

Ny rapport fra Justitia: Udfordringer i lovgivningsprocessen

Justitia offentliggør i dag en dybdegående rapport, der afdækker alvorlige udfordringer i den danske lovgivningsproces. Rapporten, der bygger på analyser af lovforslag og interviews med centrale aktører, fremhæver behovet for væsentlige forbedringer for at sikre en mere effektiv, omhyggelig og transparent lovgivningsproces.

Gennem en række delundersøgelser og interviews med nuværende og tidligere folketingsmedlemmer, ministre og embedspersoner bidrager rapporten med ny viden og erfaringer på området. Rapporten afdækker, hvordan den danske lovgivningsproces lider under stigende kompleksitet og en forringet parlamentarisk kontrol.

De mest centrale udfordringer inkluderer:

Folketingsmedlemmernes arbejdspress: Overlappende ordførerskaber og møder, samt utilstrækkelig tid til lovgivningsarbejde.

Kompleksitet i lovforslag: Lange og teknisk komplicerede forslag, som ofte kan være svære at forstå og overskue.

Manglende transparens og parlamentarisk kontrol: Tendensen til, at forhandlingerne i højere grad foregår uden for Folketingssalen, begrænser transparensen og den parlamentariske kontrol.

Ressourceproblemer for små partier: Manglende ressourcer til at udføre effektiv parlamentarisk kontrol.

Høringsprocessens effektivitet: Korte høringsfrister og mangel på formelle forpligtelser og krav.

Embedsværkets rolle: Manglende og uklare konsekvensvurderinger i lovforslag samt pres til politisk rådgivning på bekostning af faglig rådgivning.

Digitalisering og ny teknologi: Manglende opmærksomhed og kvalitetssikring i lovgivningsprocessen.

Birgitte Arent Eiriksson, Direktør for Justitia, udtaler: *"For et demokratisk retssamfund som det danske er en effektiv, transparent og grundig lovgivningsproces limen, der får samfundet til at hænge sammen. Præcise og fagligt velfunderede love skaber den bedste samfundsudvikling og retssikkerhed. Når det går galt, kan det have store konsekvenser for borgere og virksomheder, ligesom det langsomt kan erodere tilliden til folkestyret og troen på, at samfundets problemer kan løses på Christiansborg. Samfundet har ændret sig*

meget de seneste årtier, og det er efter min vurdering tid til, at vi justerer lovgivningsprocessen og tilpasser den nutidens og fremtidens behov."

Med baggrund i rapportens fund har Justitia fremsat en række anbefalinger til justeringer af lovgivningsprocessen. **[Se anbefalinger på de næste sider]**

"Vi har udarbejdet disse anbefalinger for at adressere de konkrete udfordringer, som rapporten har afdækket, og dermed sikre, at lovgivningsprocessen bliver mere robust og fremtidssikret. Målet er at skabe en lovgivningsproces, der understøtter grundigt gennearbejdet og retssikkerhedsmæssigt betryggende lovgivning, der samtidig overholder internationale forpligtelser. Ved at styrke de parlamentariske værktøjer og bl.a. etablere et uafhængigt Lovråd, ønsker vi at forbedre lovgivningskvaliteten og folketingsmedlemmernes muligheder for effektivt at udføre deres arbejde. Det vil også kunne styrke borgernes tillid til folkestyret og sikre, at lovgivningen kan håndtere de komplekse udfordringer, som vores samfund står over for i dag," udtaler Justitias direktør Birgitte Arent Eiriksson.

Rapporten er tilgængelig for offentligheden på Justitias hjemmeside og vil forhåbentlig blive en vigtig ressource for politiske beslutningstagere, juridiske fagfolk og alle interesserede i at forstå og bidrage til udviklingen af den danske lovgivningsproces.

For yderligere information om rapporten eller kommentarer, kontakt venligst:

Direktør Birgitte Arent Eiriksson

- Telefon: 41103894
- Email: birgitte@justitia-int.org

Kommunikationschef Søren Staghøj

- Telefon: 25485912
- Email: soren@justitia-int.org

Om Justitia: Justitia er en uafhængig tænketank, der arbejder for at styrke retsstaten og borgernes grundlæggende rettigheder i Danmark. Tænketanken leverer faglig viden af høj kvalitet og analyser af juridiske og retssikkerhedsmæssige spørgsmål.

Anbefalinger

1

Uafhængigt Lovråd

Justitias rapport viser, at mange folketingsmedlemmer har svært ved at sætte sig grundigt ind i de forskellige lovforslag. Rapporten peger også på, at folketingsmedlemmerne har begrænsede ressourcer til rådighed til at hjælpe dem med at vurdere lov- og beslutningsforslags konsekvenser og deres forenelighed med grundloven, internationale forpligtelser og anden lovgivning. Derudover har folketingsmedlemmerne begrænset adgang til faglig viden og sparring. Det skaber en for stor videns- og ressourcemæssig asymmetri, som udfordrer Folketingets mulighed for at føre demokratisk kontrol.

Justitia anbefaler:

- At der ved lov nedsættes et uafhængigt Lovråd under Folketinget.

Et lignende uafhængigt Lovråd blev tidligere foreslået af Socialistisk Folkeparti i 1992 ved et beslutningsforslag. Dansk Folkeparti foreslog i 2022 en model bestående af juridiske universitetsprofessorer.¹ Ingen af forslagene er blevet realiseret.

Et Lovråd bør efter Justitias opfattelse bl.a. indebære:

- At Lovrådet skal kunne vurdere lov- og beslutningsforslags kvalitet, herunder forfatningsretlige og menneskeretlige konsekvenser samt overholdelse af internationale forpligtelser. Opgaver som i dag varetages af Folketingets lovsekretariat, f.eks. rådgivning af Folketingets formand, Præsidiet, folketingsudvalg og folketingsmedlemmer om statsforfatningsret, parlamentarisk-juridiske regler, kan muligvis også blive varetaget af Lovrådet.
- At borgerforslag skal kunne henvises til vurdering i rådet, da det vil kunne styrke den lovtekniske kvalitet og dermed borgernes indflydelse på lovgivning i Danmark.
- At udpegningen af Lovrådets medlemmer skal understøtte uafhængighed. Dette kan f.eks. indebære en udpegningsproces som ved udpegningen af Folketingets Ombudsmand. Alternativt kan der ligesom ved Rigsrevisionen ansættes en ansvarlig chef efter en indstillingsproces.

¹ Se beslutningsforslag nr. 7 af 20. oktober 1992 om forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af et lovråd. Se også DR. *Efter minnsagen: Flertal på Christiansborg vil gøre det nemmere at undersøge ministres mulige lovbrud*. 18. juli 2022

- At der oprettes et selvstændigt sekretariat til Lovrådet.
- At Lovrådets sekretariat skal bestå af eksperter inden for bl.a. jura, økonomi og samfundsvidenskab. Andre fagområder som f.eks. landbrug, miljø og digitalisering kan også være relevante. Under alle omstændigheder bør Lovrådet sikres tilstrækkelig ekspertise og mangfoldighed inden for de relevante fagområder, så rådet kan levere kvalificerede og dækkende vurderinger af lov- og beslutningsforslag.
- At Lovrådet efter anmodning fra folketingsmedlemmerne eller Folketingets udvalg skal kunne give faglig sparring om lov- og beslutningsforslag.
- At Lovrådet skal have kompetence til at få adgang til fuld aktindsigt i det lovforberedende arbejde i ministerierne og indkalde repræsentanter for offentlige myndigheder og organisationer til en drøftelse.

2

Styrkelse af den tværministerielle kontrol med lov kvalitet

Fagministerierne har behov for faglig sparring under udarbejdelse af lovforslag. Dette foregår i dag hovedsageligt internt i ministerierne og ved Justitsministeriets Lovkvalitetskontor, hvortil alle lovforslag bliver indsendt med henblik på en vurdering af lovforslags forhold til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, herunder menneskerettighederne. Justitias rapport viser imidlertid, at der er behov for at sikre en styrkelse af lovforslagenes kvalitet.

Justitia anbefaler:

- At Justitsministeriets Lovkvalitetskontor udvides med henblik på at kunne give en mere dybdegående faglig sparring til fagministerierne.
- Det bør samtidig overvejes at omplacere Lovkvalitetskontoret for at undgå situationer, hvor der kan opstå tvivl om kontrollens uafhængighed.

Vedrørende sidstnævnte bemærkes, at det allerede følger af regeringsgrundlaget fra december 2022, at der skal gennemføres en analyse af Justitsministeriets ressort, hvor det skal belyses, hvordan der kan ske en opsplitning af ministeriet således, at der oprettes et selvstændigt Ministerium for National Sikkerhed, mens den resterende del af ministeriet skal stå vagt om de regler og opgaver, som har grundlæggende betydning for retsstaten og demokratiet mv.

Efter Justitias vurdering vil en sådan opdeling af Justitsministeriet med de rigtige forudsætninger kunne åbne op for at skabe en styrket lov kvalitet og lovgivningsproces på tværs af de forskellige

ressortministerier med øget fokus på retsstatslige principper, retssikkerhed og grundlæggende rettigheder. Samtidig vil der kunne sikres en mere uafhængig rådgivning og vurdering af lovforslag, der regulerer politi, anklagemyndighed og PET, hvilket kan skabe en mere gennemsigtig og effektiv ansvarsfordeling. Samtidig skal der selvfølgelig sikres tilstrækkelige ressourcer og autoritet til den del af ministeriet, hvor Lovkvalitetskontoret skal placeres.

3 Styrkelse af folketingsmedlemmernes parlamentariske værktøjer

Det er naturligvis vigtigt, at folketingsmedlemmer har de fornødne ressourcer til at føre kontrol med regeringen og vurdere de lov- og beslutningsforslag, som regeringen fremsætter. Justitias rapport viser dog, at der stor forskel på, hvor mange ressourcer det enkelte folketingsmedlem har til rådighed. Dette gælder i særlig høj grad folketingsmedlemmer i mindre partier og folketingsmedlemmer uden for partigruppe.

Justitia anbefaler:

- At der skal tildeles flere ressourcer direkte til de enkelte folketingsmedlemmer, og at det samtidig skal sikres, at alle folketingsmedlemmer har adgang til et nærmere fastsat minimum af ressourcer til sekretariatsbistand, rådgivning mv.
- At antallet af konsulenter, som folketingsmedlemmer og udvalg har adgang til, skal øges. I dag er der fokus på at have konsulenter til økonomiske, EU-politiske og juridiske emner, men der er ifølge Justitias rapport behov for at udvide ekspertisen inden for andre områder, f.eks. digitaliseringsområdet, som der generelt mangler viden om.
- At Folketinget etablerer en ordning, der sikrer, at folketingsmedlemmer i øget omfang har mulighed for at få tekniske gennemgange af lovforslag fra ministerierne.

4 Introforløb til nye folketingsmedlemmer om det parlamentariske arbejde

Justitias rapport viser, at flere nye folketingsmedlemmer har begrænset erfaring med det parlamentariske arbejde og mangler viden om de hjælpemidler, som der er adgang til, som folketingsmedlem.

Justitia anbefaler:

- At folketingsmedlemmerne altid skal tilbydes undervisning i effektiv parlamentarisk kontrol gennem et grundigt introforløb med fokus på bl.a. grundlæggende regler og processer i

Folketinget, analyse af lovforslag, budgetter og lign. samt metoder til at udøve kontrol med regeringens lov- og beslutningsforslag.

5 Nye rammenotater til lovforslag

Justitias rapport viser, at mange folketingsmedlemmer har svært ved at overskue de mere og mere omfangsrige og tekniske lovforslag, hvilket også hænger sammen med begrænsede ressourcer og tid til det parlamentariske arbejde.

Justitia anbefaler:

- At ministerierne skal forpligtes til at udarbejde ensartede strukturerede notater til alle lovforslag, som fremsættes i Folketinget.

Et sådant værktøj kendes allerede fra EU-området, hvor ministerierne udarbejder korte og strukturerede notater til Folketinget, som skal lette folketingsmedlemmernes arbejde.

Ved fastsættelse af notaternes indhold skal følgende tages i betragtning:

- Notatet skal indeholde en kort og overskuelig redegørelse for lovforslagenes hovedelementer og konsekvenser, f.eks. formål og baggrund, en oversigt over de vigtigste punkter, en vurdering af de retssikkerhedsmæssige, rettighedsmæssige, økonomiske og administrative konsekvenser samt en analyse af forholdet til eksisterende lovgivning.
- Notatet skal angive, om lovforslaget indeholder digitalisering og anvendelse af ny teknologi. Dette bør også omfatte en overordnet beskrivelse af den teknologiske løsning, datakvalitet, samt konsekvenser og risici, særligt i forhold til borgere og virksomheders rettigheder og retssikkerhed, samfundsmæssige værdier samt øvrige dataetiske konsekvenser.
- For at sikre, at notaterne opfylder folketingsmedlemmernes konkrete behov, bør der gennemføres en indledende undersøgelse af, hvilke punkter folketingsmedlemmerne har behov for at få medtaget i et sådant notat.

6 Fyldestgørende konsekvensvurderinger

Justitias rapport viser, at de obligatoriske konsekvensvurderinger i lovforslag har stor betydning for folketingsmedlemmernes vurdering af fremsatte lovforslag, men mange folketingsmedlemmer mener, at konsekvensvurderingerne mangler oplysninger og generelt er for kortfattede, samt at det kan være svært at gennemskue, om der er taget højde for alle relevante aspekter. Hertil kommer, at

nogle folketingsmedlemmer ikke har tillid til konsekvensvurderinger, fordi de bliver udarbejdet af embedsværket, som betjener regeringen.

Justitia anbefaler:

- At der etableres en overordnet struktur for konsekvensvurderingerne, som kan sikre øget ensartethed og gennemsigtighed på tværs af forskellige politikområder.
- At det gøres obligatorisk for alle fagministerier at redegøre for eventuelle konsekvenser i forhold til grundloven og forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, herunder grundlæggende menneskerettigheder, samt borgernes og erhvervslivets retssikkerhed.
- At det gøres obligatorisk for alle fagministerier at redegøre for eventuelle dataetiske konsekvenser, hvilket vil sikre, at også dataetik får en mere central betydning ved vurderingen af lovforslags konsekvenser.

Det bemærkes, at Justitia og flere andre aktører tidligere har fremsat lignende anbefalinger.² I marts 2022 fremsatte en række folketingsmedlemmer fra Socialistisk Folkeparti et beslutningsforslag om bedre datasikkerhed og dataetik. Med beslutningsforslaget foreslog initiativtagerne, at det skulle være obligatorisk at foretage en konsekvensvurdering ved behandlingen af borgernes data, for derigennem at sikre transparens og et bedre, mere oplyst beslutningsgrundlag.³ Beslutningsforslaget blev ikke vedtaget.

Det bemærkes endvidere, at der allerede er udviklet værktøjer, der kan understøtte obligatoriske dataetiske konsekvensvurderinger af lovforslag, bl.a. de dataetiske refleksionsværktøjer, som Dataetisk Råd har udarbejdet.⁴ Justitias undersøgelser af en række lovforslag viser, at lovforslagenes dataetiske konsekvenser ofte ikke har været tydeligt angivet.

I februar 2024 fremsatte flere folketingsmedlemmer fra Det Konservative Folkeparti et beslutningsforslag om, at alle lovforslag skal indeholde en vurdering af lovforslags konsekvenser for danske virksomheders retssikkerhed.⁵ Forslaget er endnu ikke færdigbehandlet.

7

Let tilgængelige lovforslag og lovgivning

Justitias rapport viser en stigende lovgivningsvolumen, og at der ofte anvendes et for folketingsmedlemmerne uklart sprog. Det gør det vanskeligt for folketingsmedlemmerne at varetage

² Se bl.a. Justitia (2022) *Retssikkerhed for digitalt udfordrede borgere*, s. 3, Eiriksson, Birgitte Arent i Jarlner, M. og Escherich, K. (2021) *Fra Velfærdsstat til Overvågningsstat*. Djøf Forlag, s. 90.

³ Beslutningsforslag nr. B 149 (2021-2022), fremsat den 1. marts 2022

⁴ Dataetisk Råd: [Dataetiske værktøjer](#)

⁵ Beslutningsforslag nr. B 130 (2023-2024), fremsat den 28. februar 2024

deres opgaver i lovgivningsprocessen, ligesom det skaber klarhed for både borgere og virksomheder, når de skal forudsige deres retsstilling.

Justitia anbefaler:

- At der indføres et grundlæggende princip i vejledningen om lovkvalitet om, at lovgivning generelt skal skrives i et letforståeligt sprog, som samtidig er let at administrere for de offentligt ansatte. Der skal også tages klar stilling til kriterier, begreber og undtagelser.⁶
- At der indføres en bestemmelse i vejledningen om lovkvalitet om, at lovforslag skal indeholde alle væsentlige elementer til forståelse af et lovforslags indhold og konsekvenser. Samtidig bør al overflødig tekst og gentagelser undgås for at forhindre unødigt kompleksitet.
- At der indføres en bestemmelse i vejledningen om lovkvalitet om, at bunkelovforslag skal undgås og at samlinger af forskellige lovforslag generelt skal holdes på et absolut minimum.
- At det - med henblik på at lette overskueligheden i lovgivningen og det efterfølgende implementeringsarbejde - indskrives i vejledningen om lovkvalitet, at fagministerierne så vidt muligt bør mindske antallet af ændringslove pr. lov ved at samle løbende ændringer til hver lov i flere samlede lovforslag.
- At der - med henblik på at lette overskueligheden i lovgivningen - indføres et obligatorisk krav i vejledningen om lovkvalitet om, at lovændringer løbende skal suppleres med lovbekendtgørelser, som sammenskriver den gældende lovgivning.

8

Juridisk ramme for høringsproces

Justitias rapport viser, at mange folketingsmedlemmer i høj grad baserer deres vurdering af lovforslag på høringsvar. På trods af høringsvarens vigtige funktion, er høringsprocessen ikke reguleret ved lov, men er omfattet af vejledende retningslinjer til embedsværket. Justitias rapport viser også, at der er flere tilfælde af uensartede og usystematiske høringsprocesser, hvor høringsfrister er for korte og/eller inddrager ferie og helligdage, samt hvor høringslister er ukomplette.

Justitia anbefaler:

- At regeringen fremsætter forslag til en regulering af lovforslags høringsproces, som ministerierne som udgangspunkt har pligt til at følge.

⁶ Dette fremgår også af den politiske aftale fra 2018 om [digitaliseringsklar lovgivning](#), som dengang blev indgået af samtlige partier i Folketinget.

Den nye juridiske ramme bør omfatte:

- Klare kriterier for, hvem der bør inddrages under høringsprocessen. Dette inkluderer berørte borgere, interesseorganisationer, erhvervslivet, faglige eksperter og andre relevante aktører. Dette vil i højere grad kunne sikre, at høringsprocessen er åben for alle relevante parter, herunder at nogle interessegrupper ikke favoriseres på bekostning af andre.

Reguleringen skal som minimum omfatte krav om følgende:

- Offentliggørelse af lovforslag i god tid inden høringen.
- Høringsfrister på minimum 4 uger.
- Høringsfristen skal ligge i rimelig tid før fremsættelsen af lovforslaget i Folketinget.
- Løbende offentliggørelse af indsendte høringsvar, uanset om lovforslaget fremsættes.
- Udarbejdelse af høringsnotat af det relevante fagministerium.

I de tilfælde, hvor lovforslag indeholder digitalisering og anvendelse af ny teknologi, skal der - med henblik på belysning af potentielle konsekvenser og risici - være krav om følgende:

- Obligatorisk inddragelse af alle væsentlige aktører, der har fokus på databeskyttelse, dataetik, sikker anvendelse af AI, grundlæggende rettigheder og retssikkerhed samt forvaltningsretlige retsgarantier.

Justitsministeriet har tidligere vurderet, at indførelse af en juridisk ramme for høringsprocessen vil være grundlovsstridig. Hvis dette fortsat er vurderingen, anbefaler Justitia, at kravene til høringsprocessen som minimum indføres i Folketingets forretningsorden.

9 Regler for hastelovgivning

Justitias rapport viser, at hastelovgivning indebærer forkortede eller ingen høringsperiode, begrænset parlamentarisk debat og hurtig afstemning, hvilket kan betyde, at vigtige detaljer overses, og at der ikke er tilstrækkelig tid til at inddrage relevante interessenter.

Justitia anbefaler:

- At der i Folketingets forretningsorden defineres klare kriterier for, hvornår et lovforslag kan behandles som hastelovgivning, herunder kriterier for vurdering af uforudsigelighed og risiko for samfundskonsekvenser.
- At regeringens begrundelser for hastelovgivning skal offentliggøres på Folketingets hjemmeside hurtigst muligt.

At der skal indføres en obligatorisk evaluering af vedtagne hastebehandlede lovforslag inden for en nærmere fastsat periode, f.eks. i form af solnedgangsklausuler og revisionsbestemmelser.