



En forhastet lovgivning

De seneste 15 år er den gennemsnitlige lovbehandlingstid i Folketinget reduceret med ca. en måned. I Anders Fogh Rasmussens sidste år gik der i gennemsnit omtrent 80 dage fra fremsættelse til 3.-behandlingen i Folketinget, imens det under SVM-regeringen i gennemsnit har taget knap 48 dage. Oplagte faktorer som håndteringen af COVID-19-pandemien kan ikke forklare faldet i lovbehandlingstiderne.

AF JONAS HERBY, SPECIALKONSULENT I CEPOS

Der er i de senere år udkommet en række udvalgsrapporter og bøger¹, som synes enige om én ting: Det går hurtigere – og også for hurtigt – i dansk politik. Det opskruede tempo ses bl.a. i lovbehandlingstiden – altså tiden, fra et lovforslag fremsættes i Folketinget, til det 3.-behandles. Da Anders Fogh Rasmussen var statsminister, tog det i gennemsnit 76,6 dage at behandle et lovforslag. I perioden 2019-22 under S-regeringen tog det 54,6 dage. Og siden SMV-regeringens tiltrædelse har det i gennemsnit taget 47,9 dage.²

I denne artikel ser jeg nærmere på, hvad der ligger bag dette fald i den gennemsnitlige lovbehandlingstid. Jeg viser blandt andet, at oplagte faktorer som håndteringen af COVID-19-pandemien ikke kan forklare faldet i lovbehandlingstid. Artiklen afsluttes med en diskussion af, hvad udviklingen skyldes, og hvad der eventuelt kan gøres, hvis der er politisk vilje til at øge den tid, som Folketinget bruger på at behandle ny lovgivning.

Udviklingen i lovbehandlingstiderne

Figur 1 viser udviklingen i den gennemsnitlige lovbehandlingstid siden folketingsåret 1985/86. Figuren viser, at det langt fra er et særsyn, at det i enkelte år går ekstra stærkt. Både i 1987/88, 1997/98 og 2011/12 tog det under 60 dage i gennemsnit for Folketinget at behandle lovforslagene.

Det bemærkelsesværdige i nyere tid er, at det er blevet normalen, at det går stærkt. I

samtlig af de fem seneste folketingsår har den gennemsnitlige lovbehandlingstid været under 60 dage. Og i fire ud af fem år forud for disse var den gennemsnitlige lovbehandlingstid under 70 dage. Meget tyder altså på, at der de seneste 10-15 år er sket en grundlæggende ændring i den måde, Folketinget lovgiver på.

Gennemsnitstallene i **figur 1** dækker over en betydelig underliggende variation, som det fremgår af figur 2, der viser andelen af lovforslag, som hastebehandles. Fra 1985/86 til 1999/00 blev næsten hvert fjerde lovforslag behandlet indenfor 30 dage. Men andelen faldt markant fra folketingsåret 2000/01 som følge af en ny forretningsorden, der som udgangspunkt forhindrede, at et lovforslag kunne hastebehandles indenfor 30 dage efter fremsættelsen.³

Ændringen i forretningsordenen betød, at hastebehandlede lovforslag faldt dramatisk, så det i perioden 2000/01 til 2018/19 kun var 3,0% af alle lovforslag, der blev behandlet på under 30 dage.

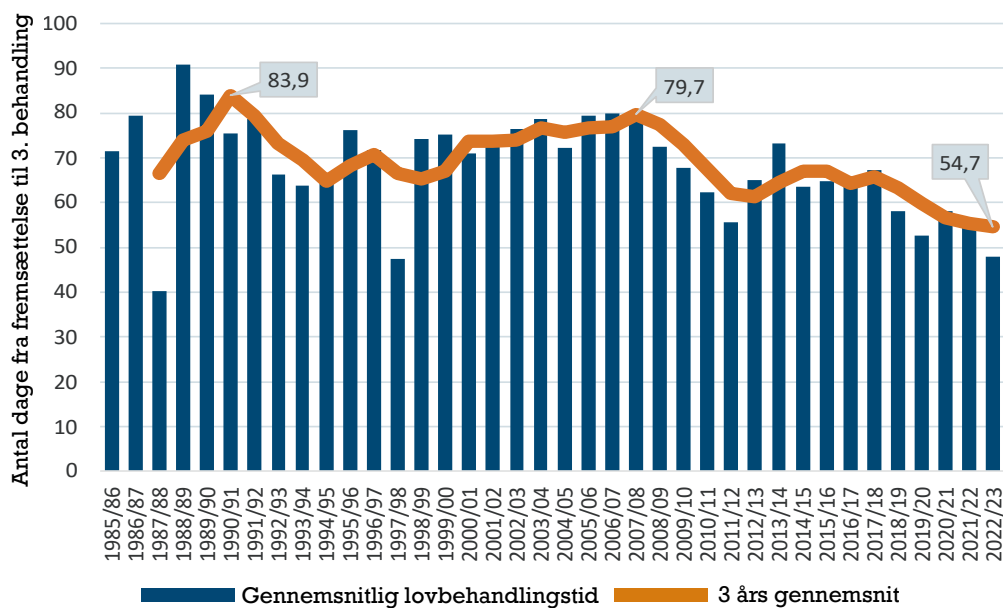
I folketingsåret 2019/20 blev Danmark ramt af COVID-19-pandemien, og det førte til en markant stigning i andelen af hastebehandlede lovforslag. I 2019/20 blev næsten hvert femte lovforslag (19%) således hastebehandlet. Der kan være argumenter for, at Folketinget reagerer hurtigt, når landet står overfor en pandemi. Men som **figur 2** viser, er den udvidede brug af hastebehandling fortsat længe efter, at pandemiens overraskelsesmoment var overstået. I de seneste tre folketingsår er 11,4% af alle lovforslag blevet

¹ Se bl.a. Nielsen (2021), Lauritzen (2023), Bo Smith-udvalget (2015) og Dybvad-udvalget (2023)

² Tal for Fogh Rasmussen og Frederiksen I kan findes i Herby (2023).

³ Se B 69 fra 1999, Folketingsbeslutning om ændring af forretningsordenen for Folketinget (Frist for vedtagelse af lovforslag), https://www.folketingstidende.dk/samling/19991/beslutningsforslag/B69/19991_B69_som_vedtaget.pdf.

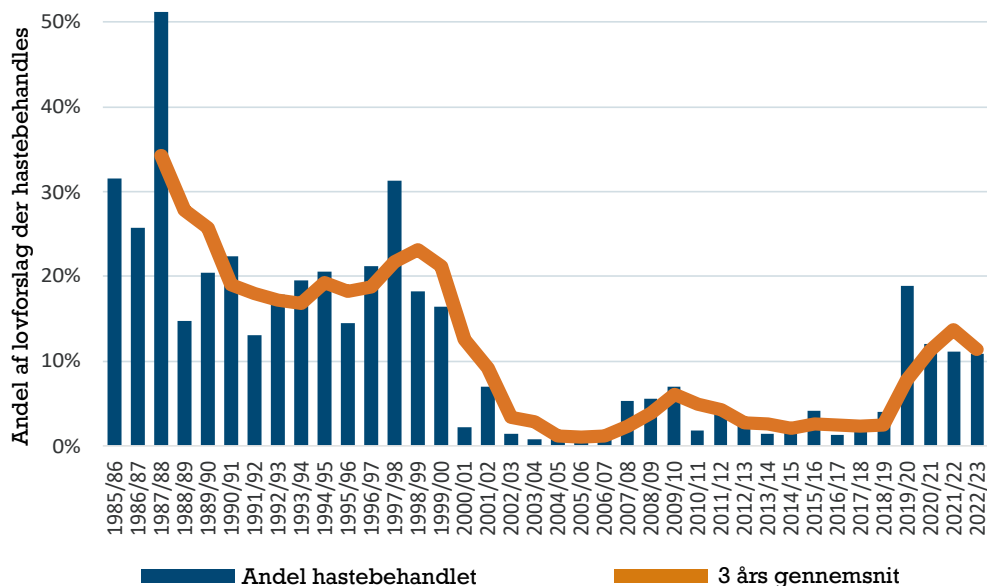
Figur 1.
Udviklingen i den gennemsnitlige lovbehandlingstid fra fremsættelse til 3. behandling



Kilde: CEPOS' Reguleringsdatabase baseret på data fra ft.dk.

Note: Alle lovforslag, der er blevet 3.-behandlet, indgår i figuren. Ved delte lovforslag tæller hvert enkelt af de delte forslag med.

Figur 2.
Brugen af hastebehandlinger er steget markant de seneste år



Kilde: CEPOS' Reguleringsdatabase baseret på data fra ft.dk.

Note: Et lovforslag tæller som hastebehandlet, hvis der er mindre end 30 dage fra fremsættelse til 3. behandling. Alle lovforslag, der er blevet 3.-behandlet, indgår i beregningerne. Ved delte lovforslag tæller hvert enkelt af de delte forslag med.

» I de seneste tre folketingsår er 11,4% af alle lovforslag blevet hastebehandlet, hvilket er næsten en firedobling i forhold til perioden fra 2000/01 til 2018/19.

hastebehandlet, hvilket er næsten en firedobling i forhold til perioden fra 2000/01 til 2018/19.

Særligt antallet af stærkt hastende lovforslag er vokset

Den 24. marts 2021 afgav Udvalget for Forretningsordenen beretning nr. 15 om hastebehandling af regeringens lovforslag⁴, hvori udvalget opstillede retningslinjer for, hvornår der ved behandling af hastelovforslag skal stemmes om dispensation fra forretningsordenens fristregler i Folketingssalen. I den forbindelse opdelte udvalget hastebehandlingerne i følgende kategorier:

- Mildt hastende lovforslag (ønskes færdigbehandlet inden for 15-30 dage)
- Moderat hastende lovforslag (ønskes færdigbehandlet inden for 8-14 dage)
- Stærkt hastende lovforslag (ønskes færdigbehandlet inden for 7 dage)

Figur 3 viser udviklingen i hastebehandlingerne siden folketingsåret 2000/01.⁵ Figuren viser, at det især er omfanget af de stærkt hastende lovforslag, der er steget markant de seneste fire år. Et eksempel på brugen af stærkt hastende lovforslag fik vi forud for seneste valg, da Folketinget den 29. september 2022 vedtog hele tre lovforslag fremsat dagen før,⁶ herunder to nye love og fire lovændringer. Lovene var en reaktion på den høje inflation, og omfattede bl.a. ”L 212 Forslag til lov om en indefrysningsskema for høje energiregninger”, som efterfølgende har medført en del debat, fordi ordningen efter et halvt år kun havde udbetalt 192 mio. kr., men til gengæld havde kostet 145 mio. kr. i administration.⁷ Ikke siden 1990, hvor Folketinget på én dag vedtog tre lovforslag i for-

bindelse med en ændring af petroleumsafgiften,⁸ er det sket, at så mange love er vedtaget på så kort tid.⁹

Det gennemsnitlige fald i lovbehandlingstiden afspejles også i, at der over de seneste 15 år er markant færre lovbehandlinger længere end 90 dage. Med andre ord er meget lange lovbehandlingstider blevet lidt af et særsyn. Som **figur 4** viser, var det indtil omkring 2008/09 normalt, at ca. 1/3 af alle lovforslag tog mere end 90 dage at behandle for Folketinget. Men fra 2009/10 og frem faldt andelen i løbet af få år til hver ottende, og de seneste tre år har kun hvert 12. lovforslag taget længere end 90 dage at behandle. Samtidig er antallet af lovforslag, der behandles på 30-45 dage, og dermed behandles relativt hurtigt, uden at Folketinget skal give samtykke til hastebehandling, steget markant, så det i dag er godt hvert fjerde lovforslag, der behandles på mellem 30 og 45 dage.

Figur 4 viser også en anden interessant pointe, nemlig at reglerne for hastebehandling har ført til en stor klump af lovforslag, der bliver behandlet på netop 30 dage, så tidsplanen netop ikke skal godkendes af Folketinget. Dermed lever man op til de formelle regler, imens det kan diskuteres, om man lever op til ånden i reglerne.

Selvom det i sidste ende er Folketingets ansvar, at hastigheden i lovbehandling er steget de senere år, har regeringen flere muligheder for at sætte tempoet. Fx kan regeringen anspore til en hurtig lovbehandling ved at fremsætte lovforslaget sent i folketingsåret eller foreslå en tidlig ikrafttrædelse, så Folketinget planlægger lovbehandling med henblik på, at den kan ske, før loven træder i kraft.

⁴ Udvalget for Forretningsordenen (2021).

⁵ Jeg tager udgangspunkt i 2000/01, fordi det er første år efter den nye forretningsorden vedrørende hastebehandling, jf. fodnote 3.

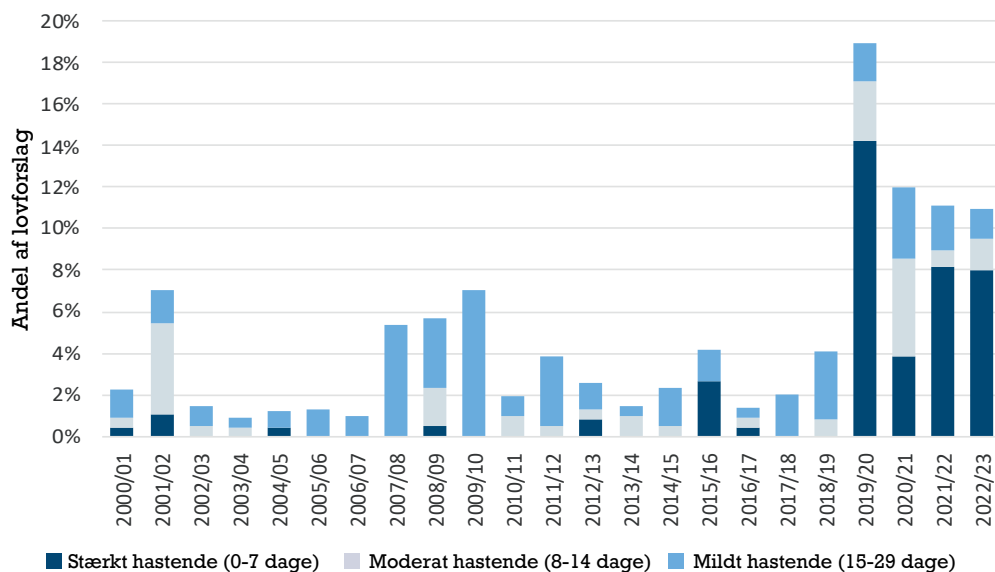
⁶ Se <https://www.ft.dk/samling/2021/lovforslag/1214/index.htm>, <https://www.ft.dk/samling/2021/lovforslag/1213/index.htm> og <https://www.ft.dk/samling/2021/lovforslag/1212/index.htm>.

⁷ <https://borsen.dk/nyheder/politik/mette-frederiksens-prisloft-er-endt-i-dyr-administration>

⁸ Se http://webarkiv.ft.dk/samling/19891/lovforslag_oversigtsformat/L244.htm, http://webarkiv.ft.dk/samling/19891/lovforslag_oversigtsformat/L243.htm og http://webarkiv.ft.dk/samling/19891/lovforslag_oversigtsformat/L242.htm.

⁹ Jeg ser her bort fra tre lovforslag genfremsat af Bertel Haarder i 2008 pga. procesfejl, som blev vedtaget samme dag, som de blev fremsat. Det drejer sig om L218, L217 og L216, som ”ved en beklagelig fejl ikke er blevet stadfæstet inden for den i grundloven fastsatte frist på 30 dage efter vedtagelse i Folketinget”.

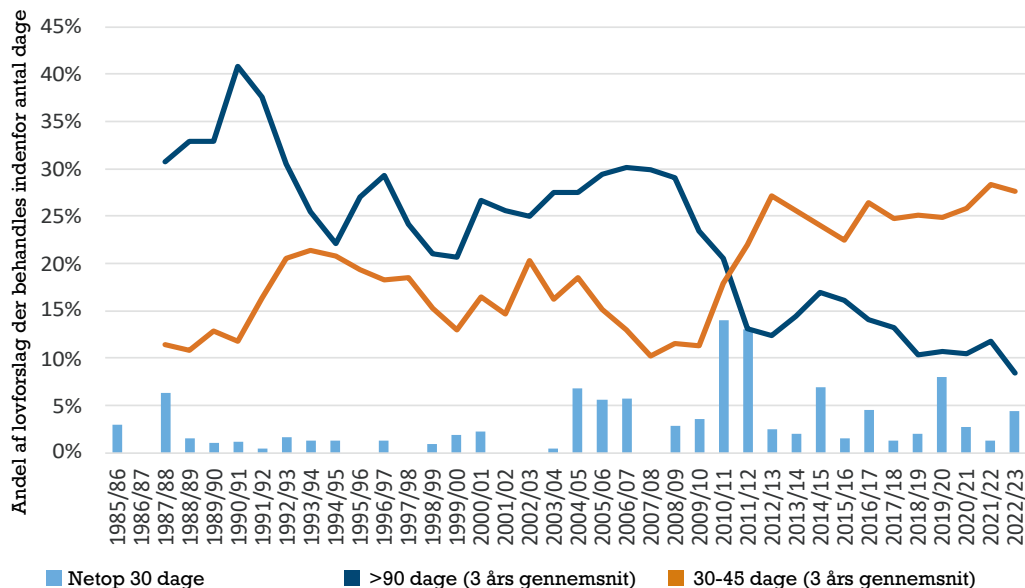
Figur 3.
Hastebehandlede lovforslag siden ny forretningsorden opdelt på kategorier



Kilde: CEPOS' Reguleringsdatabase baseret på data fra ft.dk.

Note: Alle lovforslag, der er blevet 3.-behandlet, indgår i beregningerne. Ved delte lovforslag tæller hvert enkelt af de delte forslag med. Den nye forretningsorden vedrørende hastebehandlinger trådte i kraft forud for folketingsåret 2000/01.

Figur 4.
Andel af lovforslag der bliver behandlet på netop 30 dage, 30 til 45 dage og mere end 90 dage



Kilde: CEPOS' Reguleringsdatabase baseret på data fra ft.dk.

Note: Alle lovforslag, der er blevet 3.-behandlet, indgår i beregningerne. Ved delte lovforslag tæller hvert enkelt af de delte forslag med. 30-45 inkluderer lovforslag, der er behandlet på netop 30 dage.

» Ved indførelse af et regelstop skal politikerne ikke blot forklare, hvorfor de vil handle på et nyt problem, men også hvorfor tidligere problemer ikke længere kræver politikernes handling i form af regler.

I Folketingets forretningsordens §10 står der, at ”lovforslag bør normalt fremsættes senest den 1. april, for at de kan påregnes gennemført i det pågældende folketingsår”.¹⁰ Men som figur 5 viser, er det alligevel normalt for skiftende regeringer at fremsætte en relativt stor del af folketingsårets lovforslag efter den 1. april. De seneste fire år er næsten hvert femte lovforslag fremsat efter denne dato.¹¹

Dog viser figur 5 også, at 1. april-reglen har en vis effekt. Der er således klare tegn på, at der, siden reglen blev indført i slutningen af 1990'erne, har været flere år, hvor en lang række lovforslag er fremsat lige før fristen den 1. april. Dette gælder ikke mindst i år, hvor 33 lovforslag, svarende til næsten en fjerdedel af alle lovforslag i folketingsåret, er fremsat i dagene lige før den 1. april. Senest der blev fremsat over 30 lovforslag lige før den 1. april var i folketingsåret 2010/11.

Kan/skal der gøres noget ved den forhastede lovgivning?

Det er i denne artikel blevet dokumenteret, at lovgivningshastigheden i Danmark generelt er steget over tid, og at det er en stigning, som ikke blot kan forklares med exceptionelle hændelser såsom COVID-19-pandemiens udbrud. Brugen af hastebehandlinger er steget markant de seneste år. Fra 2-4% i 10'erne til 11-12% i 20'erne – selv når der ses bort fra COVID-19-perioden. Særligt andelen af stærkt hastende lovforslag, som bliver behandlet inden for en uge, er steget de seneste år. Samtidig sker det i dag relativt sjældent, at behandlingen af et lovforslag strækker sig over mere end 90 dage – noget der ellers var helt normalt i 00'erne, hvor ca. hvert fjerde lovforslag tog mere end 90 dage at behandle.

Der er tale om en længerevarende tendens, som ser ud til at være startet i slutningen af 00'erne, og som er accelereret de seneste år.

Også forud for COVID-19-pandemien, selv om noget tyder på, at den medførte et normskred i forhold til bl.a. brugen af hastebehandlinger.

Der kan være mange forklaringer på den observerede udvikling. En mulig forklaring er, at en større del af lovbehandlingsarbejdet foregår før lovforslaget fremsættes. Dybvad-udvalget (2023) påpeger fx, at antallet af gældende politiske aftaler er steget fra 75 i 2011 til 117 i 2021. Det kan betyde, at en større del af de forhandlinger, der ellers ville finde sted under lovbehandlingsprocessen, er afklaret, inden lovforslaget fremsættes. Modsat er ministerielle arbejdsgrupper, kommissioner og udvalg, som forbereder ny lovgivning, styrt-dykket fra 92 i år 2000 til 14 i 2020.¹²

Hvad end den præcise årsag til udviklingen er, er det en bekymrende udvikling, fordi den forøgede hastighed kan føre til dårligere lovgivning og dermed et dårligere samfund, end vi ellers kunne have haft. Det gode spørgsmål er, hvordan udviklingen kan vendes. Skærpede regler for lovgivningsprocessen i fx Folketingets forretningsorden har fx virket tidligere – bl.a. da man i 2000 indførte regler for hastebehandlinger af lovforslag. Men garantien for succes er langt fra sikker. For det første viser gennemgangen i denne artikel, at reglerne primært har fungeret som minimumsstandarder, så fristerne for både lovforslag og høringer klumpede sig sammen netop på den rigtige side af reglerne, uden at man for alvor fik gjort noget ved hastværket. For det andet viser de seneste år, at normerne let kan skride, så hastebehandlinger bliver gummistemplemet, og lovforslag helt naturligt fremsættes efter den 1. april – i strid med diverse skrivelser og forretningsordener.

Er løsningen et egentligt regelstop?

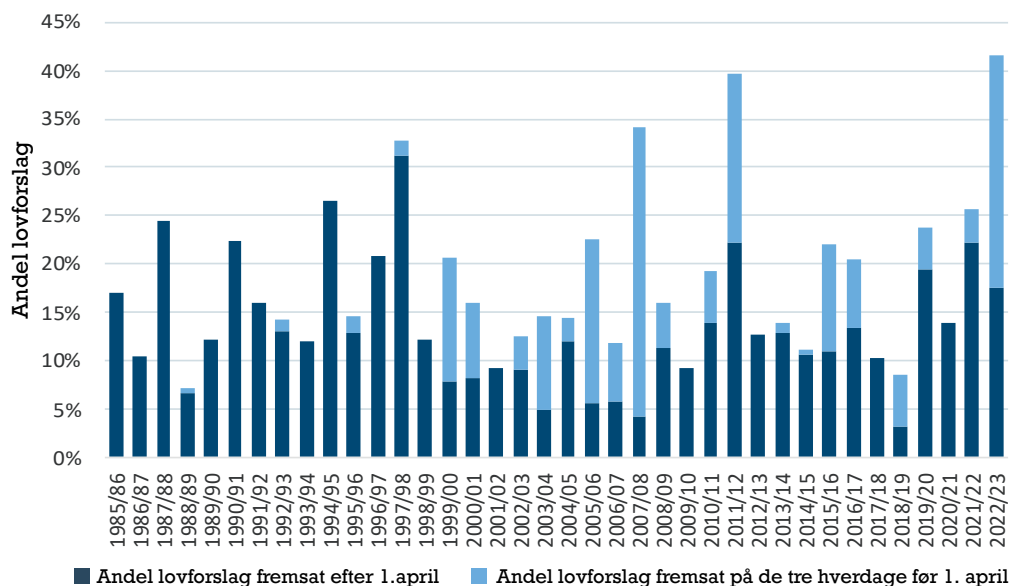
Det kunne tyde på, at der er brug for mere radikale tiltag, hvis udviklingen skal vendes. En mulighed, som er blevet foreslået og dis-

¹⁰ Se <https://www.ft.dk/da/dokumenter/bestil-publikationer/publikationer/forretningsorden/forretningsorden-for-folketinget/kapitel-iv>. Så vidt vides har det være en del af forretningsordenen siden folketingsåret 1997/98, jf. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/19961BA00108>.

¹¹ Andelen af lovforslag, hvor datoen for ikrafttrædelse er indenfor 45 dage efter fremsættelsen er også steget, men vises ikke af pladshensyn.

¹² Tabel 3.4 i Dybvad-udvalget (2023).

Figur 5.
Andel lovforslag fremsat efter 1. april



Kilde: CEPOS' Reguleringsdatabase baseret på data fra ft.dk.

Note: Alle lovforslag, der er blevet 3.-behandlet, indgår i beregningerne. Ved delte lovforslag tæller hvert enkelt af de delte forslag med. Den nye forretningsorden vedrørende hastebehandlinger trådte i kraft forud for folketingsåret 2000/01.

kuteret, men aldrig implementeret, er et egentligt regelstop.

Et regelstop kendes også som ”1 ind, (mindst) 1 ud”-modellen og betyder, at enhver ny regel skal ”finansieres” ved at afskaffe (mindst) en eksisterende regel. Jeg har tidligere undersøgt, hvordan et regelstop kan få bugt med den voksende regelmængde¹³ og føre til markant øget økonomisk vækst.¹⁴ Og jeg har fremlagt en konkret og detaljeret plan for, hvordan antallet af regler kan opgøres.¹⁵ Men et regelstop kan også ændre politikerens belønningsfunktion og derigennem bidrage til at nedsætte tempoet i lovgivningsprocessen.

Bla. vil et regelstop lægge en dæmper på *handlingsbiasen*, fordi der vil være to modsatrettede handlinger. Den traditionelle handling (at gøre noget ved problemet) og anti-handlingen (at omgøre noget, man har gjort ved et problem). Ved indførelse af et regelstop skal politikerne ikke blot forklare, hvorfor de vil handle på et nyt problem, men også hvorfor tidligere problemer ikke længere kræver deres handling i form af regler. Et re-

gelstop vil også dæmme op for de særinteresser, der måtte have interesser, ved at aktivere de særinteresser, der har fordel af de eksisterende regler, der står til at blive fjernet. Dette vil potentielt kunne sænke hastigheden i lovgivningsprocessen effektivt, fordi særinteresserne vil modarbejde hinanden.

Men et regelstop vil også medføre mere arbejde, fordi der ikke blot skal indføres regler, men også afskaffes regler. Hvilken effekt det vil have på tempoet, er usikkert. Målet med regelstoppet er, at det vil føre til færre nye regler og dermed bedre tid til at gennemarbejde lovene, inden de vedtages. Men hvis regelstoppet kun i begrænset omfang fører til færre nye regler, kan det potentielt øge tempoet, fordi man nu ikke blot skal indføre, men også afskaffe, regler på den samme tid.

I sidste ende er en grundig lovbehandlingsproces Folketingets ansvar. Og man kan derfor kun håbe på, at Folketinget står sammen om at få sat tempoet ned, hvad enten det skal ske gennem nye regler i forretningsordenen mv., eller ved i højere grad at stå fast på de principper, der ligger bag de nuværende regler. Denne kulturændring sker hurtigst, hvis en god og grundig lovgivningsproces bliver så tilpas vigtig for vælgerne, at Folketinget ønsker at prioritere det.

¹³ Herby og Andersen (2022).

¹⁴ Herby og Andersen (2023a).

¹⁵ Herby og Andersen (2023b).

Referencer

- Bo Smith-udvalget. 2015. *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. 1. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. <https://services.djoef.dk/-/media/documents/bosmith/bo-smith-rapport.ashx>.
- Dybvad-udvalget. 2023. "Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier". https://www.djoef.dk/-/media/documents/dybvad-udvalget/dybvad-udvalgets-rapport_web.pdf.
- Herby, Jonas. 2023. "Tempoet i lovbehandlingen er skudt i vejret i Mette Frederiksens statsministerperiode". CEPOS. Tempoet i lovbehandlingen er skudt i vejret i Mette Frederiksens statsministerperiode.
- Herby, Jonas og Line Andersen. 2022. "Sådan får Danmark succes med at bekæmpe regulering og bureaukrati: Erfaringer med regelstop". CEPOS. <https://cepos.dk/media/6567/saadan-faar-danmark-succes-med-at-bekaempe-regulering-og-bureaukrati-erfaringer-med-regelstop.pdf>.
- . 2023a. "Et regelstop kan give økonomisk gevinst på 58 mia. kr." Se www.cepos.dk eller kontakt herby@cepos.dk for en kopi.
- . 2023b. "Model for udformningen af et regelstop i praksis". Se www.cepos.dk eller kontakt herby@cepos.dk for en kopi.
- Lauritzen, Karsten. 2023. *Lad det gå langsomt: et opgør med en usund politisk kultur*. 1. udgave. Kbh.: 28B.
- Nielsen, Sigge Winther. 2021. *Entrepreneurstaten: Hvorfor vælgerne ønsker forsvinder op i den blå luft - og hvordan vi fikser det*. 1. udgave, 5. oplag. København: Gads Forlag.
- Udvalget for Forretningsordenen. 2021. "Beretning om hastebehandling af regeringens lovforslag". <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/beretning/15/index.htm>.