

Udviklingen i den strafferetlige lovgivningsproces i perioden 1980 til 2022¹

Denne artikel er tildelt
en CC-BY 4.0 licens

Ph.d.-stipendiat Kasper Jørgensen, lektor Annette Olesen, professor Birgit Feldtmann og lektor Lene Wachter Lentz, alle Aalborg Universitet²

Abstract

Despite frequent public concerns about accelerated legislative processes, political time pressure, and the observed increase in legislative activity within criminal law, there is a notable lack of research on how the temporal dynamics of criminal lawmaking have evolved over the past four decades. This article investigates changes in the duration of the Danish criminal legislative process from 1980 to 2022. The study is based on a quantitative analysis of the legislative timelines of all 177 amendments to the Danish Penal Code adopted during this period. Three key phases of the legislative process are examined: the consultation phase, the parliamentary deliberation phase, and the implementation phase. Our findings reveal a clear and sustained acceleration in all three phases, particularly from the early 2000s onward. The article situates these findings within broader academic and policy discussions on legislative speed and its implications for legal certainty, democratic participation, and legislative quality. By empirically documenting shifts in legislative tempo, the study contributes to a deeper understanding of structural developments in criminal lawmaking and their rule-of-law consequences.

Keywords

Criminal law, criminal legislative process, legislative activity within criminal law, democratic participation, legislative quality

Strafferet, den strafferetlige lovgivningsproces, lovgivningsaktivitet på det strafferetlige område, demokratisk deltagelse, lov kvalitet

1 Title in English: The development of the criminal legislative process in the period from 1980 to 2022.

2 Dataindsamlingen er gennemført i samarbejde med vores studentermedhjælpere, Emma Fischer Christensen og Astrid Halgaard Davey, samt Nana Ohmeyer, Melissa Rolle Bech Madsen og Matias Kokholm Appel fra Aalborg Universitets digitale data- og metodelaboratorium, CALDISS (SSH-fakultetet), som også har ydet bistand til databehandlingen. Vi vil gerne takke dem for deres store indsats.

Indledning

Straffelovens § 1 lovfæster det strafferetlige grundprincip om "ingen straf uden lov" og bestemmer, at "straf kun kan pålægges for et forhold, hvis strafbarhed er hjemlet ved lov, eller som ganske må ligestilles med et sådant". Princippet har afgørende betydning i retsstaten og findes derfor blandt andet også i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7, som indeholder et krav om, at ingen kan straffes for en lovovertrædelse, som ikke udgjorde en lovovertrædelse på gerningstidspunktet. Det betyder, at en forudsætning for strafansvar og den tilknyttede straf er, at lovgiveren på forhånd definerer den strafbare adfærd og sætter rammen for den efterfølgende reaktion (Langsted et al., 2024, s. 93 ff.). Princippet indebærer samtidig et krav om forudsigelighed (Baumbach, 2014, s. 93 ff.), således at borgeren kan forudse sin retsstilling. Dette forudsætter en klar og tydelig lovgivning, det såkaldte "*lex certa*" (Elholm et al., 2023, s. 94 ff.). Grundighed, eftertænksomhed og kvalitet i lovbehandlingen er derfor af særlig betydning i den strafferetlige lovgivningsproces, da den ofte omfatter vanskelige afvejninger mellem forskellige rettigheder, beskyttelsesinteresser og hensyn. Disse væsentlige afvejninger blev for eksempel udfordret, da den daværende justitsminister, Søren Pape Poulsen, den 2. juni 2017 fremsatte lovforslag nr. 215 om skærpelse af straffen for "*utryghedsskabende tiggeri*". Lovforslaget blev fremsat som et hasteforslag med en høringsperiode på syv dage. Flere af de høringsberettigede parter anfægtede lovforslagets hastende karakter og påpegede, at det rejste komplekse problemstillinger og afvejninger, herunder i forhold til menneskerettighederne.³ Samtidig blev det fremhævet, at den foreslåede bestemmelse manglede klarhed, og at det ikke var muligt at foretage en tilstrækkelig indholdsmæssig vurdering inden for den korte høringsfrist.⁴ Lovforslagets hastende karakter og uklare indhold blev også kritiseret under 1. behandlingen i Folketinget, hvor daværende retsordfører Holger K. Nielsen (SF) udtalte fra Folketingssalen: "Når der tilsyneladende er så store uklarheder (...) er det så ikke lidt uansvarligt, at vi hastebehandler det? Burde man ikke lige have tænkt sig om og sagt, at vi skal undersøge det her lidt nærmere? (...) Jeg synes virkelig, det er lovsjusk, så det basker."⁵ På trods af omfattende kritik af både lovforslagets kvalitet og den tilhørende lovgivningsproces blev lovforslaget vedtaget den 14. juni 2017,

3 Se for eksempel Landsforeningen af Forsvarsadvokater (2017): Sagsnr.: 2018-731-0087, Høring over udkast til lov om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri); Institut for Menneskerettigheder (2017): Høring over forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri).

4 Se for eksempel Advokatsamfundet (2017): Høring over udkast til lov om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri).

5 Uddrag fra 1. behandling af lovforslag nr. 215 den 2. juni 2017.

12 dage efter dets fremsættelse. Efter vedtagelsen har bestemmelsens anvendelsesområde samt de tilhørende menneskeretlige afvejsninger og begrænsninger fortsat givet anledning til væsentlige juridiske diskussioner (Justesen, 2024a, 2024b). Disse spørgsmål er siden blevet rejst både for Højesteret⁶ og for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.⁷

Selvom hastelovsforslag er relativt sjældne inden for strafferetten, peger eksemplet på nogle af de centrale problemstillinger, der kendetegner den aktuelle debat om udfordringerne i den danske lovgivningsproces og dennes konsekvenser (Hansen & Flindt, 2018; Løkke, 2023; Berlingske, 2023, 2024a). Der peges særligt på en markant stigning i lovgivningsaktiviteten (Feldtmann et al., 2024, s. 50-67), en væsentlig udvidelse af lovbemærkningerne (Nielsen, 2023, s. 73-75), øget læsebyrde og kompleksitet (Eiriksson et al., 2024, s. 69-72) samt et accelererende tempo i både det lovforberedende arbejde (Thomsen, 2023, s. 10-17) og den formelle lovbehandling i Folketinget (Herby, 2023a). Denne udvikling har medført kritik af såvel lovkvaliteten som de tidsmæssige rammer, inden for hvilke folketingsmedlemmerne skal behandle og vedtage lovforslag.⁸ Med dette som bagtæppe undersøger vi i denne artikel *hvordan lovgivningstiden inden for strafferetten har udviklet sig i perioden 1980 til 2022*.

I det følgende afsnit præsenterer vi undersøgelsens metode og data. Afsnit tre præsenterer analyseresultaterne af udviklingen i den strafferetlige lovgivningsproces med særligt fokus på lovgivningstiden i dens tre centrale faser: høringsperioden, Folketingets behandling og ikrafttrædelsesperioden. Indledningsvis redegør vi kort for den danske lovgivningsproces og dens tidsmæssige rammer. Efter præsentationen af resultaterne følger en diskussion af deres implikationer, herunder konsekvenserne for lovkvalitet samt andre retlige og samfundsmæssige hensyn. Med afsæt i kriminologiske og politologiske perspektiver diskuterer vi i afsnit fire mulige teoretiske forklaringer på udviklingen i den strafferetlige lovgivningsproces, mens vi i afsnit fem afrunder med nogle konkluderende bemærkninger.

2. Undersøgelsens data og metode

Analysen af udviklingen i den strafferetlige lovgivningsproces er gennemført som led i forskningsprojektet *"Punitive Turn, Danish Style: Den strafferetlige lovgivningsproces i Danmark"* og udgør projekts anden del. Første del

6 U2022.1451H.

7 EMD, Dian mod Danmark, sag 44002/22 af den 13. juni 2024.

8 Kritikken blev blandt andet rejst af formanden for Folketingets Retsudvalg Steffen Larsen (LA) i Berlingske (2024b), se også (Berlingske, 2024c; Information, 2024). Kritikken medførte, at et enigt Folketing i juni 2024 besluttede med ikrafttrædelse fra begyndelsen af folketingsåret 2024/25 at forlænge en række tidsfrister i lovgivningsprocessen for at sikre "bedre tid til lovgivningsarbejdet", <https://www.ft.dk/da/aktuelt/nyheder/2024/06/partier-enige-om-at-saenke-tempoet-paa-christiansborg>.

undersøgte den udbredte tese i juridisk og kriminologisk litteratur om, at de nordiske lande siden 1990'erne har bevæget sig i en mere straffende retning, et såkaldt "*punitive turn*" (Lappi-Seppälä & Tonry, 2011; Shammass, 2015; Balvig et al., 2015; Tham, 2001). Tesen blev behandlet ved at foretage en dybdegående analyse af strafferettens udvikling i Danmark før, under og efter dette årti. Dette undersøgte vi ved at identificere samtlige ændringslove til straffeloven fra 1980 til 2022 og analysere lovændringerne af de enkelte straffelovsbestemmelser for at vurdere, om der i hvert tilfælde skete en øget kriminalisering og/eller strafskærpelse eller afkriminalisering og/eller strafformildelse (Feldtmann et al., 2024). I alt identificerede vi 177 ændringslove, som tilsammen resulterede i 911 lovændringer. Analysen viste en markant stigning i antallet af ændringer efter årtusindskiftet og en bevægelse i en mere straffende retning. Efter årtusindskiftet blev der vedtaget tre gange så mange lovændringer om året, der enten gjorde nye handlinger strafbare eller udvidede eksisterende bestemmelser, sammenlignet med perioden før. Samtidig blev der vedtaget syv gange så mange lovændringer, som medførte strafskærpelser (Feldtmann et al., 2024, s. 57-61). Nærværende undersøgelse af udviklingen i den strafferetlige lovgivningsproces bygger på det samme materiale og den samme periode som undersøgelsen af straffelovens udvikling.

Den danske lovgivningsproces og dens overordnede rammer er fastlagt i grundlovens § 41 og Folketingets forretningsorden⁹, jf. grundlovens § 48. Folketingets forretningsorden fastsætter blandt andet nogle tidsmæssige rammer for behandlingen af et lovforslag i Folketinget, hvilket har til formål "at sikre en ordentlig behandling af lovforslaget."¹⁰ Flere af de tidsmæssige rammer blev ændret ved begyndelsen af folketingsåret 2024/25.¹¹ Da undersøgelsen omfatter perioden 1980 til 2022, bygger analysen på de rammer, der var gældende før ændringerne. Herudover findes der en række nærmere retningslinjer for lovgivningsprocessen i Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet¹², som yderligere suppleres af Håndbog i Folketingsarbejdet, der indeholder detaljerede retningslinjer for tilrettelæggelsen af arbejdet i Folketinget (Folketingets Præsidium, 2023). I vores analyse af udviklingen i den strafferetlige lovgivningsproces fokuserer vi på tre centrale faser: 1) høringsperioden, 2) perioden for behandlingen i Folketinget og 3) ikrafttrædelsesperioden. Vi har valgt at undersøge udviklingen i lovgivningstiden for netop disse tre faser, da de er centrale dele af lovgivningsprocessen, som skal understøtte lov kvalitet og sikre korrekt håndhævelse af den nye bestemmelse (Christensen et al., 2024, s. 167). Til brug for analysen har vi indsamlet lovmaterialet for hver enkelt ændringslov og registreret følgende data:

9 Bekendtgørelse nr. 9578 af 04.07-2023.

10 Vejledning nr. 9964 af 23.11-2023, pkt. 10.11.

11 Folketingsbeslutning nr. B 209 af 04.06-2025, se også Folketinget (2024).

12 Vejledning nr. 9964 af 23.11-2023.

Denne artikel er tildelt
en CC-BY 4.0 licens

Høringsperiode	Periode for behandling i Folketinget	Ikrafttrædelsesperiode
Dato for høringsperiode start Dato for høringsperiode slut	Dato for fremsættelse Dato for 1. behandling Dato for betænkning afgivet Dato for 2. behandling Dato for evt. tillægsbetænkning afgivet Dato for 3. behandling	Dato for ikrafttrædelse

Indsamling og registrering af data er gennemført på to måder, da ikke alt lovmateriale med de relevante datoer, for eksempel oversigt over høring, betænkning eller oversigt over lovforslagets behandling i Folketinget, er tilgængeligt i elektronisk format for perioden før 2004. Lovmaterialet for perioden 1980 til 2004 er derfor rekvireret enten fra Rigsarkivet eller Justitsministeriets Forvaltningsretskontor, hvorefter det er gennemgået manuelt, og de relevante datoer er registreret.¹³ Lovmaterialet efter 2004 er derimod tilgængeligt i elektronisk format på blandt andet Folketingets hjemmeside og Folketingstidende.dk. Dette materiale er indsamlet med hjælp fra Aalborg Universitets (SSH-fakultetets) digitale data- og metodelaboratorium CALDISS.¹⁴ CALDISS har indsamlet lovmateriale fra de to nævnte hjemmesider via web scraping for perioden 2005 til 2022, hvorefter relevante datoer automatisk er registreret i dataefterbehandlingen (Khder, 2021; Gheorghe et al., 2018). CALDISS har løbende foretaget stikprøver af data for at kontrollere registreringsfejl, ligesom artiklens forfattere har gennemført kvalitetssikring. En stikprøve viste for eksempel, at en ændringslov kan indeholde flere forskellige ikrafttrædelsesdatoer, da den kan omfatte flere lovændringer på tværs af forskellige retsområder. Derfor måtte alle ikrafttrædelsesdatoer efterregistreres manuelt, og datoerne for de strafferetlige lovændringer blev særskilt registreret. Herefter har CALDISS sammenkørt det manuelt og det automatisk registrerede datamateriale til ét samlet datasæt, som danner grundlag for vores analyse. Da vores undersøgelse af den strafferetlige lovgivningsproces strækker sig over mere end fire årtier har det ikke været muligt for os at identificere alle relevante datoer. Dette har betydning for reliabiliteten af vores resultater, hvilket vi løbende gør opmærksom på og forholder os til i vores analyse.

Den statistiske undersøgelse af udviklingen i den strafferetlige lovgivningsproces er gennemført som en analyse af lovgivningstiden for hver af dens tre centrale faser: høringsperioden, perioden for behandlingen i Folketinget og ikrafttrædelsesperioden. Derudover har vi særskilt undersøgt, hvor lang tid der går mellem Folketingets 1. og 2. behandling samt mellem 2. og 3. behandling, for at identificere, hvilken af disse faser der har betydning for den overordnede udvikling i lovgivningstiden i Folketinget. For at kunne analysere udviklingen i lovgivningsprocessens tre faser har CALDISS efterbehandlet vores statistiske

13 Der skal lyde en stor tak til personalet på både Rigsarkivet og Justitsministeriets Forvaltningsretskontor for deres utrættelige hjælp med at identificere og rekvirere materiale.

14 <https://www.caldiss.aau.dk>.

datagrundlag og beregnet lovgivningstiden for hver fase i hver enkelt ændringslov. Herefter har artiklens forfattere manuelt gennemgået alle ændringslove med en samlet lovgivningstid på under 40 dage fra fremsættelse til vedtagelse for at klarlægge omfanget af hastebehandling i den strafferetlige lovgivningsproces. I perioden 1980 til 2022 er der identificeret fire ændringslove, der har været hastebehandlet. Disse har været jævnt fordelt efter årtusindskiftet: i 2009,¹⁵ 2011,¹⁶ 2017¹⁷ og 2020.¹⁸ Hastebehandling af lovforslag er således ikke udbredt i den strafferetlige lovgivningsproces, hvilket kan anses for et selvstændigt analyseresultat. Ikke desto mindre har vi valgt, at dette ikke skal være genstand for en særskilt analyse i artiklen. De hastebehandlede forslag indgår derfor på lige fod med øvrige lovforslag i den samlede analyse af den strafferetlige lovgivningsproces. Selvom data er opgjort på årsbasis, er analysen gennemført i femårige perioder, hvor vi for hver fase har beregnet den gennemsnitlige lovgivningstid i antal dage for alle ændringslove i den pågældende periode (perioden 2020 til 2022 udgør dog et toårsinterval). Således er formålet ikke at følge udviklingen år for år, men at identificere overordnede tendenser i den strafferetlige lovgivningsproces i perioden 1980 til 2022.

Endelig er det værd at nævne, at eftersom vores analyse af udviklingen i den strafferetlige lovgivningsproces bygger på samme datamateriale som analysen af straffelovens udvikling, der indgår i et nordisk forskningssamarbejde, hvor folketingsårene varierer mellem landene, er data i denne undersøgelse registreret og præsenteret efter kalenderår frem for folketingsår (Feldtmann et al., 2024).¹⁹ Det havde imidlertid været mere retvisende for denne undersøgelse at præsentere data efter folketingsår, som typisk løber fra den første tirsdag i oktober til den 30. september året efter og dermed bedre afspejler den politiske aktivitet, herunder behandlingen af lovforslag.

3. Udvikling i den strafferetlige lovgivningsproces

I dette afsnit præsenterer vi vores analyse af udviklingen i den strafferetlige lovgivningsproces i perioden 1980 til 2022. Afsnittet er opdelt i tre dele: Vi indleder med at præsentere vores resultater for udviklingen i høringsperioden, herefter udviklingen i perioden for behandlingen i Folketinget, og vi afslutter

15 Lovforslag nr. 49 af 29.10-2009 om skærpelse af straffen ved forstyrrelse af den offentlige orden, jf. § 119, stk. 3 og § 291, stk. 4.

16 Lovforslag nr. 209 af 25.05-2011 om skærpelse af straffen for hjemmerøveri, jf. § 288, stk. 2, og organiseret indbrudskriminalitet, jf. § 286, stk. 1.

17 Lovforslag nr. 215 af 02.06-2017 om skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri, jf. § 197.

18 Lovforslag nr. 157 af 26.03-2020 om indførelsen af en særlig strafforhøjelse for corona-relateret kriminalitet i den daværende straffelovs § 81 d.

19 Nordisk forskningsnetværk 'Punitive Turn, Nordic Style' støttet af The Nordic Research Council for Criminology.

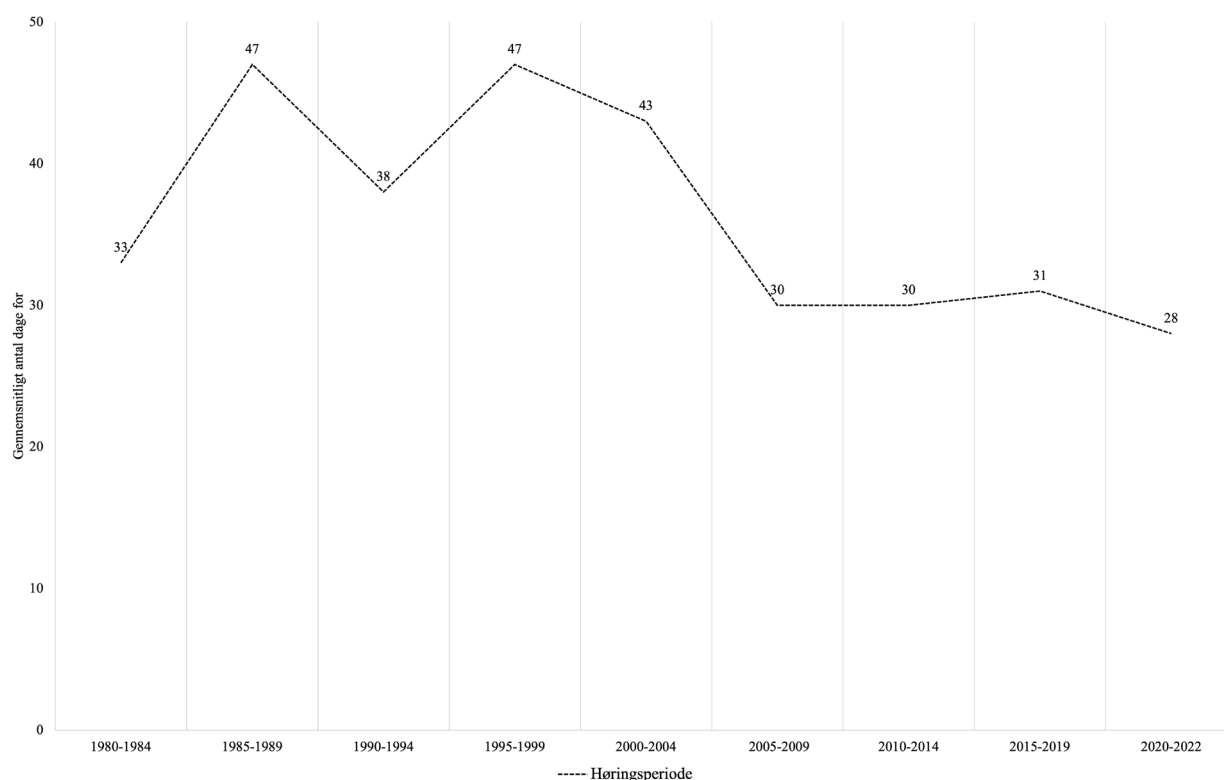
med udviklingen i ikrafttrædelsesperioden. I hver del redegør vi indledningsvis kort for den pågældende fase af lovgivningsprocessen og de tidsmæssige rammer, der knytter sig hertil.

Denne artikel er tildelt
en CC-BY 4.0 licens

3.1 Udvikling i høringsperioden

I analysens første del undersøger vi udviklingen i høringsperioden. Denne indbefatter, at der sendes et udkast til et lovforslag i offentlig høring, medmindre det bygger på en betænkning, der allerede har været sendt i høring.²⁰ Under høringsfasen anmodes relevante myndigheder, organisationer og interessegrupper om at afgive skriftlige kommentarer til lovforslaget, de såkaldte høringsvar. Den vejledende høringsfrist er fire uger (30 dage),²¹ men den kan være kortere, hvis et lovforslag ønskes hastebehandlet.²²

Af de 177 ændringslove til straffeloven, der blev vedtaget i perioden 1980 til 2022, har vi identificeret høringsperioden for 153 ændringslove. Dette svarer til et frafald på 14 % i det samlede datagrundlag, hvorfor resultaterne, særligt for perioden før 2004, bør fortolkes med en vis forsigtighed. Udviklingen i høringsperioden i den strafferetlige lovgivningsproces er illustreret i figur 1.



Note 1: Figuren illustrerer det gennemsnitlige antal dage for høringsperioden i perioden 1980-2022, opgjort i femårsintervaller (undtagen for 2020-2022, som er et toårsinterval).

Figur 1: Udviklingen i høringsperioden.

20 Vejledning nr. 9964 af 23.11-2023, pkt. 9.1.1.

21 Vejledning nr. 9964 af 23.11-2023, pkt. 9.1.2.

22 Vejledning nr. 9964 af 23.11-2023, pkt. 9.1.1.

Som det fremgår af figur 1, blev høringsperioden væsentligt kortere omkring årtusindskiftet. I perioden før årtusindskiftet var den gennemsnitlige høringsperiode 33 dage i begyndelsen af 1980'erne og steg til 47 dage i slutningen af 1980'erne og tilsvarende i slutningen af 1990'erne. Høringsperioderne var altså generelt længere end den vejledende frist på fire uger (30 dage) før årtusindskiftet. Efter årtusindskiftet ændrede dette billede sig betydeligt. Den korteste høringsperiode var i gennemsnit 28 dage i begyndelsen af 2020'erne, mens den længste var 31 dage i slutningen af 2010'erne. Dermed var høringsperioderne nu tæt på, og i flere tilfælde under, den vejledende frist på fire uger (30 dage). Betragter vi den overordnede udvikling, er høringsperioden i gennemsnit blevet ni dage kortere efter årtusindskiftet sammenlignet med perioden før.

Udfordringerne med korte høringsperioder blev allerede problematiseret, før høringsperioderne blev betydeligt kortere efter årtusindskiftet. For eksempel udtrykte det daværende Råd for Etniske Minoriteter i 1994 bekymring over den korte høringsfrist samt den generelle høringsprocedure i forbindelse med lovforslag nr. 46 af den 9. november 1994 om ændring af straffelovens § 266 b om racediskrimination.²³ Rådet, der var en direkte berørt myndighed, blev bedt om at afgive sine bemærkninger "snarest muligt" og noterede i sit hørings svar:

"Høringsfristen har været urimeligt kort. Rådets medlemmer har ikke juridisk bistand til rådighed, der med så kort varsel kan inddrages for at kortlægge de juridiske konsekvenser af lovforslaget. (...) Rådet finder det betænkeligt, at lovforslaget allerede var fremsat i Folketinget, før det blev sendt til de høringsberettigede parter. Rådet sætter spørgsmålstejn ved den reelle interesse, Justitsministeriet har i de høringsberettigede parter kommentarer ved en sådan procedure. Hvis Rådet som høringsberettiget part ikke har nogen mulighed for at gøre sine synspunkter gældende, vil Rådet for fremtiden sætte spørgsmålstejn ved værdien af en høringsprocedure."²⁴

Selvom den angivne høringsfrist i dette tilfælde ikke er repræsentativ for vores samlede datagrundlag, omend den heller ikke er enestående,²⁵ illustrerer eksemplet de udfordringer og bekymringer, som en for kort høringsperiode kan medføre. Korte høringsfrister kan vanskeliggøre de høringsberettigedes vurdering af et lovforslags konsekvenser, herunder om det er formuleret tilstrækkeligt klart og præcist til, at borgerne kan forudse, hvad der er strafbart, og de relevante myndigheder kan udlede, hvordan lovgivningen skal håndhæves (se også Pedersen, 2020, s. 4-5). Hertil kommer, at kvalificerede hørings svar har særlig betydning i behandlingen af strafferetlige lovforslag, da de udgør et væsentligt redskab til kvalitetssikring af lovgivningen. Høringen

23 Lovforslag nr. 46 af 09.11-1994 om ændring af straffeloven (Racediskrimination m.v.).

24 Rådet for Etniske Minoriteter (tidligere Indvanderrådet) (1994): Vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven (racediskrimination m.v.).

25 For eksempel er fristen også angivet som "snarest muligt" i forbindelse med høringen over lovforslag nr. 98 af 28.11-1996, om konfiskation af formuegoder, jf. § 76 a og indførelse af bestemmelsen om grov våbenbesiddelse, jf. § 192 a, samt en række forbedrede efterforskningsmuligheder for politiet ved ændringer i retsplejeloven mv.

skal sikre, at lovforslaget ikke blot er juridisk holdbart, men også praktisk implementerbart og egnet til at opnå sit formål og den ønskede retstilstand.²⁶ Det gælder især inden for strafferetten, hvor staten på den ene side beskytter en række retsgoder og interesser og på den anden side griber ind i borgernes mest fundamentale rettigheder, herunder retten til frihed. Når høringsperioden forkortes væsentligt, svækkes således både det demokratiske grundlag for lovgivningen og mulighederne for at opnå en velfunderet og effektiv retstilstand (se også Beaula, 2021). Udfordringerne forstærkes yderligere, når lovforslag fremsættes i Folketinget, før høringsprocessen er afsluttet, hvilket høringssvaret fra Rådet for Etniske Minoriteter i 1994 netop illustrerer. I sådanne tilfælde mister høringsprocessen sin karakter af en forberedende og inddragende fase, hvor input fra relevante aktører potentielt kunne forbedre lovforslaget. Når det politiske forhandlingsrum i praksis er lukket, før høringsvarene foreligger, reduceres disse til efterrationaliseringer uden reel påvirkningskraft og høringsprocessen bliver illusorisk. Samtidig kan korte høringsfrister skabe en skæv repræsentation af, hvem der reelt når at afgive høringsvar. Mindre organisationer har sjældent de juridiske og administrative ressourcer, som større institutioner og myndigheder råder over, og er derfor særligt udfordrede, da udarbejdelsen af et høringsvar er en ressourcekrævende opgave.

Problemet med korte høringsfrister er dog ikke unikt for strafferetten, men en generel udfordring i den danske lovgivningsproces. En analyse fra Folketingets Administration (2016) viste, at over en tredjedel af 174 undersøgte lovforslag fra folketingsåret 2015-2016 ikke overholdt gældende minimumsfrister for høringsvar, og at 7,5 % havde en frist på én uge eller mindre (Folketingets Administration, 2016). Trods den politiske erkendelse af behovet for mere grundighed i lovarbejdet, blev den vejledende høringsfrist på fire uger (30 dage) hverken gjort længere eller bindende, da et enigt Folketing i juni 2024 besluttede at ændre en række tidsrammer i lovgivningsprocessen for at sikre "bedre tid til lovgivningsarbejdet" (Folketinget, 2024). Dette er bemærkelsesværdigt, især i lyset af, at høringsprocessen udgør en grundpille i både den demokratiske legitimering og den faglige kvalitetssikring af lovgivning. I Norge og Sverige lyder den anbefalede høringsfrist på tre måneder, med en minimumsfrist på seks uger i hastesager (Hauerslev, 2016) – markant længere end den praksis, der ses i Danmark. Samlet set rejser denne udvikling spørgsmålet, om høringsprocessen og dens vejledende tidsfrist i sin nuværende form fortsat understøtter sit formål (se også Pedersen, 2020).

3.2 Udvikling i perioden for behandling i Folketinget

Analysens anden del undersøger udviklingen i perioden for Folketingets behandling af lovforslag. Et lovforslag skal behandles tre gange i Folketinget før det kan vedtages, jf. grundlovens § 41, stk. 2. Mellem disse behandlinger

26 Vejledning nr. 9964 af 23.11-2023, pkt. 9.1.1.

gælder en række minimumsfrister.²⁷ Frem til folketingsåret 2024/25 var det et krav, at 1. behandling, hvor partierne blandt andet præsenterer deres holdninger til lovforslaget²⁸, tidligst måtte finde sted to dage efter fremsættelsen; dette krav blev derefter ændret til syv dage, jf. Folketingets forretningsorden § 11, stk. 1, dog med mulighed for dispensation.²⁹ I praksis kommer et lovforslag først til 1. behandling i den første eller anden uge efter, at det er blevet fremsat.³⁰ Mellem 1. og 2. behandling henvises forslaget normalt til udvalgsbehandling, for eksempel Retsudvalget ved ændringer til straffeloven.³¹ Udvalgets behandling beskrives som "den vigtigste del af lovgivningsprocessen" ud fra den antagelse, at det er her lovforslaget gennemarbejdes, og de egentlige politiske forhandlinger finder sted (Christensen et al., 2024, s. 169). Udvalget udarbejder en betænkning, hvori forslagets indhold og eventuelle ændringsforslag beskrives.³² Denne kan tidligst danne grundlag for 2. behandling i Folketinget to dage efter offentliggørelsen, jf. § 8 a, stk. 2. Ved 2. behandlingen stemmer folketingsmedlemmerne om de stillede ændringsforslag, og det eventuelt ændrede lovforslag overgår derefter til 3. behandling eller henvises til fornyet udvalgsbehandling mellem 2. og 3. behandling, jf. § 12, stk. 3.³³ Frem til folketingsåret 2024/25 var det et krav, at 3. behandling tidligst kunne finde sted to dage efter 2. behandling og 30 dage efter fremsættelsen³⁴; dette krav blev derefter ændret til 40 dage, jf. § 13, stk. 1.³⁵ Ved 3. behandling stemmes der først om eventuelle ændringsforslag og dernæst om lovforslaget i sin helhed, jf. § 13, stk. 2. Et vedtaget lovforslag offentliggøres umiddelbart efter 3. behandling af Folketingets Lovsekretariat.

Af de 177 ændringslove til straffeloven, der blev vedtaget i perioden 1980 til 2022, har vi identificeret perioden for behandling i Folketinget for 165 ændringslove. Dette svarer til et frafald på 7 % i det samlede datagrundlag, hvilket ikke vurderes at have væsentlig betydning for fortolkningen af resultaterne. Vi undersøger først udviklingen i perioden fra fremsættelse til vedtagelse og dernæst, hvad der driver denne udvikling. Udviklingen fra fremsættelse til vedtagelse i den strafferetlige lovgivningsproces illustreres i figur 2.

27 Vejledning nr. 9964 af 23.11-2023.

28 Vejledning nr. 9964 af 23.11-2023, pkt. 10.2.1., se også Christensen, J.P., Jensen, J.A. & Jensen, M.H. (2024) Dansk Statsret, DJØF-forlaget, 4. udg., s. 169.

29 Folketingsbeslutning nr. B 209 af 04.06-2024.

30 Vejledning nr. 9964 af 23.11-2023, pkt. 10.2.1.

31 Vejledning nr. 9964 af 23.11-2023, pkt. 10.3.

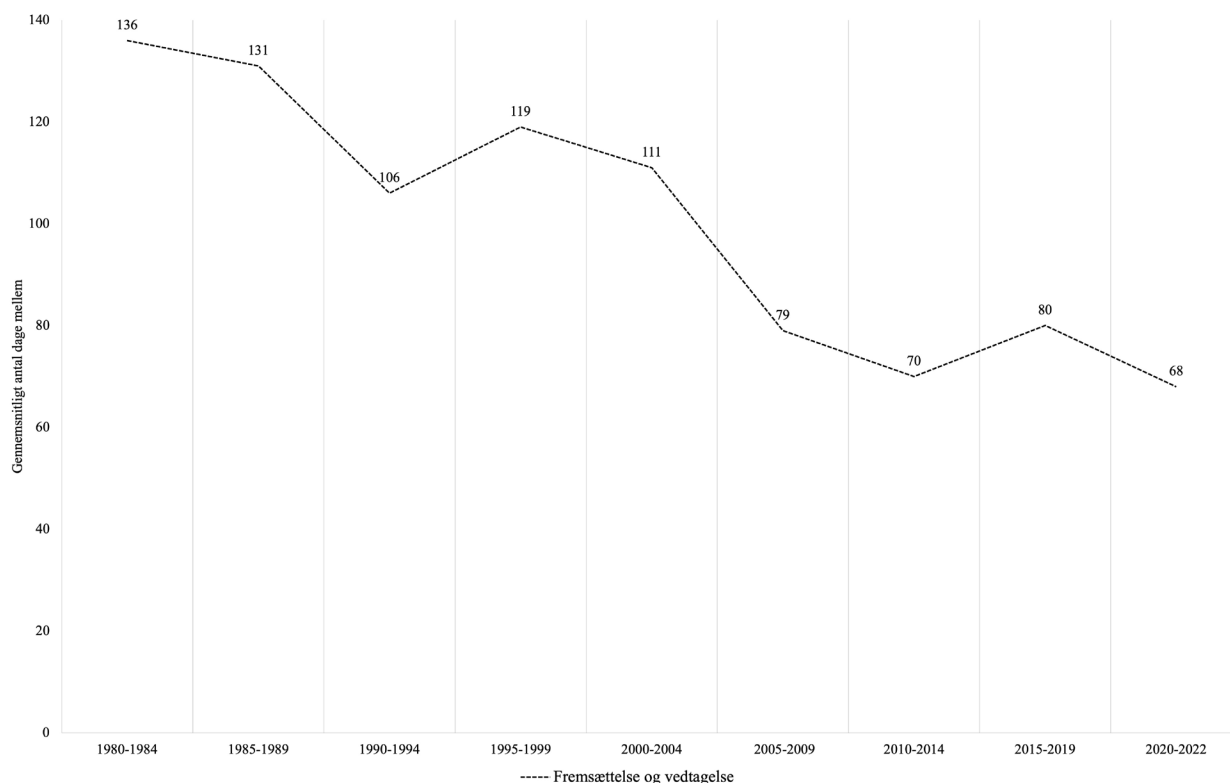
32 Se nærmere om indholdet af en betænkning i vejledning nr. 9964 af 23.11-2023, pkt. 10.5., og om ændringsforslag, pkt. 10.6.

33 Procedurerne for og indholdet af en tillægsbetænkning er i det væsentlige som for en betænkning, se nærmere herom i vejledning nr. 9964 af 23.11-2023, pkt. 10.9.

34 Hvis et udvalg har afgivet en tillægsbetænkning, gælder det tilsvarende som ved en betænkning, at lovforslaget tidligst må fremsættes til 3. behandling i Folketinget to dage efter, at tillægsbetænkningen er offentliggjort, jf. Vejledning nr. 9964 af 23.11-2023, pkt. 10.10.

35 Folketingsbeslutning nr. B 209 af 04.06-2024. Det er dog muligt at fravige disse regler, jf. forretningsordenens § 42.

Denne artikel er tildelt
en CC-BY 4.0 licens



Note 2: Figuren illustrerer det gennemsnitlige antal dage fra et lovforslag bliver fremsat, til det bliver vedtaget i perioden 1980-2022, opgjort i femårsintervaller (undtagen for 2020-2022, som er et toårsinterval).

Figur 2: Udviklingen i perioden fra fremsættelse til vedtagelse.

Som det fremgår af figur 2, blev perioden for behandling i Folketinget generelt kortere fra 1980 til 2022. Selvom perioden fra fremsættelse til vedtagelse blev reduceret markant, var den i hele den undersøgte periode fortsat væsentligt længere end det på daværende tidspunkt gældende minimumskrav på 30 dage.³⁶ I begyndelsen af 1980'erne tog det i gennemsnit 136 dage fra et lovforslag blev fremsat, til det blev vedtaget i Folketinget, mens det i begyndelsen af 2020'erne tog 68 dage. Det betyder, at perioden for Folketingets behandling af et strafferetligt lovforslag er blevet 68 dage kortere over de seneste fire årtier og således netop halveret (50 %). Dermed behandler Folketinget i begyndelsen af 2020'erne et strafferetligt lovforslag dobbelt så hurtigt som i begyndelsen af 1980'erne.³⁷ Det er særligt i perioden efter årtusindskiftet, at

36 Ved Folketingsbeslutning nr. B 209 af 04.06-2025 blev fristen for, hvor lang tid der skal gå fra et lovforslag fremsættes, til det kan vedtages, hævet fra 30 til 40 dage fra og med Folketingsåret 2024/25.

37 Det bør dog nævnes, at Folketinget behandlede forholdsvis færre strafferetlige lovforslag i perioden 2020-2022 sammenlignet med tidligere perioder. Hastebehandlingen af lovforslag nr. 157 af 26.03-2020 om indførelsen af en særlig strafskærpelse for covid-19-relateret kriminalitet i straffelovens § 81 d på syv dage under Corona-pandemien kan derfor have indflydelse på perioden for behandlingen i Folketinget i begyndelsen af 2020'erne.

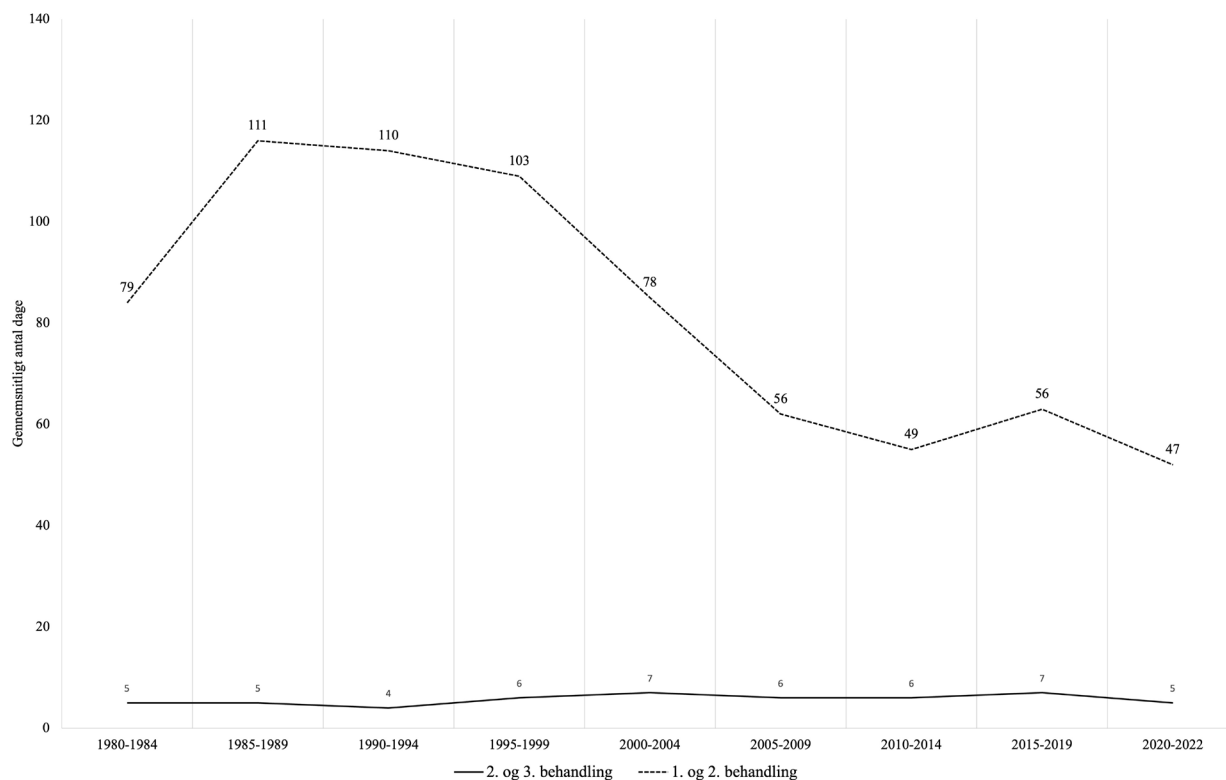
behandlingen i Folketinget begyndte at gå markant hurtigere. I begyndelsen af 2000'erne tog det i gennemsnit 111 dage fra et lovforslag blev fremsat, til det blev vedtaget, mens det i slutningen af årtiet tog 79 dage. Dermed blev perioden for behandling i Folketinget forkortet med omkring én måned (32 dage) i løbet af 2000'erne, hvorefter den har været forholdsvis stabil frem til begyndelsen af 2020'erne.

Det er ikke enestående for strafferetten, at lovgivningsprocessen i Folketinget er begyndt at gå markant hurtigere. En undersøgelse af Folketingets behandling af lovforslag på alle retsområder viste, at den tid, Folketinget bruger til at behandle et lovforslag, er reduceret kraftigt siden 2005, og den øgede hastighed synes nu at være blevet normaltilstanden (Herby, 2023a). En anden undersøgelse fra 2023 peger på, at Folketinget behandler lovforslag hurtigere end på noget andet tidspunkt målt i nyere tid (Herby, 2023b). Når vi sammenligner disse resultater med vores analyser, fremgår det, at behandlingen af strafferetlige lovforslag har været længere end på andre retsområder. Mens den gennemsnitlige lovgivningstid på tværs af alle retsområder er reduceret med 14 dage, fra i gennemsnit 73 dage i 1980'erne til 59 dage i 2020'erne, svarende til et fald på 19 %, viser vores analyseresultater, at lovgivningstiden for strafferetlige lovforslag i Folketinget er forkortet med 68 dage. Det svarer til et fald på 50 %, fra i gennemsnit 136 dage i 1980'erne til 68 dage i 2020'erne. Selvom strafferetlige lovforslag fortsat behandles en smule længere end gennemsnittet og stadig markant længere end det tidligere minimumskrav på 30 dage, hvilket fra folketingsåret 2024/25 er blevet forlænget til 40 dage, viser udviklingen, at reduktionen i behandlingstiden på det strafferetlige område er betydeligt større end den gennemsnitlige reduktion på tværs af alle retsområder.

For at afdække, hvad der primært driver den generelle reduktion i perioden for behandling af strafferetlige lovforslag i Folketinget, er det relevant at se nærmere på dens to centrale faser: perioden mellem 1. og 2. behandling, hvor lovforslaget typisk behandles i Retsudvalget, samt perioden mellem 2. og 3. behandling, hvor lovforslaget forhandles og sættes til afstemning i Folketingssalen.³⁸ Udviklingen i perioden for disse to faser i Folketingets behandling af et straffelovsforslag illustreres i figur 3.

38 At perioden mellem 1. og 2. behandling samt mellem 2. og 3. behandling ikke tilsammen svarer til den samlede periode fra fremsættelse til vedtagelse, skyldes, at 1. behandling tidligst må finde sted to dage efter fremsættelsen (7 dage fra folketingsåret 2024/25). I praksis kommer et lovforslag først til 1. behandling i den første eller anden uge efter, at det er blevet fremsat. Det er således perioden mellem fremsættelsen og 1. behandling, der udgør forskellen.

Denne artikel er tildelt
en CC-BY 4.0 licens



Note 3: Figuren illustrerer det gennemsnitlige antal dage mellem 1. og 2. behandling samt 2. og 3. behandling i perioden 1980-2022, opgjort i femårsintervaller (undtagen for 2020-2022, som er et toårsinterval).

Figur 3: Udviklingen i perioderne mellem 1. og 2. behandling samt 2. og 3. behandling.

Som det fremgår af figur 3, blev perioden mellem 1. og 2. behandling længere i løbet af 1980'erne, hvorefter den generelt blev kortere frem til 2022. Det er særligt omkring årtusindskiftet og perioden lige efter, at Retsudvalgets behandling af lovforslag begyndte at gå markant hurtigere. I slutningen af 1990'erne tog det i gennemsnit 103 dage for Retsudvalget at behandle et lovforslag, mens det i slutningen af 2000'erne tog 56 dage. Dermed blev perioden mellem 1. og 2. behandling forkortet med 47 dage og således næsten halveret i dette årti (46 %). Perioden mellem 2. og 3. behandling, hvor lovforslag færdigforhandles og sættes til afstemning i Folketingssalen, har imidlertid været stabil i hele den undersøgte periode fra 1980 til 2022. I begyndelsen af 2020'erne varede denne periode i gennemsnit fem dage, hvilket var væsentligt over det gældende minimumskrav på to dage mellem afslutningen af 2. behandling og fremsættelsen til 3. behandling. Den generelle reduktion i perioden for Folketingets behandling af strafferetlige lovforslag synes i høj grad at være drevet af, at den tid, Retsudvalget anvender på behandling og afgivelse af betænkning, er blevet væsentligt forkortet. Det bemærkes, at den samlede reduktion i Folketingets lovgivningstid efter årtusindskiftet næsten svarer til den samtidige reduktion i Retsudvalgets behandlingstid, hvilket peger på, at netop denne fase i lovgivningsprocessen i høj grad forklarer det

overordnede fald i lovgivningstiden for strafferetlige lovforslag i Folketinget. Betragter vi den generelle udvikling i perioden for Retsudvalgets behandling af lovforslag, blev perioden i gennemsnit reduceret med 64 dage fra slutningen af 1980'erne (111 dage) til begyndelsen af 2020'erne (47 dage) og blev dermed mere end halveret (58 %). I begyndelsen af 2020'erne behandlede Retsudvalget således lovforslag mere end dobbelt så hurtigt som i slutningen af 1980'erne.

Den markante reduktion i Retsudvalgets behandlingstid af strafferetlige lovforslag vækker særlig bekymring, da udvalgsbehandlingen anses for "den vigtigste del af lovgivningsprocessen" (Christensen et al., 2024, s. 169). Det er her, lovforslagets indhold og retlige implikationer behandles, og hvor der er mulighed for at stille uddybende spørgsmål, indhente ekspertudtalelser og foreslå ændringer med afgørende betydning for den endelige lovtekst og lov kvalitet. Det er bemærkelsesværdigt, at behandlingen i Retsudvalget fortsat bliver hurtigere, selv om vi tidligere har belyst, at lovgivningsaktiviteten inden for strafferetten er steget markant siden årtusindeskiftet (Feldtmann et al., 2024). Samtidig er både læsemængden, herunder omfanget af lovbemærkninger, og den lovtekniske kompleksitet øget betragteligt i samme periode (Eiriksson et al., 2024, 9, 69-72; Nielsen, 2023; Thomsen et al., 2023). Eiriksson et al. (2024, s. 7ff.) vurderer i den forbindelse, at "omfattende og komplekse lovforslag gør det svært at forstå lovforslagenes konsekvenser", og at "få folketingsmedlemmer læser hele lovforslaget og lovbemærkningerne og bruger generelt mindre tid på selve lovgivningsarbejdet end tidligere". Der tegner sig dermed et billede af stigende arbejdspress og kompleksitet i lovgivningsarbejdet, samtidig med at den tid, der afsættes til behandling i Folketingssalen og i udvalg, reduceres (Pedersen, 2025; Nielsen, 2023; Eiriksson et al., 2024, s. 7, 108ff.).

Når både Folketinget og i særdeleshed Retsudvalget arbejder hurtigere og med mindre tid til fordybelse, svækkes muligheden for at vurdere, om forslagene er i overensstemmelse med grundlæggende retsprincipper, for eksempel legalitetsprincippet, proportionalitet og forudsigelighed. Det er særligt kritisk i strafferetten, hvor konsekvenserne for borgerne er mest indgribende.

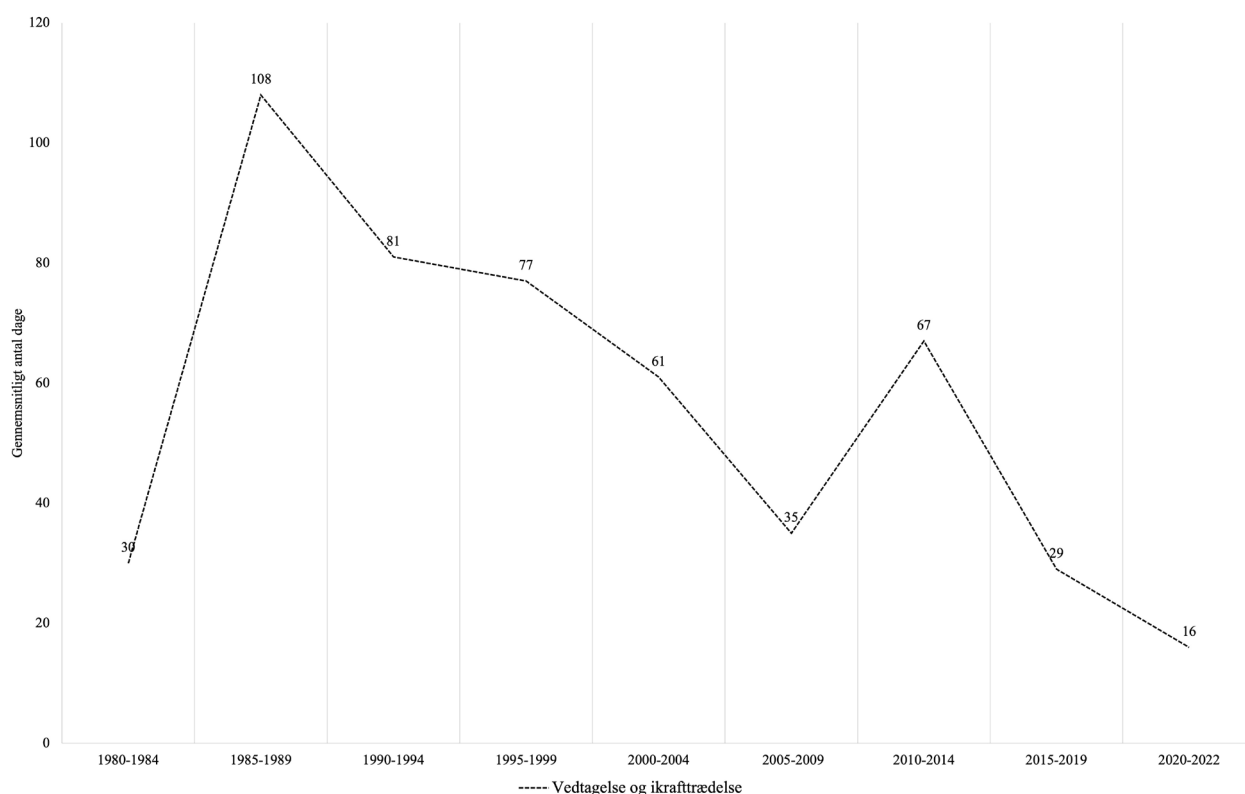
3.3 Udvikling i ikrafttrædelsesperiode

I analysens tredje og sidste del undersøger vi ikrafttrædelsesperioden, det vil sige perioden fra et lovforslag bliver vedtaget i Folketinget, til loven træder i kraft og skal håndhæves af myndighederne. Efter et lovforslag er vedtaget af Folketinget, skal det stadfæstes i Statsrådet inden 30 dage, dog tidligst tre dage efter vedtagelsen, jf. grundlovens § 22. Efter stadfæstelse skal loven kundgøres i *Lovtidende* via Civilstyrelsen, hvilket normalt sker dagen efter

Denne artikel er tildelt
en CC-BY 4.0 licens

anmodning.³⁹ Før en lov kan håndhæves, skal den altså være vedtaget, stadfæstet, kundgjort og være trådt i kraft, jf. grundlovens § 22. Folketingets forretningsorden fastsætter ikke specifikke tidsrammer for ikrafttrædelse, hvilket betyder, at det er op til Folketinget at bestemme, hvornår loven skal træde i kraft. På det strafferetlige område gælder det strafferetlige legalitetsprincip, jf. straffelovens § 1, samt et forbud mod kriminalisering m.v. med tilbagevirkende kraft, jf. straffelovens § 3 (Langsted et al., 2024, s. 107ff). Dermed er ikrafttrædelsen en forudsætning for anvendelsen af nye bestemmelser i straffeloven.

Af de 177 ændringslove til straffeloven, der blev vedtaget i perioden 1980 til 2022, har vi identificeret ikrafttrædelsesperioden for 175 ændringslove. Dette svarer til et frafald på 1 % i det samlede datagrundlag, hvilket ikke vurderes at have betydning for fortolkningen af resultaterne. Udviklingen i ikrafttrædelsesperioden i den strafferetlig lovgivningsproces illustreres i figur 4.



Note 4: Figuren illustrerer det gennemsnitlige antal dage mellem vedtagelse og ikrafttrædelse i perioden 1980-2022, opgjort i femårsintervaller (undtagen for 2020-2022, som er et toårsinterval).

Figur 4: Udviklingen i ikrafttrædelsesperioden.

Som det fremgår af figur 4, blev ikrafttrædelsesperioden markant længere i løbet af 1980'erne. Denne udvikling synes i høj grad at være drevet af en ekstraordinær lang ikrafttrædelsesperiode på 387 dage for lov nr. 6 af 10. december

39 Lovbekendtgørelse nr. 1098 af 16.08-2016.

1985 om ændring af tavshedspligt for offentlig ansatte, jf. straffelovens § 152.⁴⁰ I de efterfølgende årtier blev ikrafttrædelsesperioden markant kortere, fra et gennemsnit på 108 dage i slutningen af 1980'erne til 35 dage i slutningen af 2000'erne – en reduktion på 73 dage, svarende til over to tredjedele (68 %). I begyndelsen af 2010'erne blev den gennemsnitlige ikrafttrædelsesperiode igen længere og steg til 67 dage. Denne udvikling synes særligt at være drevet af ekstraordinært lange perioder for blandt andet lov nr. 718 af 25 juni 2010 om ændringer i konkursloven og deraf afledte ændringer i blandt andet bestemmelsen om skyldnersvig, jf. § 283, stk. 2 med en ikrafttrædelsesperiode på 301 dage⁴¹, lov nr. 516 af 26 maj 2014 om ændringer i udlændingeloven og en deraf afledt ændring i bestemmelsen om menneskesmugling, jf. § 125 a, med en ikrafttrædelsesperiode på 226 dage⁴² og lov nr. 739 af 25 juni 2014 om begrænsning af klageadgangen på straffuldbyrdesområdet mv. med en ikrafttrædelsesperiode på 329 dage.⁴³ Det var særligt i forbindelse med samtidige ændringer af andre love, såsom udlændingeloven, konkursloven mv. at den strafferetlige ændringslov havde en ekstraordinær lang ikrafttrædelsesperiode. Ikrafttrædelsesperioden blev længere i begyndelsen af 2010'erne, men blev efterfølgende reduceret markant i begyndelsen af 2020'erne, hvor den i gennemsnit var 16 dage.

Selv når der tages højde for de enkeltstående, ekstraordinært lange ikrafttrædelsesperioder, som i særlig grad synes at drive udviklingen i visse perioder, var den generelle udvikling fra slutningen af 1980'erne til begyndelsen af 2020'erne præget af en gennemgående reduktion i ikrafttrædelsesperioden. Ser vi nærmere på det seneste årti, er ikrafttrædelsesperioden forkortet fra i gennemsnit 26 dage i slutningen af 2010'erne til 16 dage i begyndelsen af 2020'erne. Det betyder, at perioden fra Folketinget har vedtaget et strafferetligt lovforslag, til loven træder i kraft, og myndighederne skal håndhæve den, blev ti dage kortere alene inden for det seneste årti, svarende til en reduktion på godt en tredjedel (38 %). At de relevante myndigheder har tilstrækkelig tid til at forberede sig på den nye retstilstand, er afgørende for, at loven bliver håndhævet korrekt og i overensstemmelse med de politiske intentioner. For eksempel blev lovforslag nr. 9 af 2. oktober 2019 om blandt andet politiets tilsyn med dømte seksualforbrydere, jf. straffelovens § 236, stk. 11., vedtaget den 12. december 2019 og trådte i kraft den 1.01.2020.⁴⁴ Politiet, for hvem tilsynet udgjorde en helt ny type opgave, havde dermed 18 dage hen over jul og nytår til at implementere tilsynsopgaven i praksis. En koordinerende tilsynsførende betjent i en lokal politikreds har i den forbindelse udtalt:

40 Lov nr. 6 af 10.12-1985 blev vedtaget d. 10. december 1985 og trådte i kraft d. 1. januar 1987.

41 Lov nr. 718 af 25.06-2010 blev vedtaget d. 25. juni 2010 og trådte i kraft d. 1. april 2011.

42 Lov nr. 516 af 26.05-2014 blev vedtaget d. 20. maj 2014 og trådte i kraft d. 1. januar 2015.

43 Lov nr. 739 af 25.06-2014 blev vedtaget d. 11. juni 2014 og trådte i kraft d. 1. maj 2015.

44 Lov nr. 1425 af 17.12-2019.

“Loven kom nærmest som en tyv om natten – lige mellem jul og nytår – med en forventning om, at vi skulle starte [med at håndhæve tilsynet] allerede 1. januar. Det kunne i praksis ikke lade sig gøre. Vi skulle først finde ud af, hvem der gjorde hvad, og hvordan. Det var jo en opgave, vi ikke havde haft før. Rigspolitiet skulle også nå at læse loven og forstå, hvad det egentlig var, Justitsministeriet havde sendt ud. Og med den her lov, fordi den adskilte sig markant fra det, vi kendte, opstod der naturligt en række spørgsmål om, hvordan den skulle fortolkes. [...] Vi måtte ganske enkelt lægge asfalten, mens vi kørte” (Jørgensen, 2020).

Denne artikel er tildelt
en CC-BY 4.0 licens

Selvom politiet blev pålagt en ny og kompleks opgave med meget begrænset forberedelsestid, var der en klar forventning om, at tilsynet blev håndhævet fra første dag. Efterfølgende undersøgelser har vist, at den korte forberedelsestid medførte en række praktiske udfordringer for politiet (Jørgensen, 2020).

At ikrafttrædelsesperioden er tilstrækkelig lang, er særligt vigtigt ved nye straffelovsbestemmelser og mere omfattende “pakker”, som for eksempel kan kræve udarbejdelse af interne retningslinjer, vejledninger og afklaringer af juridiske eller praktiske spørgsmål. For eksempel havde de berørte myndigheder 17 dage til at implementere “Bandepakke I” med 13 initiativer i 2009,⁴⁵ 27 dage til at implementere “Bandepakke II” med 22 initiativer i 2014⁴⁶ og 32 dage til at implementere “Bandepakke III” med 35 initiativer i 2017.⁴⁷ Fælles for disse pakker er, at de indeholder en lang række nye initiativer, som blandt andet politiet, anklagemyndigheden og kriminalforsorgen skal nå at implementere og forholde sig til i praksis i ikrafttrædelsesperioden. En kort ikrafttrædelsesperiode begrænser både borgernes og myndighedernes mulighed for at forberede sig på den nye retstilstand. Manglende forberedelsestid øger risikoen for forhastet implementering, retshåndhævelsesfejl og uensartet praksis, hvilket kan få konsekvenser for både myndighedernes arbejde og borgernes retssikkerhed. Problemet er især tydeligt ved nykriminaliseringer, hvor der ofte er behov for at udarbejde interne retningslinjer for efterforsknings- og tiltalepraksis. Et eksempel er kriminaliseringen af psykisk vold i straffelovens § 243⁴⁸, som blev vedtaget den 26. marts 2019 og trådte i kraft allerede den 1. april 2019.⁴⁹ Med denne lovændring blev der indført en ny bestemmelse i straffeloven med en kompleks gerningsbeskrivelse, der krævede nærmere fortolkning (Nielsen, 2019, s. 109). Selvom vores resultater ikke kan sige noget om, hvorvidt korte ikrafttrædelsesperioder generelt medfører fejl i anvendelsen af nye straffebestemmelser, har enkelte sager givet anledning til kritik. Et eksempel er den første tiltale efter straffelovens § 243, hvor en 15-årig dreng blev tiltalt for krænkende adfærd mod sin lillebror, herunder at kalde ham “svans”, i en sag, der udsprang af en alvorlig skilsmissekonflikt

45 Lov nr. 501 af 12.06-2009 blev vedtaget den 29. maj 2009 og trådte i kraft den 15. juni 2009.

46 Lov nr. 733 af 25.06-2014 blev vedtaget d. 4. juni 2014 og trådte i kraft den 1. juli 2014.

47 Lov nr. 1402 af 05.12-2017 blev vedtaget d. 30. november 2017 og trådte i kraft den 1. januar 2018.

48 Lov nr. 329 af 30.3-2019.

49 Lovforslag nr. 139 af 26.03-2019.

mellem forældrene. Tiltalen endte med frifindelse, men medførte kritik af anklagemyndighedens tiltalerejsning og fortolkning af bestemmelsen i den konkrete sag (Jyllands-Posten, 2020a, 2020b).

De fremhævede eksempler illustrerer, hvordan manglende forberedelsestid kan føre til kritik, praktiske udfordringer og retssikkerhedsmæssige bekymringer. Disse tilfælde understreger behovet for at sikre, at de myndigheder, der skal håndhæve loven, får tilstrækkelig tid til at implementere den i praksis.

Denne artikel er tildelt
en CC-BY 4.0 licens

4. Perspektiver på det øgede tempo i den strafferetlige lovgivningsproces

I juni 2021 bemærkede statsminister Mette Frederiksen i Folketingssalen, at "lovmøllen kører for meget og for hurtigt. Der er ikke ordentlig tid til refleksion og til overvejelse" (Herby, 2023b). Spørgsmålet om tempoet i lovgivningsprocessen og de mekanismer, der driver udviklingen mod øget hastighed, blev yderligere aktualiseret i foråret 2024, da formanden for Folketingets Retsudvalg, Steffen Larsen (LA), påpegede: "Den høje hastighed betyder, at vi ikke lever op til ansvaret" (Berlingske, 2024a). Samtidig er debatten om Folketingets arbejdsformer igen aktualiseret i forbindelse med Danmarks EU-formandskab i anden halvdel af 2025. Her har statsminister Mette Frederiksen anmodet Folketingets formand, Søren Gade (V), om større fleksibilitet i tilrettelæggelsen af arbejdet. Anmodningen indebærer blandt andet muligheden for at fravige hovedreglen om, at der skal gå mindst 14 dage fra fremsættelse til første behandling, hvis det vurderes mest hensigtsmæssigt for den samlede lovgivningsproces.⁵⁰ Forslaget, der i medierne er blevet omtalt som en "demokratisk timeout" (TV2, 2025), har til hensigt at imødekomme det øgede arbejdspress i Folketinget, men det indebærer samtidig en risiko for yderligere intensivering af det tidspres på "lovmøllen", som statsministeren allerede i 2021 advarede imod.

Sameksistensen af kritik af og forslag om øget acceleration i lovgivningsprocessen kan forekomme modstridende og afspejler en mere grundlæggende spænding i det politiske arbejde: På den ene side er der en erkendelse af, at det høje tempo kan underminere kvalitet og ansvarlighed, og på den anden side en bevægelse mod øget fleksibilitet og effektivitet. Det er i dette spændingsfelt, at vores analyseresultater om den strafferetlige lovgivningsproces må placeres. Et naturligt spørgsmål er dog fortsat, hvorfor tempoet øges så markant på et retsområde, hvor menneskeretlige hensyn, retssikkerhed og afvejningen af modstående interesser i særlig grad burde tilsige grundighed og omtanke. Vores empiriske analyse giver ganske vist et klart billede af udviklingens omfang og karakter, men den besvarer ikke i sig selv dette spørgsmål. For at kvalificere denne diskussion rettes blikket derfor mod kriminologiske

50 Udvalget for Folketingsorden 2024-25, UFO Alm.del – Bilag 46.

og politologiske perspektiver, som kan belyse de drivkræfter, der ligger bag udviklingen. Selvom teknologiske og proceduremæssige forhold har effektiviseret lovgivningsprocessen, udgør de næppe hele forklaringen. Snarere synes tempoet at udspringe af et samspil mellem sociale dynamikker, politiske incitamenter og institutionelle praksisser.

Ud fra dette perspektiv kan en væsentlig drivkraft findes i det pres eller den ressource, der skabes af mediedrevne og sociale dynamikker, hvor strafferetlige spørgsmål ofte aktualiseres gennem opsigtsvækkende enkeltsager. Når medierne portrætterer bestemte grupper eller fænomener som en trussel mod den sociale orden, kan der opstå overdreven og disproportional frygt i befolkningen, hvilket lægger pres på politikerne for at handle. Dette fænomen betegner Cohen (1972) som *"moralsk panik"*. Hall et al. (1978) har siden påpeget, at moralsk panik også kan fungere som en politisk ressource, hvor politikere, medier og offentlighed gensidigt konstruerer problemforståelser, der legitimerer hurtige beslutninger og symbolsk handlekraft (se også Elholm, 2011, 2023; Green, 2011; Greve, 2004). Set i dette lys bliver strafferetten ofte instrumentaliseret som en reaktion på emotionelle impulser i offentligheden, hvor lovgivning ikke blot regulerer adfærd, men også signalerer moralsk stillingtagen og politisk handlekraft. Denne dynamik kan forstås som en del af strafferettens transformation fra et rationelt ekspertdomæne til et emotionelt demokratisk projekt (Garland, 2002; Roberts et al., 2003; Balvig, 2003), hvor højt tempo og synlig handling er af væsentlig betydning.

En anden drivkraft findes i det potentiale, der bliver skabt af den politiske incitamentsstruktur. I kriminalpolitik, hvor befolkningens (rets)følelse og oplevede behov for tryghed vægtes højt (Balvig, 2003; Garland, 2001), bliver strafferetlige initiativer som kriminalisering og strafskærper oplagte redskaber til at demonstrere politisk responsivitet. Når mediernes dækning af kriminalsager og utryghedsskabende adfærd sætter dagsordenen og sameksisterer med politikere, der er villige til at handle på disse problemforståelser, opstår der en situation, som Kingdon (1984/2011) betegner som *"windows of opportunity"*. I sådanne situationer fremstår en hastig lovgivningsproces som en politisk nødvendighed, da en længerevarende proces kan risikere at "lukke vinduet" og dermed forspilde muligheden for at fremstå responsiv over for vælgerne. Grundige høringsprocesser og længerevarende overvejelser kan derfor nedtones, ikke fordi de er uvæsentlige, men fordi politisk timing er afgørende for at udnytte momentum og sikre vælgeropbakning.

En tredje drivkraft findes i den normalt tilstand, der udspringer af en bredere institutionel tendens, hvor hurtig lovgivning, både inden for strafferetten og på tværs af retsområder, i stigende grad fremstår som en ny normaliseret praksis. Det høje tempo er ikke længere en undtagelse, men indgår som en forventet del af den politiske håndtering af strafferetlige spørgsmål. Ifølge Pierson (2000) kan en sådan tendens analyseres gennem begrebet *"path dependence"*, der bygger på, at tidligere strategier, for eksempel hurtigt vedtagne lovforslag, der har givet politisk gevinst i form af mediebevågenhed

eller vælgeropbakning, bidrager til at fastholde og gentage bestemte beslutningslogikker. Når hastighed belønnes politisk, fremstår den som en effektiv og legitim tilgang, hvilket øger sandsynligheden for, at den anvendes igen. Hurtig lovbehandling bliver dermed ikke nødvendigvis valgt, fordi den er den mest juridisk eller demokratisk velovervejede løsning, men fordi den har vist sig politisk funktionel. Over tid kan denne tilgang indlejres som en del af den institutionelle praksis, hvor tempoet i lovgivningsarbejdet fremstår som en naturlig og forventet komponent.

Det er værd at bemærke, at disse perspektiver ofte overlapper og forstærker hinanden. De peger samlet på, at det øgede tempo i lovgivningsprocessen, ikke blot er et spørgsmål om effektivitet, men også afspejler mediebevågenhed, politiske logikker, flair for timing og institutionel praksis. Tilsammen skaber de en stærk tilskyndelse til at lade "lovmøllen" fortsætte med at køre, selv når politikerne udtrykker skepsis over udviklingen.

5. Afsluttende bemærkninger

Vores analyse viser, at tempoet i den strafferetlige lovgivningsproces i Danmark er steget markant siden 1980'erne, og at denne udvikling særligt er taget til siden årtusindskiftet. Siden slutningen af 1980'erne er høringsfristen i gennemsnit reduceret fra 47 til 28 dage i begyndelsen af 2020'erne. Folketingets behandlingstid for lovforslag er halveret fra 131 til 68 dage, mens Retsudvalgets behandlingstid er mere end halveret. Samtidig er perioden fra vedtagelse til ikrafttræden forkortet fra 108 til 16 dage. Parallelt hermed er både lovgivningsaktiviteten, tekstmængden og den retlige kompleksitet steget betydeligt. Denne udvikling afspejler øget hastighed i politik og en effektivisering af lovgivningsarbejdet, men rejser samtidig væsentlige spørgsmål om, hvordan tidspres påvirker lov kvaliteten. Dette er særligt problematisk inden for strafferetten, hvor reglerne har dybt indgribende konsekvenser for borgernes frihed og retsstilling, og derfor bør udarbejdes med særlig omhu og gennemføres med den største eftertænksomhed. Den dokumenterede intensivering af lovgivningsprocessen kalder derfor på refleksion over balancen mellem hastighed og kvalitet i strafferetten. Effektiv lovgivning er ikke nødvendigvis hurtig lovgivning, og fornøden eftertænksomhed er ikke blot en ambition, men et fundamentalt værn om en god og legitim strafferet.

Kontaktoplysninger

Kasper Jørgensen: kajo@law.aau.dk

Annette Olesen: aol@socsci.aau.dk

Birgit Feldtmann: bfe@law.aau.dk

Lene Wachter Lentz: lwle@law.aau.dk



Denne artikel er tildelt
en CC-BY 4.0 licens

6. Referenceliste

- Balvig, F. (2003) Straf og tryghed. *Lov og Ret*, 8: 3-8.
- Balvig, F., Gunnlaugsson, H., Jerre, K., Tham, H. & Kinnunen, A. (2015) The public sense of justice in Scandinavia: A study of attitudes towards punishments. *European Journal of Criminology*, 12(3): 342-361. <https://doi.org/10.1177/1477370815571948>
- Baumbach, T. (2014) *Strafferet og menneskeret*. København: Karnov Group.
- Beaula, K. (2021) *Korte høringsfrister truer retssikkerheden*. K-News.dk <https://www.k-news.dk/artikler/korte-hoeringsfrister-truer-retssikkerheden>
- Berlingske (2023) Folketingets formand åbner debat om politikernes arbejdsvilkår: "Jeg har et udtalt ønske om at lave politik om, så det bliver lidt lettere". <https://www.berlingske.dk/politik/folketingets-formand-aabner-debat-om-politikernes-arbejdsvilkaar-jeg-har>.
- Berlingske (2024a) Folketinget har fået nok og sender regeringen en opsang. <https://www.berlingske.dk/politik/det-blev-droeftet-paa-et-moede-i-folketingets-oeverste-ledelse-saa-skrev>.
- Berlingske (2024b) Det blev drøftet på et møde i Folketingets øverste ledelse. Så skrev Søren Gade direkte til statsministeren. <https://www.berlingske.dk/politik/det-blev-droeftet-paa-et-moede-i-folketingets-oeverste-ledelse-saa-skrev>.
- Berlingske (2024c) Juraekspert advarer: Politikernes hastværk baner vejen for aktivistiske domstole. <https://www.berlingske.dk/kronikker/juraekspert-advarer-politikernes-hastvaerk-baner-vejen-for-aktivistiske>.
- Christensen, J. P. (2008) Lovgivningskvalitet og enkeltsagsstyret lovgivning. I: M. B. Andersen (red.), *Forhandlingerne ved det 38. Nordiske Juristmøde*. København: Den Danske Styrelse, s. 85-100.
- Christensen, J. P., Jensen, J. A. & Jensen, M. H. (2024) *Dansk Statsret*. 4. udg. København: DJØF Forlag.
- Cohen, S. (1972) *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*. 3rd edn. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203828250>
- DjØfs Jurapanel (2020) *Lovkvalitet og symbollovgivning*. København: DJØF.
- Eiriksson, A. B., Mihle, A. & Bærrum, C. (2024) *Udfordringer i lovgivningsprocessen*. København: Justitia. https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2024/07/Rapport_Udfordringer-i-lovgivningsprocessen_15072024.pdf
- Elholm, T. (2011) Symbol- og signallovgivning i kriminalpolitisk perspektiv. I: H. V. G. Pedersen (red.), *Festskrift til Per Ole Tråskman*. Sverige: Norstedts Juridik, s. 166-178.
- Elholm, T. (2021) The Emotional Component of Proportionality. I: E. Bills, N. Knust & J. P. Rui (red.), *Proportionality in Crime Control and Criminal Justice*. Oxford: Hart Publishing, s. 79-99.
- Elholm, T., Madsen, L. L., Rahbæk, H. & Røn, J. (2023) *Kommenteret Straffelov, Almindelig del*. 12. udg. København: DJØF Forlag.
- Feldtmann, B., Jørgensen, K., Lentz, W. L. & Olesen, A. (2024) Straffelovens udvikling i perioden 1980 til 2022. *Juristen*, nr. 2: 50-67.
- Folketinget (2024) Partier enige om at sænke tempoet på Christiansborg. <https://www.ft.dk/da/aktuelt/nyheder/2024/06/partier-enige-om-at-saenke-tempoet-paa-christiansborg>.
- Folketingets Administration (2016) *Notat til præsidiat. Om høringsfrister i folketingsåret 2015/2016*. FÆU, Alm.del – 2016-17 – Bilag 2: Notater om parlamentariske problemstillinger. København: Folketinget.
- Folketingets Præsidium (2023) *Håndbog i folketingsarbejdet*. København: Folketinget.
- Garland, D. (2001) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199258024.001.0001>.

Denne artikel er tildelt
en CC-BY 4.0 licens

- Gheorghe, M., Mihai, F. C. & Dârdală, M. (2018) Modern techniques of web scraping for data scientists. *International Journal of User-System Interaction*, 11(1): 63-75. <https://doi.org/10.2232/ijusi.2018.11.1.06>
- Green, D. A. (2011) Media, crime and Nordic exceptionalism: The limits of convergence. I: T. Ugelvik & J. Dullum (red.), *Penal Exceptionalism?: Nordic Prison Policy and Practice*. London: Routledge, s. 58-75. <https://doi.org/10.4324/9780203813270>
- Greve, V. (2004) Får eller ulve. *JFT – Juridiska Föreningen i Finland*, 3-4: 294-310.
- Hall, S., Critcher, C., Jefferson, T., Clarke, J. & Roberts, B. (1978) *Policing the Crisis: Mugging, the State, and Law and Order*. London: Macmillan. <https://doi.org/10.1086/227223>
- Hansen, K. E. & Flindt, M. (2018) *Det forsømte Folketing – en opsang til folkestyret*. København: Gyldendal.
- Hauerslev, H. (2016) Nordisk rekord i korte høringsfrister. *Advokaten*, nr. 6.
- Herby, J. (2023a) En forhastet lovgivning. *Administrativ Debat*, nr. 2: 18-24.
- Herby, J. (2023b) Folketinget haster igennem: Tiden til omtanke er halveret. <https://cepos.dk/artikler/folketinget-haster-lovgivning-igennem-tiden-til-omtanke-er-halveret>.
- Information (2024) Britt Bager: Det går ud over retssikkerheden, at det skal gå så hurtigt på Christiansborg. <https://www.information.dk/indland/2024/03/britt-bager-gaar-retssikkerheden-gaa-saa-hurtigt-paa-christiansborg>.
- Justesen, P. (2024a) Kriminalisering af "utryghedsskabende" tiggeri. *Ugeskrift for Retsvæsen*, U.2024B.8.
- Justesen, P. (2024b) Hvem er den "utryghedsskabende" tigger? – og er det danske tiggeforbud udtryk for diskrimination? *Retfærd*, nr. 2.
- Justitsministeriet (2023) Vejledning om lovkvalitet nr. 9964 af 23.11.2023. København: Justitsministeriet.
- Jyllands-Posten (2020a) Han risikerede fængselsstraf for at have kaldt sin lillebror en "svans". <https://jyllands-posten.dk/indland/ECE12178717/han-risikerede-faengselsstraf-for-at-have-kaldt-sin-lillebror-en-svans>.
- Jyllands-Posten (2020b) Eksperter: Lov om psykisk vold kan misbruges i skilsmissekonflikter. <https://jyllands-posten.dk/indland/ECE12213213/ksperter-lov-om-psykisk-vold-kan-misbruges-i-skilsmissekonflikter/>
- Jørgensen, K. (2020) Politiets tilsyn med dømte seksualforbrydere – En samfundsjuridisk undersøgelse af straffelovens § 236, stk. 8. Aalborg Universitet.
- Khder, M. A. (2021) Web scraping or web crawling: State of the art, techniques, approaches and application. *International Journal of Advances in Soft Computing & Its Applications*, 13(3): 144-168. <https://doi.org/10.15849/ijasca.211128.11>.
- Kingdon, J. W. (1984/2011) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.18>.
- Langsted, B., Feldtmann, B. & Lentz, W. L. (2024) *Waaben. Strafferettens almindelige del – Ansvarslæren*. 7. udg. København: Karnov Group.
- Lappi-Seppälä, T. & Tonry, M. (2011) Crime, Criminal Justice, and Criminology in the Nordic Countries. *Crime and Justice*, 40(1): 1-32. <https://doi.org/10.1086/660822>.
- Lauritzen, K. (2023) *Lad det gå langsomt: Et opgør med en usund politisk kultur*. København: Forlaget 28B.
- Løkke Rasmussen, L. (2023) Tale ved Moderaternes årsmøde. <https://www.dansketaler.dk/tale/lars-lokke-rasmussens-tale-ved-moderaternes-arsmode>.
- Nielsen, D. L. (2019) Psykisk vold – straffelovens § 243. *Juristen*, nr. 3.
- Nielsen, G. R. (2023) "Hastelovgivning", forarbejders retskildeværdi og magtfordeling – essay til retskildelæren. *Juristen*, nr. 3.
- Pedersen, M. J. (2016) Defining Better: Investigating a new framework to understand quality of regulation. *European Journal of Law Reform*, 18(2): 159-178. <https://doi.org/10.7228/manchester/9780719074042.003.0003>
- Pedersen, M. J. (2017) *The Business of Regulation: Politico-Legal Analyses of Regulatory Quality and its Sources*. København: Københavns Universitet.



Denne artikel er tildelt
en CC-By 4.0 licens

- Pedersen, M. J. (2020) En kort, en lang: om høringsfristers udsving og rammerne for det lovforberedende arbejde. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 97(1): 1-20. <https://doi.org/10.7577/nat.4097>.
- Pedersen, M. J. (2025) *Den defekte lovmaskine*. København: Munch & Lorenzen.
- Pierson, P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2): 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>.
- Roberts, J. V., Stalans, L. J., Indermaur, D. & Hough, M. (2003) *Penal Populism and Public Opinion: Lessons from Five Countries*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780195136234.001.0001>.
- Shammas, V. L. (2015) The Rise of a More Punitive State: On the Attenuation of Norwegian Penal Exceptionalism in an Era of Welfare State Transformation. *Critical Criminology*, 24: 57-74. <https://doi.org/10.1007/s10612-015-9296-1>.
- Sinding, G. (2023) *Strafferetlige vildskud – Andre følger af strafbare handlinger end straf*. København: Justitia. https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2023/07/Rapport_Strafferetlige-vildskud-Andre-foelger-af-strafbare-handlinger-end-straf.pdf
- Tham, H. (2001) Law and Order as a Leftist Project? *Punishment and Society*, 3(3): 409-426. <https://doi.org/10.1177/1462474501003003004>.
- Thomsen, H. R., Vecht, N. & Rosado, F. I. (2023) Lovkvaliteten dalder. *Advokaten*, 2: 10-17.
- TV2 (2025) Tirsdagsanalysen, 10. juni 2025. <https://play.tv2.dk/serie/tirsdagsanalysen-tv2news/troels-lund-smoeres-ind-i-blaa-kaerlighed-09b51403-d030-4ddf-bd94-e258d926276a>