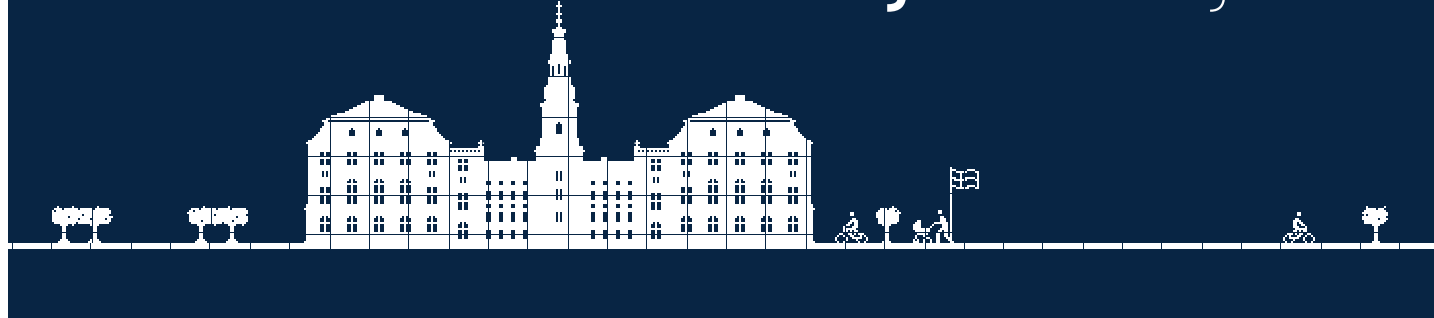




Hvor godt løser Folketinget lovgivningsopgaven?

Policy brief om bogen *Det effektive men fortravlede Folketing*

Folketinget er en afgørende institution i det danske demokrati. En af de vigtigste opgaver for Folketinget er at være ramme for en lovgivningsproces, der sikrer en demokratisk forankring og en høj kvalitet i lovgivningen. I bogen *Det effektive men fortravlede Folketing* stilles der skarpt på netop Folketingets rolle som lovgiver. Dermed giver bogen vigtig viden om et emne, der har været genstand for bekymring ikke mindst blandt folketingsmedlemmerne selv, f.eks. når statsminister Mette Frederiksen ved afslutningsdebatten i Folketinget den 2. juni 2021 konstaterer: ”at vi lovgiver alt for meget i det her Ting, og at lovmøllen kører meget og for hurtigt. Der er ikke ordentlig tid til refleksion og til overvejelse”.

Folketingets rolle som lovgiver

Folketinget er på en og samme tid en institution og en arena for politikere. Folketinget er en institution, der er reguleret ved grundloven, og som har egen administration og egne opgaver. Nogle af de væsentlige opgaver er at danne regering, lovgive, bevilge penge, kontrollere regeringen og repræsentere borgerne i debatter og beslutningsprocesser. Som institution står Folketinget som en enhed over for regeringen.

Folketinget er også en arena for konkurrence mellem politiske partier og politikere, der hver især kæmper for egne interesser og mærkesager. Nogle af disse partier og politikere danner regering, imens andre udgør oppositionen til regeringen. Folketinget står altså ikke altid samlet over for regeringen, men udgør også en arena, hvori der bl.a. konkurreres om regeringsmagten,

og hvor regering og opposition udgør et relevant modsætningspar.

Sondringen mellem Folketinget som institution og Folketinget som arena er vigtig, fordi den har betydning for, hvordan Folketingets styrke kan analyseres, vurderes og eventuelt justeres. Bogen har fokus på lovgivningsprocessen og behandler både Folketinget som en institution med egne ressourcer, beføjelser og processer og som en arena for politiske forhandlinger mellem partier og for folketingsmedlemmers virke. Hermed giver bogen et indblik i Folketingets rolle og ressourcer som lovgiver, imens andre af Folketingets opgaver såsom repræsentation og kontrol med regeringen ikke behandles i dybden i denne bog.

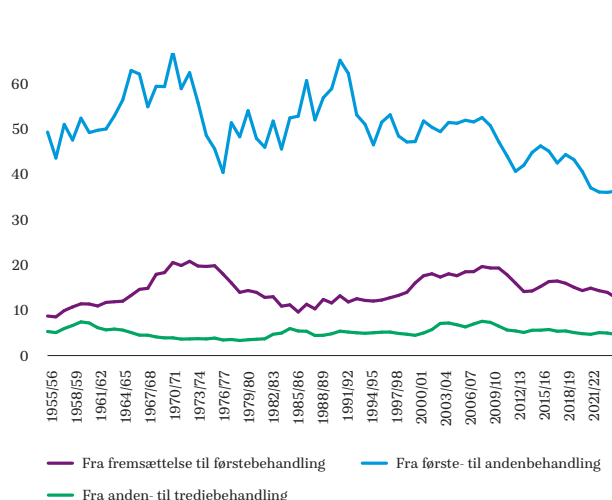
Samlet giver bogen et nuanceret og systematisk indblik i, hvordan lovgivningsprocessen har udviklet sig over tid. En vigtig pointe er, at Folketinget er et stærkt parlament med mange institutionelle og økonomiske ressourcer til rådighed. Med tiden har især partigrupperne fået langt flere ansatte, men væksten i Folketingets ressourcer har været relativt lavere end væksten i regeringsapparatets ressourcer.

Et mere effektivt Folketing og et opskruet tempo

Bogen tegner et billede af et parlament, som i forening med regeringen har både evne og vilje til at lovgive. Endda i stigende grad. Siden de første år efter grundlovsændringen i 1953 er antallet af lovforslag, der er fremsat og vedtaget i

Folketinget, steget markant, men har siden 1990 ligget på et nogenlunde stabilt niveau. Samtidig er effektiviteten, særligt inden for de seneste knap 20 år, skruet op i den forstand, at Folketinget i gennemsnit bruger mindre tid på lovbehandling end tidligere – som vist i figur 1. Der vedtages altså flere love, og den enkelte lov behandles hurtigere end før. En vigtig nuancering er dog, at der er færre helt korte lovbehandlinger under 30 dage.

Figur 1. Gennemsnitligt antal dage for faser i lovgivningsprocessen, 1953/1954 – 2023/2024



Note: Figuren viser den gennemsnitlige tid i antal dage for udvalgte dele af processen i Folketinget. Kun lovforslag, der er blevet tredjebehandlet, indgår i figuren. For at få et bedre indtryk af de langsigtede udviklingstræk viser opgørelsen treårige løbende gennemsnit. Det betyder f.eks., at 1955/56 viser gennemsnittet for perioden 1953/54 til og med 1955/56. X-aksen viser folketingssamlinger. Grafen er produceret ud fra Jonas Herbys reguleringsdatabase baseret på data fra Folketingstidende. Mere om undersøgelsen i bogens appendiks. Kilde: Folketingstidende u.å.

Et handlekraftigt parlament er vigtigt for et vel-fungerende politisk system, og regler og love er slagkraftige redskaber til at regulere et samfund og adressere samfundsproblemer. Men effektivitet er naturligvis ikke det eneste parameter til bedømmelse af Folketinget som lovgiver. For et samfund og et parlament gælder det ikke, at jo mere og hurtigere lovgivning der er, jo bedre. Processen, hvor regler bliver til, er væsentlig, fordi det er gennem denne proces, at lovforslag bliver belyst og debatteret. Forskellige interesser

skal have mulighed for at blive hørt, og lovgiverne skal tage stilling på et så oplyst grundlag som muligt. En grundig lovbehandling styrker præcisionen i ny lovgivning og mindsker utilsigtede negative virkninger af lovgivning. Åbenhed, information, inddragelse og debat er væsentlige for den grundighed, og det er hensyn, som det oftest vil kræve tid at tilgodese. Analyserne i denne bog kan således også læses som et udtryk for en lovgivningsproces, der i stigende grad er karakteriseret ved hastværk og et opskruet tempo.

Årsagerne til det opskruede tempo og den stigende lovproduktion er sandsynligvis mange og forskelligartede. Nogle peger på, at det moderne samfund i dag producerer flere politiske problemer hurtigere i en slags social acceleration, som presser beslutningstagere til at beslutte mere på kortere tid. Dette understøttes af et 24-7-mediesystem, som formidler mange problemer og behov til beslutningstagerne. Andre peger på, at øget lovproduktion er en måde for en regering at vise handlekraft på og sætte dagsordenen. Dertil kommer et kollektivt handlingsproblem, som er svært at løse: De fleste – fra statsministre til menige folketingsmedlemmer – ytrer ønske om en mere omhyggelig og knap så forhastet lovbehandling, men hver enkelt minister eller ordfører kan finde netop deres sag så vigtig, at der i det tilfælde er grund til at gøre en undtagelse og handle hurtigt. Samlet set er man enige om, at det går for stærkt, men for hver enkelt sag kan det kun gå for langsomt!

Aftaleparlamentarismen

Et afgørende træk ved Folketingets rolle som lovgiver er traditionen med at indgå aftaler, før der fremsættes lovforslag i Folketinget – det, der bedst kan betegnes som aftaleparlamentarisme. Partiernes evne til at samarbejde og finde hinanden i vanskelige politiske forhandlinger har gjort det danske politiske system beslutningsstærkt og effektivt. Over tid er flere nye love blevet omfattet af aftaler, og i dag gælder det for op imod 40 procent af de nye love, at de er resultat af en politisk aftale.

Aftaleparlamentarisme har en potentiel slag-side, da en lovgivningsproces i Folketinget bliver mere formel end reel behandling, når alt er aftalt, inden lovforslaget bliver fremsat i Folketinget. Når de centrale politiske forhandlinger foregår på ministerens kontor, skabes der fortrolighed, men det betyder også, at Folketinget som institution afgiver dagsordensmagten, da Folketinget ikke længere kan bestemme, hvem der skal inddrages i forhandlinger og hvornår. Selv om flertalsforholdene i Folketinget er de samme, er betingelserne for at skabe og oplyse flertallet i højere grad placeret hos ministeren end Folketinget, når forhandlingerne foregår uden for Folketinget. Dette bidrager til, at tempoet i Folketingets lovbehandling som nævnt ovenfor skrues op.

Det betyder også, at færre synspunkter bliver synlige i debatterne, og færre konsekvenser kan drages af de debatter, der er, fordi aftalens politiske balancepunkt ikke kan skubbes, uden at aftalen falder fra hinanden. Aftaleparlamentarismen giver således de partier, som deltager i aftalerne, indflydelse og indsigt, mens behandling af lovforslag i Folketinget kan få mindre betydning for beslutningers oplysning og indhold. I en interviewrunde med folketingsmedlemmer beretter de da også om forhandlingsforløb, som de finder uhensigtsmæssige for den enkelte politiker og skadelige for det politiske arbejde.

De travle lovgivere

Hvor godt er folketingsmedlemmerne rustet til deres opgave, og hvor meget tid bruger de på lovgivningsaktiviteter? Her viser bogen, at lovgivningsaktiviteterne er under pres. Folketingsmedlemmerne er under pres fra en medialiseret og vælgeromskiftelig politisk virkelighed, der stiller krav om konstant kommunikation. Det kommer til udtryk ved, at lovgivningsaktiviteterne fylder relativt mindre i kalenderen. Folketingsmedlemmerne fortæller, at de bruger mindre tid på lovgivningsarbejde. Ser man på den nyeste undersøgelse fra 2024 (se tabel 1), bruger politikerne gennemsnitligt knap halvdelen af deres arbejdstid på lovgivningsopgaver.

Presset ændrer dog ikke ved, at politikerne i høj grad – og særligt i opposition – definerer sig som lovgivere, idet lovgivningsarbejdet fremhæves som deres vigtigste opgave. De enkelte medlemmer har tilsyneladende udviklet metoder for, hvordan de kan håndtere lovforslag og drage nytte af viden, som f.eks. interesseorganisationer og andre aktører uden for Folketinget kan levere. Samtidig beretter folketingsmedlemmerne om et pres i forhold til planlægning og ressourcer til at komme i dybden. Det betyder bl.a., at metoderne i høj grad hviler på input udefra, og politikerne bliver i høj grad informeret af interessenter, som opsøger dem, frem for interessenter, de proaktivt opsøger. Årsagen hertil skal ifølge politikerne primært findes i mangel på ressourcer og uforudsigelig planlægning, som netop vanskeliggør det proaktive politiske arbejde med lovgivningen. Det betyder, at interesser, som er dårligt organiseret eller finansieret, kan have sværere ved at blive repræsenteret og gøre deres synspunkter gældende.

Tabel 1. Gennemsnitlig selvrapporteret timeanvendelse på lovgivningsrelaterede opgaver, 2024

År for undersøgelse	2024
Sætte dig ind i sager under behandling i Folketinget (f.eks. læse lovforslag eller læse høringssvar fra folk, der bliver berørt af eller har viden om sagen)	7,2 (12 %)
Deltage i forhandlinger eller sonderinger om politiske udspil uden for folketingssalen eller Folketingets udvalg (f.eks. forhandlinger med ministre eller andre partier)	5,9 (10 %)
Deltage i møder i Folketingets udvalg og i folketingssalen (herunder eventuelle temadage eller rejser arrangeret af Folketinget eller udvalg)	7,4 (12 %)
Deltage i partigruppemøder eller aktiviteter knyttet hertil	5,0 (8 %)
Arbejdstimer til lovgivningsaktiviteter i alt	25,5 (43 %)
Arbejdstimer i alt	60 (100 %)
Antal respondenter	69

Note: Medlemmer af Folketinget er blevet bedt om at angive tidsforbrug for de listede opgaver i en normal arbejdsuge, hvor Folketinget er samlet. Den fulde liste af opgaver og undersøgelsens repræsentativitet er uddybet i appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Helene Helboe Pedersen og Majbritt Severin-Nielsen (2024)

Har Folketinget magt til at styrke lovgivningsopgaven?

Bogens analyser peger også på, at Folketinget i stigende grad afgiver magt til andre institutioner. Det gælder for den regeldannelse, som i stigende omfang sker i EU-regi, og for den omfattende regeldannelse, som Folketinget bemyndiger ministre og deres forvaltning til. Tabel 2 viser, at antallet af bekendtgørelser er steget med godt 2.000 fra 1990 til 2018. Selv om disse regler ikke vedtages i Folketinget, udgør de en stor del af den regulering, der gælder for borgere og virksomheder i Danmark. Her er det dog væsentligt, at det er Folketinget selv, som kan bestemme, hvor mange og hvor vide bemyndigelser til regeldannelse danske love skal indeholde.

Tabel 2. Antal (ord i) gældende bekendtgørelser

	1990	2000	2010	2018
Antal bekendtgørelser	3.731	4.682	5.468	5.793
Ord i bekendtgørelser (afrundet til mio. ord)	5,5	8,3	12,6	15,9

Note: Tabellen bygger på tabel 3.1 og tabel 3.2 i Christensen et al. 2020

Folketinget har på nogle punkter vist sig at være i stand til at regulere tempo og praksisformer i lovbehandlingen. Et eksempel er den tidligere bestemmelse i Folketingets forretningsorden om, at der skulle gå mindst 30 dage, fra et lovforslag fremsættes, til der stemmes om det. Bogen viser, at reglen har haft effekt. Langt de fleste lovforslag overholdt tidskravet, efter det blev indført. Derfor er der også grund til at tro, at Folketingets vedtagelse i juni 2025 om at forlænge lovbehandlingstiden til minimum 40 dage vil få effekt. Et andet eksempel er Folketingets beslutning om at reducere antallet af stående udvalg fra 29 til 20. Den reduktion vil betyde, at medlemmerne nu i højere grad har mulighed for at deltage i udvalgsmøderne og ikke i samme omfang som tidligere forventes at skulle være flere steder på samme tid.

Det er mere vanskeligt for Folketinget at regulere, hvad der foregår på ministerkontorerne, selv om netop disse forhandlinger har vist sig afgørende for indgåelse af aftaler og den efterfølgende lovgivningsproces. Der er gjort forsøg med at styre forhandlingsprocessen gennem kodekset for den gode forhandling, som blev givet af Udvalget for Forretningsordenen i december 2021. Her henstillede man til, at forhandlingsforløb bliver forberedt og kalendersat i god tid, at Folketingets udvalg bliver holdt orienteret, og at materiale til møderne bliver omdelt i god tid. Kodekets effekt synes dog ikke at kunne spores nær så tydeligt som bestemmelsen om 30 dages behandlingstid. Det er et godt eksempel på, at Folketingets selvregulering ikke er stærkere end de tilskyndelser, som partierne og politikerne har til at efterleve den i konkrete situationer. Samtidig er den øgede brug af aftaleparlamentarisme sket med aktiv medvirken fra Folketingets partier og politikere. Hvis Folketinget er kørt ud på et vigespor, er det derfor i høj grad med Folketinget selv som togfører.



Bogen er udkommet 7. oktober 2025 på Aarhus Universitetsforlag.
ISBN: 78 87 7597 615 7
E-bog og lydbog kan hentes gratis på unipress.dk.
For yderligere oplysninger kontakt leder af Magtudredningen 2.0: Michael Bang Petersen, michael@ps.au.dk