over lovforslag, der knytter sig til finansloven. Udgangspunktet er, at sådanne forslag så vidt muligt sendes til høring efter de sædvanlige retningslinjer, jf. ovenfor. Kan dette ikke lade sig gøre, f.eks. fordi et forslag ønskes behandlet hurtigt med henblik på ikrafttræden ved årsskiftet, bør høringen foretages samtidig med fremsættelsen. Der vil i praksis normalt blive tale om en kort høringsfrist."

Udvalget for Forretningsordenens beretning nr. 4. af 9. maj 2007

I beretning nr. 4 af 9. maj 2007 afgivet af Udvalget for Forretningsordenen om opfølgning på konferencen om samspillet mellem Folketing og regering anføres følgende om høringsprocessen:

"Udvalget understreger vigtigheden af, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar, og kan støtte, at ministerierne tilstræber frister på – som tommelfingerregel – ikke under 4 uger."

Spørgsmålet om høringsfrister og overholdelsen af den 4 ugers høringsperiode, som Udvalget for Forretningsordenen siden 2007 har henstillet til, at ministerierne tilstræber at overholde, har været drøftet under skiftende regeringer frem til i dag.

Det bemærkes, at der kan være velbegrundede forhold, der gør, at et lovforslag ikke altid kan sendes i høring i mindst 4 uger.

Forslag, der udspringer af finanslovsaftalerne, vil ofte have en kortere høringsperiode, idet de fleste af disse forslag typisk først kan fremsættes i november, når finanslovsaftalerne er forhandlet på plads, samtidig med at en stor del af disse forslag forventes færdigbehandlet inden årsskiftet med henblik på ikrafttræden 1. januar.

Endvidere vil der altid kunne opstå særlige situationer, hvor en regering har behov for at gennemføre hastelovgivning, for at formålet med lovforslaget ikke forspildes o.lign.

Bilag 3

Forudsætninger for Folketingets Administrations undersøgelse

Målingsperiode

Folketingets Administrations undersøgelse omfatter regeringens lovforslag, der er fremsat fra starten af folketingsåret 2015-16 i oktober frem til og med uge 52.

Beregning af høringsperioden

Ved beregning af det antal dage, som et lovudkast har været sendt i høring, har Folketingets Administration i sin undersøgelse ikke medregnet datoen for udsendelse af lovudkastet, men dagen for høringsfristens udløb er medregnet.

Folketingets Administration har ved beregningen anvendt dateringen i ministeriets høringsbrev og den heri oplyste frist for indgivelse af høringssvar. Høringsbrevet er primært fundet på høringsportalen. I enkelte tilfælde i de orienteringsbreve om høringen, som en minister har oversendt til fagudvalget.

Andre forudsætninger for undersøgelsen

I vise tilfælde er et lovforslag sendt i flere høringer, f.eks. fordi der efter udsendelse af første lovudkast er indarbejdet et nyt element i lovudkastet, hvorfor dette nye element er sendt i særskilt høring. I disse tilfælde er det høringsperioden for den første primære høring, der indgår i beregningen af høringsperioden.

I enkelte tilfælde er der ikke sendt et egentligt lovudkast i høring, idet lovforslaget bygger på en rapport eller betænkning, der har været sendt i høring, og hvori der indgår et lovudkast. I disse tilfælde er det udsendelsen af betænkningen/rapporten, der er indgået i grundlaget for undersøgelse af høringsperioden.

I vise tilfælde er der tale om genfremsættelser, som ikke er sendt i fornyet høring. I disse tilfælde er anvendt høringsperioden for det tidligere lovforslag. Det bemærkes, at disse høringer er foretaget under den før folketingsvalget siddende regering, og eventuelt af en anden ressortminister. Disse høringer er dog henført under den minister, som aktuelt er ressortansvarlig.

I nogle tilfælde er lovforslaget sendt i høring samtidig med fremsættelsen. Disse høringer indgår også i undersøgelsen.

I undersøgelsen indgår også 5 lovforslag, som omhandler grønlandske og færøske forhold og som kan være sendt i høring efter en anden høringsproces end den traditionelle. Samtlige af disse 5 lovforslag har en høringsperiode på 28 dage eller mere.