

Håndbog i folketingsarbejdet 2011

Kapitel 5 - Udvalgenes arbejde med lovgivning

5.4 Udvalgsbehandling af lovforslag før 1. Behandling

Inden en minister fremsætter et lovforslag, har ministeriet oftest sendt et udkast til lovforslaget til høring hos interesseorganisationer, foreninger, andre myndigheder m.fl. Ministeriet offentliggør lovudkastet på ministeriets hjemmeside og på Høringsportalen, samtidig med at det sendes til høring. Desuden sender ministeren udkastet til det eller de relevante folketingsudvalg til orientering, og det omdeles på udvalgets almindelige del.

Da man i 1998 indførte ordningen med, at ministeren sender udkastet til lovforslag til de relevante folketingsudvalg til orientering, samtidig med at det bliver sendt til høring, var der en forståelse mellem regeringen og Præsidiumet om, at Folketinget ikke burde stille spørgsmål om lovforslag, der endnu ikke var fremsat, og at ministeren i givet fald kunne svare, at ministeren ikke så sig i stand til at besvare spørgsmålet.

5.5 høringssvar og høringsnotat

Høringssvar er de bemærkninger, som interesseorganisationer, myndigheder m.fl. sender til et ministerium, når de er blevet bedt om at kommentere et lovudkast eller et lovforslag. Disse bemærkninger er bl.a. væsentlige for ministeriets egen vurdering af, om lovforslaget indholdsmæssigt og lovteknisk er egnet til at opnå forslaget formål. Høringen er også vigtig for folketingsmedlemmernes vurdering af, om lovforslaget er rimeligt og hensigtsmæssigt.

I praksis foretager ministerierne derfor høring overde fleste lovforslag, inden de fremsættes i Folketinget.

Det skal fremgå af et lovforslags bemærkninger, om lovforslaget har været sendt i høring, og hvem høringssparterne er.

Høringssparterne bliver bedt om at sende deres kommentarer til ministeriet inden en bestemt dato, men oftest nøjes de ikke med det. Mange vælger at lægge høringssvaret ud på deres hjemmeside, samtidig med at de sender det til ministeriet. Andre vælger at sende en kopi af høringssvaret til det udvalg, som senere skal behandle lovforslaget. Pressen vinkler mange politiske nyhedsartikler ud fra udvalgte høringssparter kritik af lovforslaget. Ifølge offentlighedsloven har offentligheden i almindelighed adgang til høringssvarene i ministerierne fra det tidspunkt, hvor lovforslaget er fremsat.

Der kan være store variationer i, hvor lang tid et lovudkast er i høring. Udvalget for Forretningsordenen har imidlertid i sin beretning nr. 4 af 9. maj 2007 om opfølgning på konferencen den 9. oktober 2006 om samspillet mellem Folketing og regering understreget vigtigheden af, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar, og at udvalget kan støtte, at ministerierne tilstræber frister på – som tommelfingerregel – ikke under 4 uger.

Folketingets udvalg har i dag aftaler med de forskellige ministerier om, at udvalgene inden 1. behandling af regeringens lovforslag skal have modtaget en kopi af høringssvarene og et høringsnotat. Høringsnotatet indeholder et kortfattet referat af høringssvarene samt en kommentar fra ministeren til høringssvarene. Af ministerens kommentar i høringsnotatet bør det fremgå, på hvilke punkter de hørte er blevet imødekommet, og på hvilke punkter de hørte ikke er blevet imødekommet, og begrundelserne herfor.

Ordringen med at få høringssvarene og høringsnotatet oversendt inden 1. behandling af regeringens lovforslag giver Folketinget mulighed for at gennemføre en grundigere og mere indholdsrig 1. behandling, samtidig med at den enkelte minister får mulighed for at imødegå bemærkningerne i høringssvarene på et så tidligt tidspunkt som muligt og derved undgå »overflødige« spørgsmål ved 1. behandling og senere i udvalgsbehandlingen.

Siden 2002 har det været aftalt mellem Folketinget og regeringen, at høringssvarene og høringsnotat sendes til det relevante fagudvalg normalt samtidig med fremsættelsen. Undtagelsesvis kan det accepteres, at høringssvar og høringsnotat først sendes til Folketinget efter fremsættelsesdagen, men dog senest torsdag kl. 15.00 ugen før 1. behandling af lovforslaget, således at høringssvar og høringsnotat kan foreligge omdelt i det pågældende udvalg senest fredag kl. 12.00 ugen før 1. behandling.

Foreligger høringssvar og -notat ikke i overensstemmelse med fristerne, må det påregnes, at 1. behandling udskydes, medmindre der træffes særlig aftale med Folketingets formand.

Folketinget anbefaler på den baggrund, at ministersekretariatene ved kalenderplanlægningen af en 1. behandling tager højde for, at 1. behandling placeres på et tidspunkt, hvor høringssvarene må forventes at være sendt over til det relevante udvalg inden for de frister, som Folketinget har fastsat.

Hvis et lovforslag ikke sendes i høring, eller hvis det først sendes i høring samtidig med fremsættelsen – f.eks. ved indgreb, hvor formålet ville blive forspildt, hvis høring foretages før fremsættelsen – bør ministeren informere om det i fremsættelsestalen og give en begrundelse. Ministeren bør også skrive, hvis ministeren ønsker lovforslaget førstebehandlet, inden høringssvar og høringsnotat foreligger.

Retningslinjerne for oversendelse af høringssvar og -notat gælder som minimum og erstatter derfor ikke eventuelle mere vidtgående aftaler om høringssvar og høringsnotater, som enkelte udvalg har indgået med deres fagministerium.

I den beretning, som Udvalget for Forretningsordenen afgav den 9. maj 2007 som opfølgning på konferencen i 2006, indskærpede udvalget over for ministerierne, at hovedreglen for oversendelse af høringssvar og -notat er fremsættelsestidspunktet, således som det også fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet. Udvalget tilkendegav samtidig at ville følge udviklingen på området.

Der kan undertiden opstå tvivl om, hvorvidt ministerierne skal oversende interne høringssvar, dvs. høringssvar fra en intern myndighed eller lignende under ministeriets ressort. Udgangspunktet er, at også sådanne interne høringssvar bør oversendes, men praksis kan variere fra udvalg til udvalg bl.a. afhængig af, hvilke aftaler udvalgene har indgået med deres ressortminister.

Udvalget for Forretningsordenen har endvidere i sin beretning af 9. maj 2007 tilkendegivet, at udvalget vil overveje at drøfte med regeringen, hvad der bør være omfattet af ministeriernes orientering om høringer, og om der er behov for at udarbejde retningslinjer for høringsnotaternes form bl.a. med henblik på at styrke læsevenligheden.

5.6 Skriftlige henvendelser om lovforslaget

Udvalget modtager ofte henvendelser om et lovforslag, før lovforslaget har været til 1. behandling, og dermed før lovforslaget er henvist til det pågældende udvalg. Sådanne henvendelser vil blive omdelt som udvalgsbilag til det pågældende lovforslag straks efter modtagelsen.

5.7 Udvalgsspørgsmål

Udgangspunktet er, at udvalgsbehandlingen tidligst starter, efter at lovforslaget i forbindelse med 1. behandling er henvist til behandling i udvalget, og at der tidligst på dette tidspunkt kan stilles spørgsmål til ministeren. Men i praksis venter de fleste udvalg ikke altid med at stille spørgsmålene, indtil lovforslaget formelt er henvist til udvalget.

Ved hastelovforslag træffer udvalget (eventuelt udvalgsformanden) beslutning om, at der kan stilles spørgsmål allerede forud for 1. behandling med henblik på at fremskynde udvalgsbehandlingen.

5.8 Planlægning af udvalgsbehandlingen

Udvalget for Forretningsordenen har givet en detaljeret gennemgang af udvalgenes bidrag til en bedre planlægning af folketingsarbejdet i en betænkning fra 1999. Hovedpunkterne er:

Udvalgenes medlemmer har en fælles interesse i, at tekniske og faktuelle spørgsmål vedrørende et forslag er grundigt belyst fra flere sider uanset den politiske holdning til et konkret forslag. På den anden side er det af hensyn til den politiske proces vigtigt, at udvalgsbehandlingen kan tilpasses det konkrete forslag, ligesom den kan variere fra udvalg til udvalg og fra forslag til forslag.

Udvalgene skal så vidt muligt fremme planlægningen af behandlingen af de enkelte forslag. De fleste udvalg fastlægger i praksis en tidsplan for udvalgsbehandlingen på det første møde efter et forslags 1. behandling. På dette møde eller eventuelt på et senere møde tager medlemmerne også stilling til, om udvalget skal gøre noget ekstra ud af arbejdet med lovforslaget. Det kan være at afholde en høring eller et ekspertmøde om forslaget eller at få dele af forslaget nærmere belyst af Folketingets egne medarbejdere, f.eks. udvalgssekretæren eller en anden medarbejder fra administrationen i Folketinget. Udvalget kan også tage stilling til, om medlemmerne skal tage på studiebesøg el.lign. som led i udvalgsbehandlingen. Nogle udvalg praktiserer i starten af et nyt folketingsår at tage en drøftelse af regeringens lovprogram for på et meget tidligt tidspunkt at få afklaret, om udvalget mener, at der er behov for f.eks. afholdelse af tekniske gennemgange og høringer m.v. i relation til et kommende forslag inden for udvalgets ressortområde.