

UDVALGSSEKRETARIATET

NOTAT TIL PRÆSIDIET

OM HØRINGSFRISTER I FOLKETINGÅRET 2015-16

FOLKETINGET



Sammenfatning:

Notatet beskriver resultatet af Folketingets Administrations undersøgelse af høringsperioder for lovforslag i folketingsåret 2015-16. Undersøgelsen omfatter 174 lovforslag fremsat af regeringen.

Undersøgelsen viser, at

- 7,5 pct. af lovforslagene havde en høringsperiode på højst 7 dage
- 7,5 pct. af lovforslagene havde en høringsperiode på 8-14 dage
- 7,5 pct. af lovforslagene havde en høringsperiode på 15-21 dage
- 14,9 pct. af lovforslagene havde en høringsperiode på 22-27 dage
- 62,6 pct. havde en høringsperiode på 28 dage eller derover.

Over 1/3 af regeringslovforslagene, som er behandlet af Folketinget i 2015-16, overholder dermed ikke Udvalget for Forretningsordenens anbefaling om en høringsfrist på mindst 4 uger.

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.

Sidst i notatet omtales undersøgelser foretaget af Dansk Erhverv henholdsvis Advokatsamfundet.

Baggrund

Præsidiet drøftede den 27. januar 2016 en undersøgelse foretaget af Folketingets Administration af høringsperiodens

12. oktober 2016

Ref. 13-000609-22

længde for lovforslag fremsat af regeringen i perioden fra starten af folketingsåret 2015-16 i oktober til december 2015.

Undersøgelsen var foretaget efter ønske af Folketingets formand og foranlediget af presseomtale i december 2015 om høringsfrister for lovforslag.

På Præsidiemødet blev det bl.a. besluttet, at Folketingets Administration ved folketingsårets afslutning skulle lave en ny undersøgelse omfattende alle regeringslovforslag fremsat i folketingsåret 2015-16.

Det fremgår af Justitsministeriets Vejledning om Lovkvalitet (2005), at høringsfristen må afpasses efter de nærmere omstændigheder, men bør være så lang, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar.

Udvalget for Forretningsordenen understreger i udvalgets beretning nr. 4 af 9. maj 2007 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.

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

a. Lovforslag, der indgår i undersøgelsen

I folketingsåret 2015-16 er fremsat 191 lovforslag. Heraf er 183 lovforslag fremsat af regeringen, og 8 lovforslag er fremsat af medlemmer af Folketinget. Undersøgelsen vedrører kun regeringsforslag.

Ud af de 183 regeringsforslag er 7 lovforslag ikke sendt i høring L 1 (om forslag til finanslov), L 104 (hasteforslag om forslag til lov om tillægsbevilling), L 36, L 109 og L 175 (om indfødsret), L 62 (om håndtering af flygtninge og migrationssituationen) og L 185 (hasteforslag om ophævelse af støtteordning for solcelleanlæg). Disse 7 lovforslag indgår derfor ikke i undersøgelsen. Ligeledes indgår L 2 og L 3 (om fastsættelse af udgiftsloft) ikke i undersøgelsen, da disse forslag vurderes at være atypiske, da de blev sendt i høring i meget begrænset kreds, og der i øvrigt på grund af folketingsvalget var tale om et atypisk år.

Undersøgelsen omfatter dermed 174 lovforslag fremsat af regeringen, som har været sendt i høring.

b. Resultatet af undersøgelsen

Hovedresultatet af undersøgelsen er følgende:

- 13 lovforslag havde en høringsperiode på højst 7 dage (7,5 pct.)
- 13 lovforslag havde en høringsperiode på 8-14 dage (7,5 pct.)
- 13 lovforslag havde en høringsperiode på 15-21 dage (7,5 pct.)
- 26 lovforslag havde en høringsperiode på 22-27 dage (14,9 pct.)
- 109 lovforslag havde en høringsperiode på 28 dage eller mere (62,6 pct.)

Der henvises til bilag 1, hvor lovforslagene er fordelt på ministerområder efter høringsperiodernes længde.

c. Forslagene med en høringsperiode på højst 7 dage

Af de 13 lovforslag med en høringsperiode på højst 7 dage havde 6 forslag en høringsperiode på 7 dage, 4 forslag en høringsperiode på 6 dage, 2 forslag en høringsperiode på 5 dage og 1 forslag en høringsperiode på 2 dage.

- 5 lovforslag var relateret til finanslovsaftalerne 2016 (L 66, L 67, L 69, L 70 og L 71).
- 1 lovforslag (L 51) var en genfremsættelse af et lovforslag fremsat af ministeren for by, bolig og landdistrikter før folketingsvalget, som var sendt i høring i 6 dage. Lovforslaget blev ikke sendt i en ny høring.
- 2 forslag var baseret på politiske aftaler: L 49 baserede sig på en politisk aftale af 2. oktober 2015 og L 180 på en politisk aftale af marts 2016.
- 3 lovforslag var begrundet i regeringens ønske om hastebehandling L 74 og L 75 (om asylpakken) og L 185 (om ophævelse af støtteordning til solcelleanlæg).
- 1 lovforslag var en udmøntning af trepartsaftalen L 188.
- 1 lovforslag havde sammenhæng med en EU-dom fra april 2016, som fik betydning for toårsfristen og integrationsvurderingen ved familiesammenføring L 191.

d. Forslagene med høringsperiode på mellem 8-14 dage

Af de 13 lovforslag med en høringsperiode på 8-14 dage havde 5 forslag en høringsperiode på 14 dage, 4 forslag en høringsperiode på 13 dage, 1 forslag en høringsperiode på 11 dage og 3 forslag en høringsperiode på 10 dage. Der ses ikke umiddelbart for alle 13 lovforslag at være en forklaring på den korte høringsperiode.

Der kan dog nævnes følgende:

- 1 forslag 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" (L 30)
- 1 forslag med en høringsperiode på 13 dage havde baggrund i en aftale af 15. oktober 2015 og skulle træde i kraft den 1. januar 2016 (L 60)
- 1 forslag med en høringsperiode på 10 dage var en udmøntning af trepartsaftalen (L 189).

Den aktuelle undersøgelse sammenholdt med undersøgelsen i folketingsåret 2010-11

Folketingets Administration foretog i 2011 en lignende undersøgelse af høringsperiodens længde 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.
- Undersøgelsen fra 2010-11 vedrørte en kortere periode og et mindre antal lovforslag end den aktuelle undersøgelse.

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

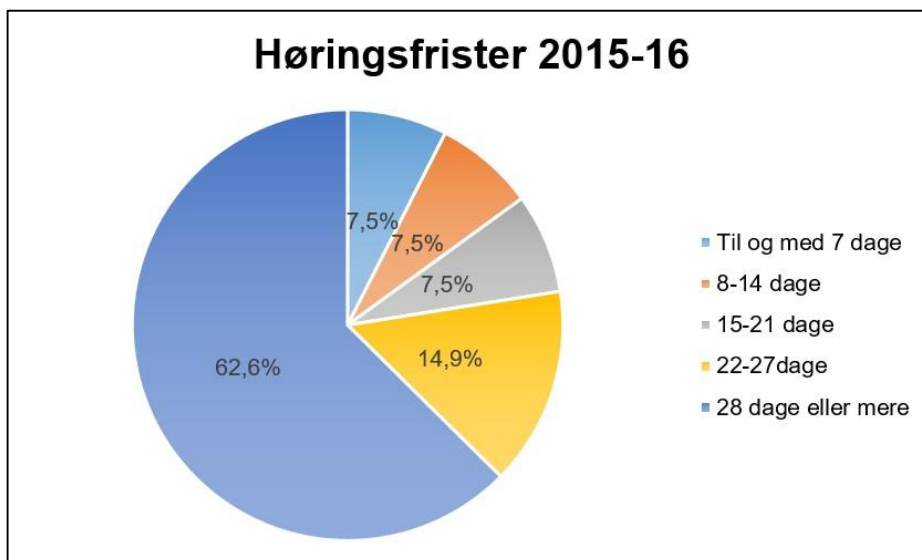
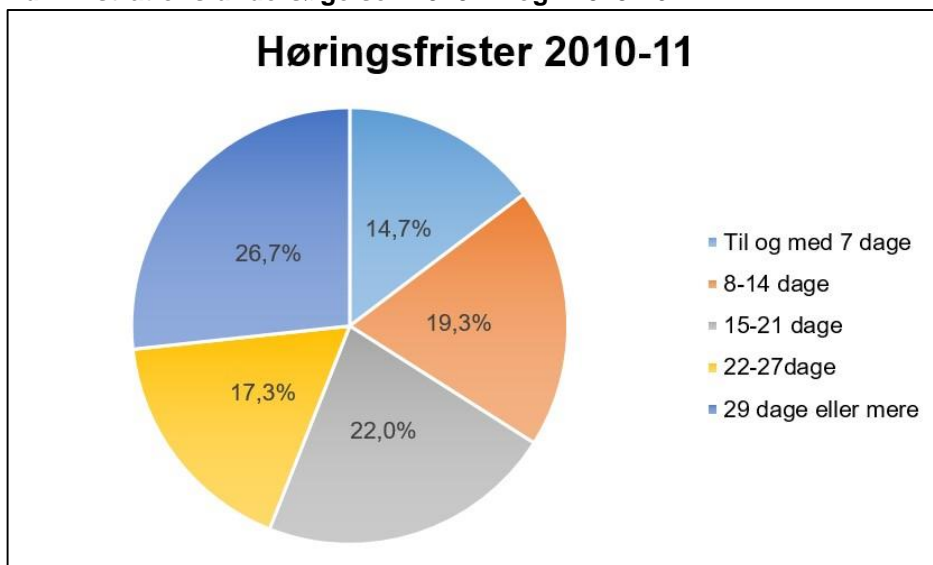
Det kan dog nævnes, at undersøgelsen fra 2010-11 viste, at 14,7 pct. af lovforslagene var i høring i højst 7 dage og 19,3 pct. i 8-14 dage. Den aktuelle viser, at 7,5 pct. var i høring i højst 7 dage og 7,5 pct. i 8-14 dage.

I undersøgelsen fra 2010-11 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 undersøgelse viser, at 15 pct. af lovforslagene var i høring i højst 14 dage, og

at 85 pct. var i høring i mere end 14 dage. 77,5 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.



Dansk Erhvervs og Advokatsamfundet undersøgelser af høringsfrister m.m.

Politiken bragte den 18. december 2015 artiklen: "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. Dansk Erhverv har endvidere foretaget en større undersøgelse omfattende en række lovforslag i perioden 2004 – 2016, som har været omtalt i Mandag Morgen 13. juni 2016: "Den danske lovmaskine trænger til et eftersyn". Artiklen peger på 3 punkter, hvor høringsinstitutionen (ifølge artiklen) er truet: Meget korte høringsfrister, utilstrækkelig information i høringsmaterialet, og at langt de fleste hørings svar bliver afvist. Dansk Erhvervs undersøgelser kan ikke direkte sammenlignes eller sammenholdes med Folketingets Administrations undersøgelse.

Advokatsamfundet har foretaget en undersøgelse af høringsfristerne for lovforslag i folketingsåret 2015-2016. Folketingets Administrations undersøgelse og Advokatsamfundets undersøgelse når ikke til fuldstændig samme resultater, hvilket skyldes, at forudsætningerne for de to undersøgelser ikke er helt ens. Både Advokatsamfundets og Folketingets Administrations undersøgelser når dog frem til, at over 1/3 af regeringslovforslagene, som er behandlet af Folketinget i 2015-16, ikke overholder Udvalget for Forretningsordenens anbefaling om en høringsfrist på mindst 4 uger. Advokatsamfundet har sendt undersøgelsen til Folketingets formand og samtidig tilkendegivet, at Advokatsamfundet meget gerne vil i dialog med Folketinget om mulige initiativer på dette område.

Bilagsoversigt

Bilag 1 Lovforslag fordelt på ministre efter høringsperiodens længde

Bilag 2 Forudsætninger for Folketingets Administrations undersøgelse

Bilag 3 Retningslinier for høring over regeringens forslag

BILAG 1: Lovforslag fordelt på ministre efter høringsperiodens længde

| Minister | 1-7 dage | 8-14 dage | 15-21 dage | 22-27 dage | 28 dage og derover | Forslag sendt i høring |
|---|-----------------|------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Beskæftigelsesministeren | 2 | 4 | 4 | 5 | 8 | 23 |
| Energi-, forsynings- og klimaministeren | 1 | 2 | 1 | 1 | 6 | 11 |
| Erhvervs- og vækstministeren | 1 | | | 1 | 12 | 14 |
| Finansministeren | | | | 2 | | 2 |
| Forsvarsministeren | | 1 | 2 | | | 3 |
| Justitsministeren | | 1 | 2 | | 17 | 20 |
| Kulturministeren | | | | 1 | 3 | 4 |
| Miljø- og fødevarerministeren | | | | | 9 | 9 |
| Ministeren for børn, undervisning og ligestilling | 1 | | 1 | 1 | 1 | 4 |
| Skatteministeren | 3 | | 1 | 1 | 18 | 23 |
| Social- og indenrigsministeren | 1 | | | 3 | 9 | 13 |
| Sundheds- og ældreministeren | | | | 5 | 9 | 14 |
| Transport- og bygningsministeren | | 2 | 2 | | 8 | 12 |
| Uddannelses- og forskningsministeren | | | | 1 | 4 | 5 |
| Udenrigsministeren | | | | 1 | 2 | 3 |
| Udlændinge, integrations- og boligministeren | 4 | 3 | | 4 | 3 | 14 |

| | | | | | | |
|---------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|------------|
| I alt | 13 | 13 | 13 | 26 | 109 | 174 |
| I pct. | 7,5 | 7,5 | 7,5 | 14,9 | 62,6 | 100 |

Selve notatet indeholder nærmere oplysninger om lovforslagene med høringsfrister på højst 7 dage hhv. mellem 8 og 14 dage

Bilag 2

Forudsætninger for Folketingets Administrations undersøgelse

Målingsperiode

Folketingets Administrations undersøgelse omfatter regeringens lovforslag, fremsat i folketingsåret 2015-16.

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 hørings svar. 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 lovforslag, som omhandler grønlandske og færøske forhold og som kan være sendt i høring efter en anden høringsproces end den traditionelle.

Bilag 3

Retningslinjer for høring over regeringens lovforslag

Justitsministeriets Vejledning om Lovkvalitet (2005)

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.