

Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 24. marts 2021

Beretning

om

hastebehandling af regeringens lovforslag

1. I vinteren 2019-20 førte Udvalget for Forretningsordenen en række drøftelser om hastebehandling af lovforslag, og på grundlag af disse drøftelser skrev formanden på udvalgets vegne den 15. januar 2020 til statsministeren, jf. UFO alm. del – bilag 49, folketingsåret 2019-20.

I brevet anførte udvalget, at udvalget grundlæggende fandt, at de gældende regler i Folketingets forretningsorden om tidsmæssige rammer for lovforslags behandling – og især reglen i forretningsordens § 13, stk. 1, 1. pkt., om, at et lovforslags 3. behandling ikke må finde sted før 30 dage efter fremsættelsen – tjener et meget væsentligt formål, nemlig at sikre tilstrækkelig tid til, at Folketinget kan belyse og vurdere lovforslag grundigt. Derfor var det udvalgets principielle opfattelse, at hastebehandlinger forstået som behandlinger, hvor det samlede forløb er betydeligt kortere end de forudsatte mindst 30 dage, som den klare hovedregel burde undgås. Udvalget anerkendte dog, at der kan forekomme særligt presserende omstændigheder, som gør det nødvendigt at lovgive hurtigt.

For sådanne tilfælde opstillede udvalget i brevet en generel retningslinje for forløbet af en hastebehandling indeholdende en konkret angivelse af takten for de enkelte skridt i processen. Retningslinjen tog udgangspunkt i et eksempel, hvor et lovforslag fremsættes en fredag og kan være færdigbehandlet i Folketinget den følgende fredag, og indebar bl.a. afholdelse af et møde i Udvalget for Forretningsordenen umiddelbart inden fremsættelsen med henblik på drøftelse af ønsket om hastebehandling og tilrettelæggelse heraf. Udvalget påpegede i brevet, at retningslinjen ville skulle anvendes med nogen fleksibilitet, og at processen i det enkelte tilfælde naturligvis i sidste ende ville bero på politiske beslutninger. Udvalget udtrykte herudover et ønske om, at regeringen, når et lovforslag ønskes hastebehandlet, forsyner lovforslaget med en såkaldt solnedgangsbestemmelse, dvs. en bestemmelse, hvorefter de nye regler af sig selv ophæves på et nærmere angivet tidspunkt.

Statsministeren besvarede brevet den 27. januar 2020, jf. UFO alm. del – bilag 53, folketingsåret 2019-20. I svaret

gav statsministeren overordnet udtryk for at dele udvalgets synspunkter og noterede sig udvalgets opfordring til at følge de opstillede generelle retningslinjer for, hvordan hastebehandlinger planlægges, herunder at udvalget havde et ønske om, at hastelovgivning forsynes med en solnedgangsbestemmelse. Statsministeren noterede sig samtidig, at udvalget selv understregede, at processen i det konkrete tilfælde i sidste ende vil bero på politiske beslutninger, det vil sige at tre fjerdedele af Folketingets medlemmer også fremadrettet ville kunne beslutte den proces for hastebehandling, som flertallet finder nødvendig i den konkrete situation.

2. Spørgsmålet om behandlingen af hastende lovforslag er i høj grad blevet aktualiseret af covid-19-situationen, som har affødt et meget stort antal hastebehandlinger af lovforslag med det formål at imødegå forskellige aspekter af epidemiens konsekvenser, herunder både lovgivningsmæssige tiltag til at håndtere selve epidemien og til at afbøde dens økonomiske konsekvenser m.v.

En oversigt af 7. oktober 2020, som statsministeren oversendte til udvalget til besvarelse af et spørgsmål herom, jf. UFO alm. del – spørgsmål 65, folketingsåret 2019-20, viste, at regeringen indtil da havde fremsat 36 lovforslag for Folketinget med ønske om hastebehandling i forbindelse med covid-19-situationen. Af oversigten fremgik endvidere, at kun 5 af de 36 lovforslag havde været sendt i høring.

En oversigt af 26. februar 2021, som statsministeren oversendte til udvalget til besvarelse af et nyt spørgsmål herom, jf. UFO alm. del – spørgsmål 23, viste, at regeringen indtil da i folketingsåret 2020-21 havde fremsat eller konkret planlagde at fremsætte 17 lovforslag for Folketinget med ønske om hastebehandling. Heraf havde 5 lovforslag været sendt i høring. Statsministeren anførte i besvarelsen af spørgsmålet bl.a., at omfanget af hastelovgivning i folketingsåret altovervejende kunne henføres til håndteringen af covid-19.

Tilrettelæggelsen af folketingsbehandlingen af hastelovforslagene i forbindelse med covid-19-situationen er generelt foregået sådan, at regeringen i et brev til Folketingets

formand har givet meddelelse om de forventede lovforslag og om regeringens ønsker til tidsplan for behandlingen. I den forbindelse er der efter ønske fra Folketingets side hurtigt udviklet en praksis, hvorefter der samtidig fremsendes korte notitser med beskrivelse af lovforslagenes indhold. Formanden har herefter hørt Udvalget for Forretningsordenen om den ønskede plan for behandlingen i en skriftlig procedure med en kort frist til at fremkomme med eventuelle indvendinger. Herefter har formanden – for så vidt ingen indvendinger har været modtaget – orienteret alle folketingsmedlemmer skriftligt om den besluttede plan for behandlingen. Den besluttede tidsplan har typisk indebåret nogle dage til udvalgsbehandling mellem 1. og 2. behandling. Lovforslagene 2. og 3. behandling har ofte været afviklet samme dag i to møder i Folketinget i umiddelbar forlængelse af hinanden.

Som led i de politiske forhandlinger med regeringen forud for fremsættelsen af lovforslagene har ordførerne for de partier, der har støttet tiltagene, typisk givet deres tilslutning til en hastebehandling.

3. Et underudvalg under Udvalget for Forretningsordenen har været nedsat med det formål nærmere at overveje spørgsmålet om eventuelle nye tiltag til imødegåelse af udfordringerne ved hastebehandling af lovforslag. Underudvalget har bestået af Jeppe Bruus (S), Karsten Lauritzen (V), Morten Messerschmidt (DF), Trine Torp (SF), Andreas Steenberg (RV), Jette Gottlieb (EL), Mai Mercado (KF), Peter Seier Christensen (NB) og Torsten Gejl (ALT) med Jeppe Bruus som formand og Karsten Lauritzen som næstformand.

Underudvalget har indstillet til Udvalget for Forretningsordenen at afgive denne beretning og udarbejdet udkast her til.

4. Udvalget for Forretningsordenen finder fortsat, som anført i brevet af 15. januar 2020 til statsministeren, at forretningsordenens tidsmæssige rammer for lovforslagsbehandling tjener det meget væsentlige formål at sikre tilstrækkelig tid til en grundig parlamentarisk behandling af de lovforslag, der fremsættes for Folketinget. Derfor er det også fortsat udvalgets opfattelse, at hastebehandlinger forstået som behandlinger, der samlet er betydeligt kortere end 30 dage, som klar hovedregel bør undgås.

Dette gælder især for 30-dagesreglen, men også forretningsordenens øvrige tidsregler er i væsentlig grad med til at sikre en forsvarlig lovgivningsproces. F.eks. sikrer reglen i forretningsordenens § 8 a, stk. 2 – hvorefter et lov- eller beslutningsforslag først må behandles i Folketinget, 2 dage efter at betænkningen er offentliggjort på en af Folketingets hjemmesider – at Folketingets medlemmer har en reel mulighed for at sætte sig ind i indholdet af f.eks. ændringsforslag i en betænkning og drøfte dem på et gruppemøde. Reglen sikrer også, at offentligheden har mulighed for at reagere på indholdet af en betænkning, inden sagen kommer til behandling i Folketingets plenum. En meget komprimeret proces, hvor f.eks. 3. behandling finder sted, samme dag som en tillægsbetænkning afgives, forøger risikoen for uhensigtsmæssigheder, f.eks. at fejl bliver overset.

Samtidig anerkender udvalget fortsat, at der kan forekomme særlige omstændigheder, der nødvendiggør, at der lovgives hurtigere, end forretningsordenens almindelige regler tillader, og at det derfor også fremover bør være muligt at dispensere herfra med kvalificeret flertal i Folketinget, jf. forretningsordenens § 42. En situation som den aktuelle, hvor udbredelsen af ny smitsom sygdom foranlediger en omfattende nedlukning eller omlægning af afgørende samfundsfunktioner og i forlængelse heraf betydelige økonomiske forstyrrelser, er et eksempel på en sådan situation, men også mindre drastiske forhold vil naturligvis kunne begrunde, at lovgivningsprocessen må fremskyndes.

Imidlertid er det på grundlag af erfaringerne med covid-19-situationen, hvor omfanget af hastebehandlinger har været betydeligt, udvalgets vurdering, at der kan være grund til i højere grad end hidtil fra Folketingets side at markere det principielt ekstraordinære ved en hastebehandling. En sådan markering bør efter udvalgets opfattelse være tydeligere, jo kortere den samlede tid til folketingsbehandlingen er, og kan hensigtsmæssigt ske ved en udtrykkelig og formel tilslutning til de nødvendige dispensationer fra forretningsordenen i form af en egentlig afstemning i Folketingets plenum.

Erfaringerne med hastelovgivning i forbindelse med covid-19-situationen har efter udvalgets opfattelse samtidig belyst vigtigheden af den offentlige høringsproces, der normalt finder sted, inden regeringen fremsætter et lovforslag for Folketinget. Hvor 30-dagesreglen og de øvrige almindelige tidsmæssige bestemmelser i forretningsordenen er med til at fastsætte en forsvarlig ydre ramme for Folketingets behandling af et lovforslag, bidrager høringsprocessen på det indholdsmæssige plan afgørende til kvalitet i lovbehandlingen, idet den sikrer, at relevante parters synspunkter og erfaringer på en struktureret måde indhentes, overvejes i vedkommende ministerium og forelægges Folketinget, så de også kan inddrages i Folketingets stillingtagen.

Endelig er det fortsat Udvalget for Forretningsordenens opfattelse, at hensynene bag forretningsordenens regler om tidsrammer for lovforslagsbehandling taler for, at hastebehandlet lovgivning som den klare hovedregel ikke gives varig gyldighed, men at det derimod sikres, at den enten bortfalder af sig selv på et forud bestemt tidspunkt eller forinden gennemgår en fornyet og som udgangspunkt normal folketingsbehandling.

Udvalget og underudvalget har på baggrund af udviklingen i antallet af hastebehandlinger og erfaringerne hermed fundet behov for at lade nedenstående synspunkter og tiltag om høring, om det samlede Folketings stillingtagen til dispensationer fra forretningsordenens tidsregler og om solnedgangsbestemmelser finde udtryk i en beretning. Det forudsættes, at udviklingen løbende følges fremover, og at tiltagene vil kunne tages op til fornyet overvejelse på et senere tidspunkt, hvis der viser sig behov herfor.

5. Udvalget for Forretningsordenen finder, at nedenstående retningslinjer fremover bør gælde for hastebehandlinger af lovforslag. Ved hastebehandlinger forstår udvalget i denne sammenhæng folketingsbehandlinger af lovforslag, som

er betydeligt kortere end de forudsatte 30 dage, jf. forretningsordenens § 13, stk. 1, 1. pkt.

Regeringens lovforslag bør, uanset at de ønskes hastebehandlet, *som altovervejende hovedregel sendes i høring*. I den forbindelse bør de almindelige principper for høring, som er beskrevet i Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, følges så nært, som omstændighederne tillader, idet det naturligvis må anerkendes, at høringsfristerne nødvendigvis må være kortere end det almindeligt anerkendte udgangspunkt på mindst 4 uger.

Selv i tilfælde, hvor et lovforslag ønskes gennemført på meget kort tid, f.eks. nogle enkelte dage, bør det sendes i høring. Også en høring, som sker samtidig med fremsættelsen og med en frist på ganske få dage eller endda en enkelt dag, vil være at foretrække frem for, at der slet ikke sker høring. Eventuelt vil en høring, hvis et egentligt lovudkast endnu ikke foreligger, kunne ske over et notat el.lign., der kort beskriver lovgivningsinitiativets hovedindhold. Er intet andet praktisk muligt, vil selv en mundtlig høring af de mest centrale interessenter på området, hvorefter disses synspunkter sammenfattes af vedkommende ministerium eller styrelse i et kort notat, være bedre end ingen høring; dette kan med fordel suppleres med en elektronisk advisering af den sædvanlige kreds af høringsparter om lovgivningsinitiativet. Er det ganske undtagelsesvis ikke muligt af hensyn til sagens hastende karakter at udarbejde en kommenteret høringsoversigt, bør dette heller ikke afholde vedkommende ministerium eller styrelse fra at iværksætte høring over lovforslaget. I så fald må høringssvarene blot oversendes til vedkommende folketingsudvalg uden nærmere kommentar.

Endvidere bør det forhold, at der er bred tilslutning til eller endda enighed blandt Folketingets partier om et lovgivningsinitiativ, grundlæggende ikke være et argument for at undlade høring. Også i disse tilfælde vil høringssvarene kunne være med til at kvalificere folketingsbehandlingen. I den forbindelse bemærkes, at offentligheden har en væsentlig interesse i, at folketingsbehandlingen, herunder de offentlige debatter i Folketingssalen, foregår på så oplyst et grundlag som muligt.

I det helt ekstraordinære tilfælde, at der ikke foretages høring, bør regeringen skriftligt, tidligt og tydeligt begrunde dette over for vedkommende folketingsudvalg.

Med hensyn til *selve folketingsbehandlingen af hastelovforslag* bør det princip råde, at markeringen af situationens ekstraordinære karakter – i form af egentlige afstemninger om dispensationer fra forretningsordenen tidsrammer – sker tydeligere, jo kortere den samlede tid til folketingsbehandlingen er.

Udvalget noterer sig i den forbindelse, at det formelle udgangspunkt er, at Folketinget træffer alle sine beslutninger ved afstemning. Som en praktisk foranstaltning kan formanden dog efter forretningsordenens § 35, stk. 1, for de fleste beslutningers vedkommende lægge op til, at afstemning undlades, når udfaldet anses som givet på forhånd. Herefter kan 17 medlemmer kræve afstemning afholdt. I praksis sker det særdeles ofte, at Folketinget efter forretningsordenens § 35, stk. 1, træffer beslutning uden afstemning, f.eks. ved henvisning af forslag til udvalg, meddelelse af orlov til

folketingsmedlemmer, vedtagelse af ændringsforslag, som der er flertal for ifølge en udvalgsbetænkning, og dispensationer fra forretningsordenens tidsregler. Det vil dog være helt i overensstemmelse med forretningsordenens regler, at formanden i videre omfang, end det hidtil har været praksis, følger den formelle hovedregel og således sætter spørgsmål om dispensation til egentlig afstemning.

Der bør sondres mellem forskellige tilfældegrupper: En gruppe af »mildt hastende« lovforslag, som ønskes færdigbehandlet inden for et tidsrum i størrelsesordenen 15-30 dage, en gruppe af »moderat hastende« lovforslag, som ønskes færdigbehandlet inden for et tidsrum i størrelsesordenen 8-14 dage, og en gruppe af »stærkt hastende« lovforslag, som ønskes færdigbehandlet inden for en uge eller kortere tid.

For tilfældegruppen af »mildt hastende« lovforslag bør lovbehandlingen i det væsentligste foregå på samme måde som normalt, blot med en lidt forkortet tidsplan og med dispensationer, der – som efter nuværende praksis – kan gives uden afstemning, hvis formanden finder, at det er givet på forhånd, at der er det fornødne kvalificerede flertal herfor.

For tilfældegruppen af »moderat hastende« lovforslag bør der som noget nyt konsekvent holdes afstemning om spørgsmålet om dispensation fra 30-dagesreglen, jf. forretningsordenens § 13, stk. 1, 1. pkt. Udvalget er opmærksomt på, at dette vil medføre to afstemninger om samme lovforslag i samme møde, nemlig en afstemning om dispensation og, hvis dispensationen vedtages, en afstemning om lovforslagets endelige vedtagelse.

For tilfældegruppen af »stærkt hastende« lovforslag bør der ske afstemning om alle dispensationer fra forretningsordenens tidsregler, dvs. ikke alene 30-dagesreglen, men også reglen om, at 1. behandling tidligst må finde sted, 2 dage efter at lovforslaget er offentliggjort på en af Folketingets hjemmesider, og reglerne om den tid, der skal gå mellem lovforslagets behandling og mellem offentliggørelsen af en betænkning og den efterfølgende behandling i Folketingets plenum. Udvalget er opmærksomt på, at dette vil indebære, at der vil skulle afholdes afstemninger i begyndelsen af visse af Folketingets møder, hvor der efter nuværende praksis ikke ville skulle være afstemninger.

Regeringens lovforslag, som ønskes hastebehandlet, *bør i alle tilfælde forsynes med en solnedgangsbestemmelse*. Dette bør kun fraviges, hvor lovforslaget efter sit indhold naturligt har en midlertidig karakter, f.eks. ved overenskomstindgreb, eller i øvrigt, hvor særligt tungtvejende hensyn tilsiger det. Undladelsen bør i sidstnævnte tilfælde tydeligt og skriftligt begrundes.

6. Udvalget for Forretningsordenen bemærker herudover, at det, som udvalget anførte i sit brev af 15. januar 2020 til statsministeren om de krav, som en hastebehandling i Folketinget stiller til regeringen, fortsat er udtryk for udvalgets opfattelse. Udvalget finder således fortsat principielt, at det ikke bør gøre nogen forskel for tilgængeligheden og kvaliteten af den betjening, som Folketinget og dets udvalg og medlemmer kan forvente fra regeringen under behandlingen af et lovforslag, at behandlingen efter regeringens ønske skal forløbe over et særlig kort tidsrum. Det må derfor påhvile

regeringen at sikre, at der i alle tilfælde er tilstrækkelige personaleressourcer til rådighed til selv med meget korte frister at besvare spørgsmål under udvalgsbehandlingen, herunder yde teknisk bistand til ændringsforslag, hvis dette efterspørges. Ligeledes bør vedkommende ministre gøre sit yderste for at være til rådighed, hvis udvalget ønsker afholdt samråd under udvalgsbehandlingen.

7. Udvalget for Forretningsordenen opfordrer regeringen og Folketingets formand til at sikre, at ovenstående retningslinjer for hastebehandling af lovforslag følges. Udvalget understreger i den forbindelse, at en grad af fleksibilitet i

anvendelsen af retningslinjerne bør være mulig. Udvalget understreger endvidere, at processen for hastebehandling af lovforslag i det enkelte konkrete tilfælde naturligvis fortsat i sidste ende vil bero på politiske beslutninger.

P.u.v.

Karen Ellemann
fg. formand