



Beslutningsforslag nr. B 70

Folketinget 2010-11

Fremsat den 10. februar 2011 af Line Barfod (EL), Mogens Lykketoft (S), Holger K. Nielsen (SF), Margrethe Vestager (RV), Høgni Hoydal (T), Juliane Henningsen (IA) og Christian H. Hansen (UFG)

Forslag til folketingsbeslutning om god lovkvalitet

Folketinget pålægger regeringen at udarbejde et lovforslag om god lovkvalitet. Lovforslaget skal fremsættes i Folketinget senest den 1. april 2011.

Lovforslaget skal, i det omfang det er retligt muligt, lovfæste principperne i Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet fra juni 2005. Dog således,

- at der skal fastsættes en rimelig høringsfrist over udkast til lovforslag, der sendes i høring, således at en regering kun i særlige tilfælde kan fremsætte lov- og beslutningsforslag uden overholdelse af den almindelige høringsfrist,
- at et lovforslag, der har været sendt i høring, normalt først kan fremsættes i Folketinget, når høringssvar og høringsnotat foreligger ved fremsættelsen.

- at hastebehandling skal begrundes og
- at der skal redegøres for følgende konsekvenser:
 - De økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner.
 - De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
 - De ligestillingsmæssige konsekvenser.
 - De administrative konsekvenser for borgere.
 - De miljømæssige konsekvenser.
 - Forholdet til EU-retten.

Bemærkninger til forslaget

Målet med beslutningsforslaget om god lovkvalitet er at få fastlagt bindende krav til god lovgivning, så det ikke bliver et snævert politisk flertal, der i Folketinget fra sag til sag kommer til afgøre, om et lovforslag kan behandles, uanset at der f.eks. kun har været en høring i en meget kort periode. Derfor skal der fastsættes bindende regler for lovkvalitet efter de principper, der følger af Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet fra 2005.

I dag er høringsfristerne ved lovforslag kun vejledende, og under den nuværende regering er hastebehandling af kompliceret lovstof næsten blevet mere reglen end undtagelsen – og ofte uden nogen rimelig grund. Det er et alvorligt demokratisk problem, når befolkningen og de organisationer, der har forstand på et område, ikke kan komme med deres kommentarer til lovforslag og knap kan nå at debattere et forslag, før det bliver vedtaget. Forslagsstillerne vil derfor have regler for god lovkvalitet, herunder rimelige høringsfrister, så regeringen kun i særlige tilfælde kan fremsætte lov- og beslutningsforslag uden at overholde de almindelige høringsfrister.

Høringsfrister

Under den nuværende regering er muligheden for at skabe en egentlig debat om lovforslag og forslagenes konsekvenser blevet mindre og mindre. Den seneste kulmination på de kortere og kortere høringsfrister over de enkelte ministres forslag var, da Institut for Menneskerettigheder meldte klart ud, at instituttet ikke kunne nå i løbet af 5 arbejdsdage at komme med bemærkninger til de tre lovforslag L 187, L 188 og L 189, der drejede sig om et serviceeftersyn af udlændingelovgivningen, der blev behandlet i foråret 2010. Og tilsvarende har vi lige set ultrakorte høringsfrister på L 66 om gebyrer i udlændingesager.

I instituttets brev til integrationsministeren af 9. april 2010 står der bl.a., at »Instituttet finder det uacceptabelt, at der gives så kort tidsfrist til at kommentere et så omfattende og indgribende lovgivningsinitiativ. Såfremt så omfattende lovændringer hastebehandles, vil lovgivningsmagten reelt ikke have mulighed for på et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag at foretage en grundig behandling af de mange forskellige og meget komplekse ændringer, herunder fordi de hørte myndigheder og organisationer med sagkundskab inden for de forskellige felter ikke på de givne betingelser kan nå at fremkomme med gennemarbejdede høringssvar.«

En sådan kort frist står i skarp kontrast til Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet fra 2005, pkt. 5.5, hvoraf det fremgår, at »Det er vigtigt at have klarhed over, hvilken indstilling de myndigheder og organisationer m.v., 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.«

Som et yderligere eksempel kan nævnes Danske Advokaters høringssvar til forårspakke 2.0, hvoraf det fremgår, at »Regeringen indgik den 1. marts 2009 en aftale med Dansk Folkeparti om en skattereform og en række nye vækstinitiativer (Aftale om forårspakke 2.0).

Skatteministeriet har herefter den 20. marts 2009 sendt i alt 12 udkast til lovforslag i høring med anmodning om eventuelle bemærkninger senest den 26. marts 2009, kl. 12.00. Lovforslagene, der vil blive fremsat samtidig, udgør sammen med et yderligere lovforslag udmøntningen af den politiske aftale, der er indgået med Dansk Folkeparti den 1. marts 2009.

Indledningsvis bemærkes, at med hensyn til selve lovgivningsprocessen er det efter Danske Advokaters opfattelse dybt problematisk i forhold til hensynet til at sikre den fornødne lovkvalitet, at lovudkastene er sendt i høring med så ekstremt kort en høringsfrist.

Det har – henset til den ekstremt korte høringsfrist – ikke været muligt at foretage en mere grundig gennemgang af samtlige 12 udkast til lovforslag.«

En undersøgelse offentliggjort i KL's nyhedsbrev Momentum fra marts 2010 viste endvidere, at mere end halvdelen af alle love og bekendtgørelser højst er i høring i 2 uger.

Uanset hvem høringsparterne er, er det afgørende i en demokratisk debat, at de relevante parter får mulighed for at udtale sig om de lovforslag, regeringen planlægger at fremsætte og få vedtaget i Folketinget, ikke mindst for at skabe et grundlag for, at den offentlige debat kan udfolde sig.

For at det skal kunne lade sig gøre, skal der være en rimelig frist for dem til at afgive deres bemærkninger til lovforslagene. Der skal endvidere være bindende regler for, at et lovforslag, der har været sendt i høring, normalt først kan fremsættes i Folketinget, når høringssvar og høringsnotat foreligger samtidig med fremsættelsen.

Der skal selvfølgelig være muligheder for undtagelser og hastebehandling, men så skal de begrundes.

Forslagsstillerne ønsker samtidig at ændre Folketingets Forretningsorden, så det tydeligt kommer til at fremgå, at Folketingets formand skal påse, at et lovforslag kun fremsættes i folketinget, hvis høringsfristen har været overholdt og høringssvar og høringsnotat foreligger samtidig med fremsættelsen, eller der foreligger en skriftlig begrundelse for, hvorfor høringsfristen ikke er overholdt og/eller høringssvar og høringsnotat ikke foreligger samtidig med fremsættelsen.

Konsekvenser af lovforslaget

Kvaliteten af regeringens lovforslag hænger også tæt sammen med, at man kan forstå konsekvenserne af et lovforslag. Derfor bør der også være bindende regler for, hvilke konse-

kvenser der skal redegøres for i bemærkningerne til et lovforslag. En sådan gennemgang af konsekvenser kan også nogle gange føre til ændringer i udformningen af lovforslaget, fordi man bliver opmærksom på utilsigtede konsekvenser.

Forslagsstillerne foreslår, at der skal redegøres for følgende konsekvenser:

- De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.
- De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
- De ligestillingsmæssige konsekvenser.
- De administrative konsekvenser for borgere.
- De miljømæssige konsekvenser.
- Forholdet til EU-retten.

Øvrige tiltag

I forhold til Justitsministeriets vejledning er det afgørende at sikre sig at lovforslag affattes klart, systematisk, let læseligt og pædagogisk.

Følgende hovedprincipper for vejledningen bør indgå ved udarbejdelsen af et lovforslag om god lovkvalitet:

- Hovedparten af de lovforslag, som regeringen påtænker at fremsætte i løbet af folketingsåret, bør fremsættes ved folketingsårets begyndelse, jf. Folketingets Forretningsorden, § 10, stk. 3. Mindst halvdelen af regeringens lovforslag bør fremsættes inden medio november.
- Der lægges vægt på, at der kan fremsættes et betydeligt antal lovforslag allerede i Folketingets åbningsuge.
- For så vidt angår lovforslag, der fremsættes efter medio november, bør disse fremsættes kontinuerligt frem til udgangen af januar. Der skal foreligge en særlig begrundelse, såfremt et forslag fremsættes efter udgangen af januar.

- Lovforslag bør normalt fremsættes senest den 1. april, for at de kan påregnes gennemført i det pågældende folketingsår, jf. Folketingets Forretningsorden, § 10, stk. 3. Senere fremkomne forslag bør i fremsættelsestalen indeholde en begrundelse for den sene fremsættelse og en angivelse af, om forslaget ønskes gennemført i den pågældende folketingssamling.

Initiativretten

Forslagsstillerne er opmærksomme på, at der kan rejses tvivl om, hvorvidt et lovforslag om lovkvalitet er i overensstemmelse med regeringens initiativret i grundlovens § 21. Imidlertid skal det understreges, at det påtænkte lovforslag ikke pålægger regeringen nogen positiv forpligtelse til at fremsætte lovforslag, og at der blot er tale om fastlæggelse af en normalprocedure og nogle normalfrister for de af regeringen påtænkte lovgivningsinitiativer, formkrav, der for en dels vedkommende allerede kendes fra reglerne i Folketingets Forretningsorden. Den skitserede lov om lovkvalitet vil således ikke fratage regeringen lovgivningsinitiativet.

Forslagsstillerne anerkender at lovforslaget i sin endelige form skal udformes på en sådan måde, at initiativretten i grundlovens § 21 respekteres. Dette kan f.eks. betyde, at der ikke kan fastsættes absolutte krav, men at der skal indarbejdes fleksibilitet i reglerne, så man ikke kan beskyjde reglerne for at resultere i, at lovforslag helt er afskåret fra at blive fremsat i Folketinget. Derfor er der også lagt op til, at der skal være mulighed for undtagelser og hastebehandling.

*Skriftlig fremsættelse***Line Barfod (EL):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om god lov kvalitet.

(Beslutningsforslag nr. B 70)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.