

Udkast

Vejledning om lov kvalitet

Forord

Vejledning om lovkvalitet, der i dag er det vigtigste redskab ved udarbejdelsen af lovforslag, foreligger hermed i en ny udgave. Den nye udgave bygger på den seneste udgave af vejledningen fra 2018, men er på en række områder udbygget og revideret, og strukturen er ændret.

Vejledningen dækker hele arbejdet med et lovforslag – fra vurdering af, om der bør lovgives, til opfølgning på det vedtagne lovforslag. Vejledningen omfatter således bl.a. udarbejdelsen af bidrag til lovprogrammet, udformningen af forslaget, bedømmelsen af forslaget i forhold til de retlige grænser for lovgivningsmagten og almindelige retsprincipper, forelæggelsen for andre ministerier, offentlig høring, behandlingen af forslaget i regeringen og i Folketinget, stadfæstelsen af det vedtagne forslag og kundgørelsen af loven samt udarbejdelsen af lovbekendtgørelser.

Vejledningen skal ses i sammenhæng med vejledning om administrative forskrifter, som omfatter den efterfølgende udmøntning af loven ved bekendtgørelser, kongelige anordninger, cirkulærer og vejledninger.

Vejledning om lovkvalitet og vejledning om administrative forskrifter udgør således til sammen en beskrivelse af alle dele af lovgivningsarbejdet.

Det er håbet, at de to vejledninger vil være til nytte og inspiration i det daglige lovgivningsarbejde og være med til at fastholde og udbygge en høj kvalitet i love og administrative forskrifter i Danmark.

Vejledningen gælder for udkast til lovforslag, der sendes i offentlig høring fra den [...].

Vejledning nr. 9539 af 26. juni 2018 om lovkvalitet bortfalder.

Justitsministeriet, den [...]

[...]

/ [...]

Indholdsfortegnelse

1. Tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet	11
1.1. Bør der lovgives?	11
1.2. Retningslinjer for afviklingen af folketingsårets lovforslag.....	13
1.3. Lovprogrammet	15
1.3.1. Indkaldelse af bidrag til lovprogrammet	16
1.3.2. Retlige grænser og almindelige retsprincipper.....	18
1.3.3. Koordinering med andre ministerier	18
1.3.4. Behandlingen af ministeriernes bidrag og godkendelsen af lovprogrammet.....	19
1.3.5. Offentliggørelsen af lovprogrammet	20
1.3.6. Efterfølgende ændringer og status for afviklingen af lovprogrammet.....	21
1.4. Behovet for flerårig planlægning af lovgivningsarbejdet.....	22
1.5. Lovforberedelse i udvalg eller i ministeriet.....	22
1.6. Tidsplan for det enkelte lovforslag	23
2. Sproget i lovforslag	25
3. Lovteksten	29
3.1. Valget mellem ændringslov og ny hovedlov	29
3.2. Valget mellem et eller flere lovforslag	30
3.3. Forslag til hovedlove	31
3.3.1. Titel.....	31
3.3.2. Lovtekstens systematik.....	33
3.3.3. Lovtekstens opstilling.....	35
3.3.3.1. Kapitler, paragraffer, stykker m.v.	35
3.3.3.2. Opregninger	36
3.4. Forslag til ændringslove	39
3.4.1. Titel.....	39
3.4.2. Undertitel.....	41
3.4.3. Lovtekstens systematik og opstilling	41
3.4.4. Indledningen til de enkelte ændringsparagraffer.....	42
3.4.5. Udformningen af de enkelte ændringer.....	45
3.4.5.1. Eksempel med ofte forekommende ændringer	45
3.4.5.2. Rækkefølge	50

3.4.5.3. Præciser mest muligt.....	51
3.4.5.4. Nyaffattelse	52
3.4.5.5. Ophævelser.....	53
3.4.5.6. Indsættelse af nye bestemmelser.....	55
3.4.5.7. Rykning.....	59
3.4.5.8. Flere ens ændringer	61
3.4.5.9. Indsættelse af nyt afsnit eller kapitel	63
3.4.5.10. Indsættelse eller ændring af bilag	64
3.4.5.11. Ændringer af tegn	65
3.4.5.12. Konsekvensændringer.....	65
3.4.5.13. Ressortændringer, overførsel af opgaver mellem myndigheder m.v.....	66
3.4.5.14. Ændring af ikke-ikrafttrådte ændringslove.....	67
3.5. Ikrafttræden og virkning	68
3.5.1. Ikrafttrædelsesbestemmelser	68
3.5.1.1. Ikrafttræden på en bestemt dato	68
3.5.1.2. Ikrafttræden dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende	70
3.5.1.3. Ikrafttræden ved bekendtgørelsen i Lovtidende	71
3.5.1.4. Ikrafttræden på et tidspunkt, som ministeren fastsætter	71
3.5.2. Ikrafttræden af erhvervsrettet regulering.....	72
3.5.2.1. Fælles ikrafttrædelsesdatoer.....	72
3.5.2.2. Vedtagelse eller udstedelse mindst 4 uger før ikrafttrædelsestidspunktet....	74
3.5.2.3. Beslutningsproceduren ved fravigelse	75
3.5.2.4. Offentliggørelse på Virk.dk	75
3.5.3. Virkningsbestemmelser	76
3.6. Ophævelse af love.....	77
3.7. Overgangsregler.....	78
3.8. Territorialbestemmelser og særlige love for Færøerne eller Grønland	79
3.8.1. Oversigt	79
3.8.2. Hovedlovforslag	82
3.8.2.1. Loven skal ikke gælde for Færøerne eller Grønland	82
3.8.2.2. Loven skal gælde direkte for Færøerne eller Grønland	82
3.8.2.3. Loven skal kunne sættes i kraft med ændringer eller sættes i kraft senere...	83

3.8.2.4. Særlig lov for Færøerne eller Grønland	84
3.8.3. Ændringslovforslag	85
3.8.3.1. Hovedloven gælder ikke for Færøerne eller Grønland og indeholder ikke en anordningshjemmel	85
3.8.3.2. Hovedloven gælder direkte for Færøerne eller Grønland	85
3.8.3.3. Hovedloven er sat i kraft ved kongelig anordning	87
3.8.3.4. Hovedloven indeholder en anordningshjemmel, der ikke er udnyttet	90
3.8.4. Samlelovforslag	91
3.8.5. Særligt om EU-retsakter	93
3.9. Bilag til loven	94
4. Lovforslagets bemærkninger	97
4.1. Overordnet	97
4.2. Almindelige bemærkninger	97
4.2.1. Opstilling	97
4.2.2. Indholdsfortegnelse	98
4.2.3. Indledning	99
4.2.4. Baggrund	99
4.2.5. Lovforslagets hovedpunkter	100
4.2.5.1. Inddeling og overordnet om indholdet	100
4.2.5.2. Gældende ret	101
4.2.5.3. Eventuelle bestemmelser i et EU-direktiv m.v.	101
4.2.5.4. Eventuelle overvejelser i udvalg m.v.	102
4.2.5.5. Fagministeriets overvejelser	102
4.2.5.6. Den foreslåede ordning	103
4.2.6. Konsekvenser ud over de obligatoriske konsekvensvurderinger	103
4.2.6.1. Overordnet	103
4.2.6.2. Forholdet til grundloven, Danmarks internationale forpligtelser eller databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven	104
4.2.6.3. Ligestillingsmæssige konsekvenser	105
4.2.6.4. Regionale konsekvenser, herunder for landdistrikter	106
4.2.6.5. Konsekvenser for nordisk samarbejde	108
4.2.6.6. Konsekvenser for rigsfællesskabet	108
4.2.6.7. Konsekvenser for opfyldelsen af FN's verdensmål	109

4.2.7. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige	110
4.2.7.1. Økonomiske konsekvenser for det offentlige	111
4.2.7.2. Implementeringskonsekvenser for det offentlige	113
4.2.8. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.	116
4.2.9. Administrative konsekvenser for borgerne	117
4.2.10. Klimamæssige konsekvenser	119
4.2.11. Miljø- og naturmæssige konsekvenser	120
4.2.12. Forholdet til EU-retten	122
4.2.12.1. EU-retlige aspekter	122
4.2.12.2. Principperne for implementering af EU-regulering.....	123
4.2.12.3. Særligt om statsstøtte	125
4.2.13. Hørte myndigheder og organisationer m.v.....	127
4.2.14. Sammenfattende skema.....	128
4.3. Specielle bemærkninger.....	130
4.4. Bilag til lovforslaget	135
4.4.1. Paralleltekster	135
4.4.2. Andre bilag	138
5. Retlige grænser for lovgivningsmagten.....	139
5.1. Indledning	139
5.2. Grundloven	139
5.2.1. Grundlovens § 43 om beskatning.....	140
5.2.1.1. Delegationsforbuddet.....	140
5.2.1.2. Nærmere om afgrænsningen af grundlovens skattebegreb.....	140
5.2.1.3. Nærmere om gebyrer	141
5.2.2. Grundlovens § 73 om ejendomsrettens ukrænkelighed (ekspropriation)	142
5.3. EU-retten.....	144
5.4. Internationale menneskerettighedskonventioner	146
5.4.1. Overordnet om menneskerettighedskonventioner.....	146
5.4.2. Forbuddet mod selvinkriminering	147
5.4.3. Forbuddet mod straf med tilbagevirkende kraft.....	148
5.4.4. Retten til respekt for privatliv og familieliv m.v.....	149
5.4.5. Forbud mod diskrimination	152
6. Almindelige retsprincipper	155

6.1. Principper, der bygger på grundloven	155
6.1.1. »Singular« lovgivning	155
6.1.2. Endelighedsbestemmelser	156
6.1.3. Kontrolbestemmelser.....	156
6.2. Tilbagevirkende kraft.....	157
6.3. Tilbagekaldelse af autorisationer m.v.....	159
6.4. Udpantningsret.....	161
6.5. Områder, der er reguleret af uskrevne retsregler.....	162
6.6. Forholdet til centrale tværgående love og retsgrundsætninger.....	163
6.7. Regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner	164
7. Særlige bestemmelser og emner.....	166
7.1. Definitionsbestemmelser	166
7.2. Bemyndigelsesbestemmelser	166
7.3. Bestemmelser om behandling af personoplysninger	169
7.3.1. Overordnet om de databeskyttelsesretlige regler	169
7.3.2. Anvendelsesområdet for databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven	170
7.3.3. Kategorier af personoplysninger	171
7.3.4. Behandlingshjemler i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven.	172
7.3.5. De generelle principper for behandling af personoplysninger	173
7.3.6. Udarbejdelse af nationale særregler for behandling af personoplysninger inden for databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde.....	174
7.3.6.1. Databeskyttelsesforordningens råderum for fastsættelse af nationale særregler om behandling af personoplysninger	174
7.3.6.2. Tjekliste ved udarbejdelse af nationale særregler for behandling af almindelige personoplysninger.....	175
7.3.6.3. Tjekliste for udarbejdelse af nationale særregler for behandling af følsomme personoplysninger.....	178
7.3.7. Bestemmelser, der etablerer offentliggørelsesordninger.....	179
7.3.8. Øvrige bestemmelser inden for databeskyttelseslovgivningens område	181
7.3.8.1. Konsekvensanalyse	181
7.3.8.2. Samkøring.....	182
7.4. Implementering af EU-regulering.....	183

7.4.1. Generelt om implementering af EU-regulering	183
7.4.2. Principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering	184
7.4.3. Implementeringsplaner for erhvervsrettet EU-regulering	185
7.4.4. Implementering af ikke-erhvervsrettet EU-regulering	186
7.4.5. Notehenvisninger i love, der gennemfører EU-retsakter	186
7.4.5.1. Direktiver m.v.	186
7.4.5.2. Forordninger.....	189
7.4.5.3. Notifikation efter informationsproceduredirektivet.....	190
7.5. Henvisninger	190
7.5.1. Henvisninger til love og EU-retsakter i lovteksten	190
7.5.2. Henvisninger til Folketingstidende m.v. i lovforslagets bemærkninger	192
7.6. Straffebestemmelser.....	193
7.6.1. Anvendelse af straffebestemmelser.....	193
7.6.2. Strafferammer.....	195
7.6.3. Regulering af strafniveauet	196
7.6.4. Tilregnelser	198
7.6.5. Forsøg.....	198
7.6.6. Juridiske personer.....	199
7.6.7. Objektivt individualansvar	199
7.7. Administrative sanktioner.....	200
7.7.1. Administrative bødeforelæg.....	200
7.7.2. Administrative tvangsbøder	201
7.7.3. Administrative bøder.....	202
7.8. Alternative kundtgørelsesordninger.....	203
7.9. Straksstadfæstelse	204
7.10. Lovovervågning og revisions- og udløbsbestemmelser	205
7.10.1. Lovovervågning.....	205
7.10.2. Revisionsbestemmelser	206
7.10.3. Udløbsbestemmelser (ophørsklausuler)	207
7.11. Særlige kompetenceregler	210
7.12. Folketingets samtykke efter grundlovens § 19	211
7.13. Dommeres medlemskab af offentlige råd og nævn	212
7.14. Digitaliseringsklar lovgivning	214
7.15. Innovations- og iværksættertjek for erhvervsrettet regulering	216

7.16. Geografi i lovgivningen	216
8. Forelæggelse for andre ministerier, Europa-Kommissionen m.v.	217
8.1. Forelæggelse for andre ministerier m.v.	217
8.1.1. Finansministeriet	217
8.1.2. Erhvervsministeriet	218
8.1.3. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Miljøministeriet.....	221
8.1.4. Datatilsynet.....	221
8.1.5. Rigsrevisor.....	221
8.1.6. Justitsministeriet.....	222
8.1.7. Øvrige ministerier.....	222
8.2. Forelæggelse for de færøske og grønlandske myndigheder	222
8.3. Forelæggelse for Europa-Kommissionen m.v.	224
9. Fra offentlig høring til fremsættelse	227
9.1. Offentlig høring	227
9.1.1. Om offentlig høring.....	227
9.1.2. Høringsfrist.....	229
9.1.3. Høringsparter.....	230
9.1.4. Orientering af Folketingets udvalg.....	230
9.1.5. Høringsportalen	230
9.1.6. Hørings svar og høringsnotat	230
9.2. Lovteknisk gennemgang	234
9.2.1. Lovteknisk gennemgang i eget ministerium	234
9.2.2. Lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet	235
9.3. Forelæggelse for regeringens koordinationsudvalg.....	237
9.4. Forelæggelse på ministermøde	238
9.5. Forelæggelse i Statsrådet før fremsættelsen for Folketinget	240
9.6. Fremsættelsestale	240
9.7. Lovforslaget sendes til Folketingets Lovsekretariat	242
9.8. Fremsættelsen	242
10. Folketingsbehandlingen	244
10.1. Folketingets Lovsekretariat	244
10.2. 1. behandling.....	245
10.3. Udvalgsbehandling mellem 1. og 2. behandling	246

10.4. Spørgsmål til ministeren	247
10.5. Betænkning	247
10.6. Ændringsforslag til fremsatte lovforslag	248
10.6.1. Den tekniske fremgangsmåde m.v.	248
10.6.2. Identitetsprincippet	248
10.6.3. Bemærkninger til ændringsforslag	249
10.6.4. Høring m.v. over ændringsforslag.....	250
10.7. 2. behandling.....	250
10.8. Udvalgsbehandling mellem 2. og 3. behandling	251
10.9. Tillægsbetænkning.....	252
10.10. 3. behandling.....	252
10.11. Hastebehandling.....	253
11. Efter vedtagelsen	256
11.1. Orientering af ministerier, organisationer m.v.	256
11.2. Stadfæstelse	256
11.3. Kundgørelse og offentliggørelse.....	258
11.3.1. Kundgørelse i Lovtidende	258
11.3.2. Særligt om kundgørelse på Færøerne og i Grønland.....	259
11.3.3. Retsinformation	260
11.3.4. Offentlighedsportalen	261
11.3.5. Offentliggørelse af erhvervsrettede love på Virk.dk.....	262
11.4. Håndhævelse	263
11.5. Efterfølgende notifikation af Europa-Kommissionen	264
11.6. Forelæggelse af loven for de færøske og grønlandske myndigheder	266
11.7. Opfølgning på loven	266
11.8. Udarbejdelse af lovbekendtgørelser	267
11.8.1. Om lovbekendtgørelser	267
11.8.2. Hvilke ændringer kan der foretages?.....	268
11.8.3. Den praktiske fremgangsmåde	269

1. Tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet

1.1. Bør der lovgives?

I en række tilfælde vil det uden videre være klart, at der på et givet område er behov for lovgivning. Et behov for lovgivning kan f.eks. følge af EU-retlige eller andre traktatmæssige forpligtelser eller politiske aftaler.

Desuden kan lovgivning undertiden skabe større klarhed over retstilstanden og dermed bl.a. give borgere, virksomheder m.v. bedre mulighed for at kende deres retsstilling, ligesom den kan medføre forenkling af forvaltningens og domstolenes arbejde. Disse hensyn kan tale for lovgivning.

Imidlertid kan det forhold, at et retsområde ikke er nærmere reguleret i lovgivningen, også rumme betydelige fordele og lovgivning derfor rumme tilsvarende ulemper. Det kan således give bedre muligheder for løbende justeringer og nuanceringer, at det bl.a. er domstolene, som i konkrete sager og under hensyntagen til den almindelige samfundsudvikling m.v. normerer retstilstanden på området. En sådan hensigtsmæssig smidighed vil ofte gå tabt, hvis et område mere detaljeret normeres i lovgivningen.

Afgørelsen af, om der bør lovgives på områder, der ikke hidtil har været lovreguleret, må bero på en afvejning af bl.a. de anførte hensyn. Det må herved også komme i betragtning, om det er teknisk muligt at give den ønskede retstilstand en sådan sproglig udformning, at den er egnet til at blive fastsat ved lov. Der henvises i øvrigt til pkt. [6.5] om områder, der er reguleret af uskrevne regler.

Det bør endvidere overvejes, om andre reguleringsformer end lovgivning kan være mere hensigtsmæssige.

For at kunne vurdere dette må det problem, der giver anledning til at overveje lovgivning, nøje defineres:

- Hvori består problemet?
- Hvor stort er dets omfang?
- Er der relevante erfaringer fra udlandet?

I den forbindelse må det overvejes, om det er realistisk, at et lovindgreb vil kunne løse problemet eller ændre situationen i en ønsket retning. F.eks. kan problemet være af en sådan beskaffenhed, at det ikke realistisk kan forventes, at en eventuel lovgivning vil kunne håndhæves tilstrækkeligt effektivt eller uden uforholdsmæssigt store omkostninger.

Det er vigtigt at overveje de forventede effekter af eventuel lovgivning og i den forbindelse sikre sig, at de forventede positive effekter står i rimeligt forhold til de negative effekter, som kan forudses. Dette gælder navnlig, hvis et eventuelt forslag f.eks. vil medføre store omkostninger for det offentlige eller borgerne, virksomhederne m.v.

Et led i overvejelserne om, hvorvidt og hvordan der bør lovgives, er, om der kan anvises alternativer til traditionel »regelstyring«. Sådanne alternativer kan f.eks. være:

- 1) Økonomiske incitament: Markedet bruges som reguleringsinstrument, så borgere, virksomheder m.v. tilskyndes til en bestemt adfærd ved hjælp af økonomiske incitament. Der kan f.eks. være tale om tilskudsordninger.
- 2) Egenkontrol: Certificering og anden form for egenkontrol kan være en fordel både for det offentlige, som skal bruge færre ressourcer på kontrol, og for virksomhederne m.v., som lettes for en række administrative byrder i forbindelse med den offentlige kontrol. Virksomhederne m.v. kan desuden bruge en eventuel certificering i markedsføringsøjemed.
- 3) Frivillige aftaler: Aftaler mellem det offentlige og f.eks. virksomheder m.v. forpligter virksomhederne m.v. til at indfri de aftalte målsætninger, men overlader det til virksomhederne m.v. selv at vælge, hvilke midler de vil tage i brug for at nå målet. Dette kan give fleksibilitet i opgavetilrettelæggelsen i den enkelte virksomhed m.v. og kan dermed reducere de økonomiske byrder m.v. for både det offentlige og virksomhederne m.v.
- 4) Procesregulering: Det besluttes, hvilken proces der skal føre frem til et endeligt resultat, i stedet for på forhånd at fastlægge et bestemt resultat. Der kan f.eks. være tale om krav om, at forskellige parter skal deltage i processen, og at resultatet skal være opnået i enighed. Et eksempel på denne type regulering er paritetisk sammensatte råd, nævn og udvalg, hvor arbejdsmarkedets parter er ligeligt repræsenterede.
- 5) Information: På områder som f.eks. sundhed, energi og færdsel er der tradition for at bruge oplysning og information for at ændre eller påvirke borgernes adfærd i en ønsket retning.

Nogle af de nævnte »alternative« reguleringsformer forudsætter i sig selv lovgivning, mens andre, f.eks. frivillige aftaler og information, ofte kan iværksættes uden særlig lovhjæmmel.

Det er et grundlæggende princip i dansk ret, at lovgivningen ikke bør indeholde overflødig stof. En lov bør derfor alene være en samling af retsregler. En lovtekst bør eksempelvis hverken indeholde begrundelser for lovgivningen eller rene informationer. Det betyder, at lovformen som udgangspunkt alene bør anvendes, hvis man ønsker at fastsætte regler, som skal normere retsstillingen mellem borgere, virksomheder m.v. indbyrdes, pålægge borgere, virksomheder m.v. pligter over for det offentlige eller tillægge borgere, virksomheder m.v. rettigheder over for det offentlige.

Mål, der ikke kan håndhæves med loven, eller som ikke har direkte virkning over for borgere, virksomheder m.v., bør normalt heller ikke gøres til genstand for lovgivning. En bestemmelse, hvorefter en myndighed f.eks. hvert 5. år skal udarbejde målsætninger på et givet område, der ikke vil være bindende, har ikke en normerende karakter i forhold til borgere, virksomheder m.v. Vil Folketinget knytte en sådan forudsætning til loven, er det fuldt tilstrækkeligt, at dette fremgår af bemærkningerne til lovforslaget.

Det bemærkes, at vurderingen af, om et bestemt forhold bør reguleres i selve lovteksten, eller om det alene bør omtales i lovforslagets bemærkninger, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Det bemærkes også, at der gælder særlige regler for implementering af EU-direktiver. Det følger således af EU-Domstolens praksis, at det ikke er tilstrækkeligt at regulere et spørgsmål, der er fastsat i et direktiv, i bemærkningerne til et lovforslag. Der henvises nærmere til pkt. [7.4.1].

Endelig bemærkes det, at grundlovens § 43 indeholder et delegationsforbud, således at reguleringen af skatter kun kan ske umiddelbart ved lov og altså ikke administrativt i henhold til bemyndigelse i lov. Der henvises nærmere til pkt. [5.2.1].

1.2. Retningslinjer for afviklingen af folketingsårets lovforslag

Ministeriernes tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet for et folketingsår skal ske inden for de overordnede retningslinjer og hensyn, som Folketinget og regeringen i samarbejde har udviklet.

Retningslinjerne tager især sigte på at give Folketinget den nødvendige tid til at foretage en grundig behandling af forslagene. Samtidig er overholdelsen af retningslinjerne også en vigtig

forudsætning for, at Folketinget kan planlægge lovgivningsarbejdet på en hensigtsmæssig måde.

Retningslinjerne fremgår bl.a. af bestemmelser i Folketingets forretningsorden (bekendtgørelse nr. 9578 af 4. juli 2023) og af forslag og betænkninger i forbindelse med forretningsordensændringer. Retningslinjerne for lovgivningsarbejdet er endvidere nærmere behandlet i Håndbog i folketingsarbejdet, som kan findes på Folketingets hjemmeside, ft.dk, under »Håndbog i folketingsarbejdet« eller på:

<https://www.ft.dk/da/haandbog-i-folketingsarbejdet>.

Regeringen har også i lyset af de praktiske erfaringer med tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet suppleret de rammer, som direkte fremgår af Folketingets forretningsorden, eller som er aftalt med Folketinget.

Hovedparten af de lovforslag, som regeringen påtænker at fremsætte i løbet af folketingsåret, bør fremsættes ved folketingsårets begyndelse, jf. § 10, stk. 3, i Folketingets forretningsorden. Mindst halvdelen af regeringens lovforslag bør fremsættes inden medio november.

Der lægges vægt på, at der kan fremsættes et betydeligt antal lovforslag allerede i Folketingets åbningsuge.

Som nærmere beskrevet i pkt. [3.5.2] skal erhvervsrettede love som udgangspunkt træde i kraft enten den 1. januar eller den 1. juli, og lovforslaget skal som udgangspunkt være vedtaget senest 4 uger før ikrafttrædelsesdatoen. Folketinget har tilkendegivet, at det er vigtigt, at ordningen med de fælles ikrafttrædelsesdatoer ikke hindrer en fyldestgørende folketingsbehandling. For at sikre den nødvendige tid til en ordentlig folketingsbehandling skal lovforslag, der ønskes vedtaget senest 4 uger før den 1. januar, som klar hovedregel fremsættes i Folketingets åbningsuge.

Lovforslag, der fremsættes efter medio november, bør fremsættes kontinuerligt frem til udgangen af februar. Der skal foreligge en særlig begrundelse, hvis et forslag fremsættes efter udgangen af februar.

Denne »februar-frist« er især fastsat for at give Folketinget mulighed for at foretage en grundig behandling af lovforslagene. I en række situationer vil det imidlertid ikke være muligt at overholde fristen. Der kan f.eks. være et særligt politisk ønske om at fremsætte et givet lovforslag. Der kan også være tale om, at gennemførelsen af finanslovsaftalen eller andre politiske aftaler

forudsætter hurtig lovgivning. Ligeledes kan der f.eks. være tale om særlige bindinger i forhold til EU. Om der foreligger en sådan særlig begrundelse for, at et lovforslag fremsættes efter udløbet af »februar-fristen«, drøftes konkret mellem det pågældende fagministerium og Statsministeriet, herunder i forbindelse med udarbejdelsen af de løbende statusredegørelser til Folketinget, som statsministeren afgiver i henholdsvis december, februar, marts og april. Der henvises om disse statusredegørelser til pkt. [1.3.6].

Lovforslag bør normalt fremsættes senest den 1. april, for at de kan påregnes gennemført i det pågældende folketingsår, jf. § 10, stk. 3, i Folketingets forretningsorden. Senere fremsatte forslag bør i fremsættelsestalen indeholde en begrundelse for den sene fremsættelse og en angivelse af, om forslaget ønskes gennemført i det pågældende folketingsår. Fremsættes et forslag efter den 1. april, skal der, hvis 17 medlemmer af Folketinget forlanger det, foretages afstemning om, hvorvidt 1. behandling kan finde sted. Forud for en sådan afstemning kan Folketingets formand sætte spørgsmålet til særskilt forhandling.

Denne »april-frist« skal normalt betragtes som det absolut seneste tidspunkt for fremsættelse af lovforslag. Der skal foreligge helt særlige omstændigheder, hvis et forslag fremsættes efter den 1. april.

Hverken »februar-fristen« eller »april-fristen« tager sigte på lovforslag, der fremsættes med henblik på genfremsættelse i det følgende folketingsår. En række hensyn, herunder til lovkvalitet og til offentlighedens inddragelse, kan i nogle tilfælde tale for, at et lovforslag fremsættes til »præsentation«, men først forudsættes undergivet en samlet folketingsbehandling i det følgende folketingsår.

Som nærmere beskrevet i pkt. [8] gælder der en række regler og retningslinjer om forelæggelse af udkast til lovforslag for andre ministerier, Europa-Kommissionen m.v. Der lægges endvidere stor vægt på, at lovgivningsarbejdet tilrettelægges, så der sikres tid til rimelige høringsfrister (se pkt. [9.1] om offentlig høring). Herudover skal udkast til lovforslag bl.a. forelægges for regeringen og behandles i Statsrådet, jf. nærmere pkt. [9.3]-[9.5].

De ovenfor omtalte rammer for tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet stiller betydelige krav til ministerierne, herunder om en grundig planlægning af det samlede lovgivningsarbejde, specielt i forbindelse med udarbejdelsen af bidraget til lovprogrammet, samt en stram styring af gennemførelsen af programmet.

1.3. Lovprogrammet

Lovprogrammet offentliggøres samtidig med, at statsministeren holder sin åbningstale i Folketinget den første tirsdag i oktober. Lovprogrammet kan findes på Statsministeriets hjemmeside (stm.dk).

De lovforslag og beslutningsforslag, som regeringen forventer at fremsætte i løbet af et folketingsår, samt redegørelser, som regeringen forventer at afgive, skal optages på lovprogrammet, der udarbejdes af Statsministeriet på baggrund af bidrag fra fagministerierne.

Formålet med lovprogrammet er at give Folketinget et overblik over de lovforslag m.v., som regeringens politik vil udmønte sig i. Lovprogrammet giver endvidere Folketinget et grundlag for planlægningen af Folketingets arbejde i det pågældende folketingsår, herunder i udvalgene. Endelig anvendes lovprogrammet som et styringsinstrument i regeringsarbejdet.

1.3.1. Indkaldelse af bidrag til lovprogrammet

Statsministeriet indkalder ministeriernes bidrag til brug for udarbejdelsen af lovprogrammet. Indkaldelsen sker normalt før vinterferien med afleveringsfrist medio maj.

Ministeriernes bidrag til udarbejdelsen af lovprogrammet omfatter bl.a. en beskrivelse af de enkelte lovforslag, beslutningsforslag og redegørelser udarbejdet efter skabeloner, der vedlægges indkaldelsen.

Herudover skal bidraget ledsages af et notat med udkast til korte tekster (3-6 linjer) om hvert lovforslag, som skal fremgå af selve lovprogrammet, der offentliggøres (se herom pkt. [1.3.5]).

Beskrivelsen af lov- og beslutningsforslag omfatter bl.a. følgende:

- Forslagets titel og tidspunktet for fremsættelse for Folketinget anført i 14-dages intervaller (Okt I, Okt II osv.).
- Et resumé af forslaget på 3-6 linjer. I resuméet indsættes desuden oplysning om ikrafttrædelsestidspunkt, hvis forslaget er omfattet af ordningen med de fælles ikrafttrædelsestidspunkter for erhvervsrettet lovgivning (se herom pkt. [3.5.2]). Erhvervsrettede lovforslag markeres desuden med en stjerne i oversigten over forslag, hvis forslaget ønskes vedtaget senest 4 uger før den 1. januar.

- En uddybende beskrivelse af forslaget, herunder baggrunden for forslaget (f.eks. opfølgning på regeringsgrundlag, udvalgsrapport og politisk situation), forslagets formål og hovedpunkterne af forslagets indhold. Hvis der er tale om en genfremsættelse eller fremsættelse på baggrund af en revisionsbestemmelse m.v., angives dette.
- En beskrivelse af forslagets økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige, økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet, administrative konsekvenser for borgerne, klimamæssige konsekvenser, miljø- og naturmæssige konsekvenser samt forholdet til EU-retten. Herudover beskrives bl.a. forslagets ligestillingsmæssige konsekvenser, konsekvenser for opfyldelsen af FN's verdensmål, regionale konsekvenser, herunder for landdistrikterne, samt eventuelle yderligere konsekvenser (f.eks. i forhold til rigsfællesskabet, sundhed og frivilligt arbejde). Der henvises om vurderingen af disse konsekvenser nærmere til pkt. [4.2.6]-[4.2.12].
- Oplysninger om eventuelle konsekvensændringer inden for andre ministerområder og om eventuel sammenhæng med andre forslag, herunder forslag fra andre ministerier, og om forslaget er en del af lovpakke eller lignende.
- En vurdering af, om lovgivning er nødvendig, herunder om det er muligt at anvende andre former for regulering.

Det forudsættes, at finansieringen af eventuelle merudgifter i forbindelse med lovprogrammet som altovervejende hovedregel sker i forbindelse med udarbejdelsen af finanslovsforslaget. Det er således som udgangspunkt ikke muligt at foretage nye prioriteringer efter færdiggørelsen af finanslovsforslaget medio juni.

I helt særlige tilfælde kan der aftales en alternativ proces med Finansministeriet, så finansieringen aftales med Finansministeriet eller besluttes i regeringens økonomiudvalg senest i august.

Den tætte koordinering mellem lovprogramprocessen og udarbejdelsen af forslaget til finanslov kræver, at bidragene til lovprogrammet, der sendes til Statsministeriet medio maj, som altovervejende udgangspunkt er endelige. Eventuelle nye forslag til lovprogrammet – eksempelvis i løbet af august – bør således være en undtagelse.

Med hensyn til afviklingsprofilen for lovprogrammet forudsættes det, at hvert enkelt ministeriums bidrag til lovprogrammet som udgangspunkt efterlever, at mindst halvdelen af forslagene kan fremsættes inden medio november, heraf et betydeligt antal i Folketingets åbningssuge. Forslag, der ønskes fremsat efter medio november, bør fremsættes kontinuerligt frem til udgangen af februar. Endelig skal der foreligge en særlig begrundelse, hvis der medtages forslag, der først kan fremsættes efter udgangen af februar, og det forudsættes, at der ikke planlægges fremsat forslag efter »april-fristen« i Folketingets forretningsorden (bekendtgørelse nr. 9578 af 4. juli 2023). Der henvises i øvrigt til pkt. [1.2], hvor retningslinjerne for afviklingen af et folketingsårs lovforslag er nærmere beskrevet.

Lovprogrammets værdi som planlægningsinstrument er naturligvis afhængig af, at programmet med hensyn til forslagene og tidsangivelserne er så »komplet« som muligt. Det er afgørende, at der sker en grundig forberedelse af bidrag til lovprogrammet i ministerierne, ligesom det er vigtigt, at de oplysninger, der gives til Folketinget omkring afviklingen af lovprogrammet, også kan efterleves.

Beskrivelsen af redegørelserne omfatter redegørelsens titel, tidspunktet for afgivelse i Folketinget i 14-dages intervaller samt en kort beskrivelse af redegørelsens indhold samt baggrunden for og formålet med redegørelsen.

1.3.2. Retlige grænser og almindelige retsprincipper

I forbindelse med udarbejdelsen af et lovforslag er det nødvendigt at være opmærksom på de retlige grænser, der gælder for lovgivningsmagten, og på en række almindelige retsprincipper. Allerede i forbindelse med udarbejdelsen af bidrag til lovprogrammet bør der udvises opmærksomhed over for disse retlige grænser og almindelige retsprincipper. Der henvises om de retlige grænser og almindelige retsprincipper til pkt. [5] og [6].

Hvis et lovforslag, som påtænkes optaget på lovprogrammet, efter fagministeriets opfattelse rejser mere vanskelige spørgsmål om forholdet til f.eks. grundloven, EU-retten, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller almindelige retsprincipper, vil det ofte være hensigtsmæssigt at forelægge disse spørgsmål særskilt for Justitsministeriet, så vidt muligt inden forslaget sendes i offentlig høring.

1.3.3. Koordinering med andre ministerier

Lovgivningsarbejdet i de enkelte ministerier forudsætter altid i større eller mindre omfang en vis koordinering med andre ministerier m.v. Det er vigtigt på et så tidligt tidspunkt som muligt at overveje det konkrete behov for denne koordinering og planlægning heraf. Efter omstændighederne må disse overvejelser og en eventuel koordinering allerede foretages i forbindelse med udarbejdelsen af bidrag til lovprogrammet.

Hvis et lovforslag, der søges optaget på lovprogrammet, har berøring til et andet ministeriums ressort, er det vigtigt allerede på et tidligt tidspunkt at tage kontakt til dette ministerium, så der sker den fornødne koordinering. Der kan også i øvrigt være behov for at drøfte et påtænkt bidrag til lovprogrammet med andre ministerier m.v.

Som det fremgår af pkt. [8], skal et udkast til lovforslag i en række tilfælde forelægges for andre ministerier m.v. eller behandles i regeringsudvalg. Det kan være relevant at inddrage bl.a. disse ministerier allerede i forbindelse med udarbejdelsen af det påtænkte bidrag til lovprogrammet.

Det bemærkes herudover, at flere ministerier m.v. med ansvar for konsekvensvurderinger eller andre tværgående problemstillinger i lovgivningsarbejdet har indført screeningsordninger, hvor de gennemgår de andre ministeriers bidrag til lovprogrammet og tager kontakt til relevante ministerier med henblik på at blive inddraget i arbejdet med bestemte lovforslag.

1.3.4. Behandlingen af ministeriernes bidrag og godkendelsen af lovprogrammet

Ministeriernes bidrag til lovprogrammet behandles normalt af en særlig departementschef-gruppe om lov kvalitet under Statsministeriet. Behandlingen foretages med udgangspunkt i beskrivelserne af forslagene og på baggrund af drøftelser med ministerierne.

Møderne i departementschefgruppen om lov kvalitet finder normalt sted før sommerferien og har bl.a. til formål at give mulighed for en tværgående drøftelse af bidragene og identificere forslag, hvor der er politiske, juridiske eller økonomiske udeståender, herunder om der er behov for en særskilt forelæggelse af et udkast til lovforslag for regeringens koordinationsudvalg eller regeringens økonomiudvalg.

Det samlede udkast til lovprogram udarbejdes af Statsministeriet på baggrund af ministeriernes bidrag, drøftelserne i departementschefgruppen for lov kvalitet, eventuelle særskilte drøftelser i regeringsudvalg samt løbende kontakt med ministerierne.

Udkastet til lovprogram behandles normalt i regeringens koordinationsudvalg i juni eller august og ultimo september. Hertil kommer, at udvalgte lovforslag bliver genstand for særskilt drøftelse i regeringens økonomiudvalg eller regeringens koordinationsudvalg i løbet af august og september. Lovprogrammet forelægges endeligt på ministermødet umiddelbart inden Folketingets åbning den første tirsdag i oktober.

De overordnede linjer i lovprogrammet drøftes efter fast praksis mellem statsministeren og Folketingets Udvalg for Forretningsordenen ved et møde umiddelbart inden folketingsårets start. Mødet vedrører især de generelle aspekter af lovgivningsarbejdet, bl.a. antallet af lovforslag og den forventede afviklingsprofil over folketingsåret. Herudover er mødet en anledning til at drøfte andre generelle spørgsmål i relation til lovgivningsarbejdet m.v.

1.3.5. Offentliggørelsen af lovprogrammet

Lovprogrammet offentliggøres samtidig med, at statsministeren holder sin åbningstale i Folketinget den første tirsdag i oktober.

Lovprogrammets hoveddel består af en kortfattet beskrivelse af de lovforslag og forslag til folketingsbeslutninger, som regeringen forventer at fremsætte i løbet af det kommende folketingsår. Ud for hvert forslag angives et forventet fremsættelsestidspunkt fordelt på 14-dages intervaller (f.eks. Okt I eller Okt II). Forslagene grupperes ministervis, og ministrene opføres i alfabetisk rækkefølge. Under hver minister opføres forslagene efter forventet fremsættelsestidspunkt. Der kan i lovprogrammet også være en kort omtale af mere generelle emner, bl.a. om sammenhængen mellem lovprogrammet og regeringens generelle politiske målsætninger.

Beskrivelsen af et lov- eller beslutningsforslag i lovprogrammet er kort – normalt 3-6 linjer – og fremhæver det politisk centrale i forslaget. I nogle tilfælde – bl.a. ved meget tekniske forslag – vil den mest dækkende beskrivelse kunne gives ved at beskrive formålet med forslaget. I andre tilfælde vil en kort indholdsbeskrivelse eller en kombination af en indholds- og formålsbeskrivelse være det mest hensigtsmæssige. Hvis et forslag er en opfølgning på regeringsgrundlaget eller en politisk aftale, anføres dette til sidst i beskrivelsen. Det samme gælder, hvis et forslag har væsentlig sammenhæng med andre forslag i lovprogrammet, herunder forslaget til finanslov. Det anføres også, hvis der er tale om en genfremsættelse af et forslag. Det bør endvidere anføres, hvis et lovforslag bygger på større udvalgsarbejder m.v.

I en række tilfælde kan der ved offentliggørelsen af lovprogrammet ikke gives en nærmere beskrivelse af et forslags indhold. I sådanne tilfælde udarbejdes en overordnet tekst, der f.eks. angiver, at der vil blive fremsat et forslag på det pågældende område.

1.3.6. Efterfølgende ændringer og status for afviklingen af lovprogrammet

Lovprogrammets værdi som planlægningsinstrument er som nævnt afhængig af, at programmet med hensyn til forslagene og tidsangivelserne er så »komplet« som muligt. Erfaringen er imidlertid, at der løbende i et folketingsår kan opstå behov for yderligere lovgivning, typisk i forbindelse med større politiske aftaler, bl.a. om finansloven, og at nogle af de bebudede forslag ikke fremsættes. Der kan også ske justeringer af fremsættelsestidspunkterne.

Justeringer af fremsættelsestidspunkter og nye forslag m.v. skal meldes ind til Statsministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af de løbende statusredegørelser til Folketinget om afviklingen af lovprogrammet.

Statsministeren sender således i begyndelsen af henholdsvis december, februar, marts og april redegørelser til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen om status for afviklingen af lovprogrammet. Redegørelserne kan også findes på Statsministeriets hjemmeside (stm.dk). Redegørelserne er et vigtigt instrument til at justere forventningerne til lovgivningsarbejdet i forhold til forudsætningerne i lovprogrammet og dermed til at give Folketinget det mest aktuelle grundlag for den videre planlægning af folketingsårets lovgivningsarbejde.

Redegørelserne er udformet således, at de viser udestående forslag (titler) med forventet fremsættelsestidspunkt. Eventuelle nye forslag medtages også med forventet fremsættelsestidspunkt og angivelsen »[Nyt]«. Forslag, der er udgået af lovprogrammet, fremgår ikke af redegørelserne.

Redegørelserne om status for afviklingen af lovprogrammet udarbejdes af Statsministeriet på grundlag af bidrag fra ministerierne. Det er forudsat, at ministerierne i forbindelse med nye forslag udarbejder en beskrivelse af forslagene efter den samme skabelon, som anvendes i forbindelse med bidrag til lovprogrammet, ligesom det forudsættes, at finansieringen af eventuelle merudgifter er aftalt med Finansministeriet. Dog kan beskrivelsen efter skabelonen, som anvendes i forbindelse med bidrag til lovprogrammet, som udgangspunkt udelades ved forslag, der følger op på politiske aftaler, og som har været genstand for tværministeriel koordination. Det er ligeledes forudsat, at ministerierne ved eventuelle justeringer af fremsættelsestidspunktet for forslag giver en begrundelse herfor.

1.4. Behovet for flerårig planlægning af lovgivningsarbejdet

Ministeriernes planlægning af lovgivningsarbejdet i forbindelse med lovprogrammet har typisk en etårig horisont. Det kan imidlertid være en fordel – på områder, hvor det er muligt – internt i ministerierne at betragte lovgivningsarbejdet i et længere tidsperspektiv. Dette vil styrke realismen i lovprogrammet og medvirke til, at der kan fremsættes flere forslag tidligt i folketingsåret. Samtidig vil lovgivningsarbejdet i ministerierne kunne tilrettelægges mere hensigtsmæssigt, bl.a. således at de »pukler«, der er i forbindelse med det enkelte folketingsårs lovgivningsarbejde, i et vist omfang kan udjævnes.

1.5. Lovforberedelse i udvalg eller i ministeriet

Skal et lovgivningsspørgsmål tages op, må der tages stilling til, under hvilke organisatoriske former lovforberedelsen bør finde sted.

Der tales ofte om, at der består to muligheder: Lovgivningsarbejdet udføres alene i det pågældende fagministerium, eller der nedsættes et lovforberedende udvalg (eller en kommission eller arbejdsgruppe m.v.) med efterfølgende ministeriel behandling. Det er imidlertid væsentligt at fremhæve, at der også findes mellemformer.

I almindelighed kommer det alene på tale at nedsætte lovforberedende udvalg, hvis der er tale om lovgivning af mere omfattende eller principiel karakter. Lovforslag, der sagligt og politisk må anses for ukomplicerede, vil normalt alene blive forberedt i fagministerierne, herunder i styrelser. Også i andre tilfælde kan det være påkrævet, at lovforberedelsen alene sker i det pågældende fagministerium. Det gælder f.eks. ved lovgivning af hastende karakter, f.eks. i forbindelse med opfølgning på politiske aftaler.

Der er imidlertid væsentlige fordele forbundet med nedsættelse af lovforberedende udvalg. Først og fremmest sikres det – hvis udvalget er hensigtsmæssigt sammensat – at de berørte myndigheders og organisationers interesser er repræsenteret, og at den nødvendige og relevante sagkundskab er til stede. Det indebærer bl.a., at de synspunkter m.v., der bør tages hensyn til ved lovforberedelsen, fra begyndelsen kan blive lagt åbent frem og gennemdrøftet i stedet for, at udkastet til lovforslag i forbindelse med den offentlige høring måske bliver udsat for væsentlig kritik.

Der kan imidlertid også være ulemper forbundet med nedsættelse af lovforberedende udvalg.

I praksis er et væsentligt argument mod nedsættelse af lovforberedende udvalg ofte, at det er tidskrævende. Det er en generel erfaring, at udvalgsarbejde jævnligt strækker sig over en længere periode, bl.a. på grund af udvalgenes størrelse og det forhold, at det ofte er vanskeligt for medlemmerne at mødes tilstrækkeligt hyppigt. Det er også en almindelig erfaring, at udvalgsarbejde lægger beslag på betydelige ressourcer hos de implicerede, ikke mindst hos formanden og udvalgets sekretariat.

Disse ulemper må i muligt omfang afbødes ved en hensigtsmæssig sammensætning af udvalget og ikke mindst ved en gennemtænkt og fleksibel tilrettelæggelse af udvalgets og sekretariatets arbejde.

Der er grund til at fremhæve, at de skitserede fremgangsmåder – forberedelse alene i fagministerierne eller nedsættelse af lovforberedende udvalg – ikke er de eneste. I tilfælde, hvor der er grunde, som taler for nedsættelse af et udvalg, men hvor f.eks. tidsmæssige hensyn taler imod, bør det således overvejes, om de fordele, der er forbundet med nedsættelse af udvalg, helt eller delvis kan opnås ved en anden og administrativt mindre tung fremgangsmåde.

Som eksempel kan nævnes, at der – før udarbejdelsen af egentlige udkast til lovforslag – kan udarbejdes notater eller lignende med bl.a. en nærmere redegørelse for problemstillingen og skitsering af forskellige løsningsmodeller, som herefter eventuelt sendes i høring hos berørte myndigheder og organisationer m.v. På den måde vil en række centrale synspunkter og argumenter være fremme allerede på det tidspunkt, hvor de første egentlige udkast til lovforslag udarbejdes.

Der kan også nedsættes mere uformelle arbejdsgrupper m.v., som efter behov kan mødes med henblik på drøftelse af spørgsmål af betydning for arbejdet med udkastet til lovforslag. I særlige tilfælde kan det desuden komme på tale at afholde mundtlige høringer med henblik på belysning af de spørgsmål, der påtænkes lovgivet om.

1.6. Tidsplan for det enkelte lovforslag

De fleste lovforslag, der fremsættes for Folketinget, fremgår af lovprogrammet. Det er i den forbindelse anført, hvornår lovforslaget påtænkes fremsat. Det er vigtigt, at dette fremsættelsestidspunkt så vidt muligt overholdes.

Den nærmere proces i lovforberedelsen, indtil udkastet til lovforslag er klar til fremsættelse for Folketinget, består af en lang række led. Der skal f.eks. tilvejebringes de nødvendige faktuelle og retlige oplysninger til brug for udarbejdelsen af udkastet, der skal eventuelt udarbejdes et nærmere baggrundsnotat m.v., de første udkast til lovforslag skal udarbejdes, udkastene skal drøftes internt i fagministeriet, herunder med ministeren, og herefter rettes til og justeres, andre ministerier m.v. skal inddrages, og udkastet skal sendes i offentlig høring. Udkastet skal drøftes med ordførere m.fl., gennemgås lovteknisk i Justitsministeriet, opsættes med henblik på fremsættelse for Folketinget og forelægges på regeringsmøder og i Statsrådet. Endelig skal der udarbejdes fremsættelsestale m.v.

Det er en almindelig erfaring, at det har afgørende betydning for et lovforslags kvalitet, at der afsættes tilstrækkelig tid til det lovforberedende arbejde. Bl.a. derfor kan det ofte være hensigtsmæssigt så tidligt som muligt i forløbet at udarbejde en tidsplan for det samlede arbejde med lovforslaget – herunder for den interne, mere praktisk orienterede proces – således at de enkelte faser og ekspeditioner m.v. frem til fremsættelsen for Folketinget er tidsfikserede. En sådan tidsplan er velegnet til at sikre, at der – inden for den samlede tidsramme, der er til rådighed – afsættes tilstrækkelig tid til de enkelte led i processen.

2. Sproget i lovforslag

Der gælder en række regler og principper om, hvordan lovforslag affattes, herunder hvordan lovforslag udformes sprogligt. Dette er vigtigt af hensyn til både borgerne, virksomhederne m.v., Folketinget, medierne og de retsanvendende myndigheder.

Borgere, virksomheder m.v. er lovenes principielle og centrale adressater. Det er deres forhold, som hovedparten af lovgivningen har til formål at regulere. Det er derfor et grundlæggende retssikkerhedsmæssigt princip, at borgere, virksomheder m.v. skal være i stand til at forstå – og dermed indrette sig efter – lovene.

Folketinget behandler hvert år ofte mere end 200 lovforslag, der angår meget forskellige retsområder. Medlemmerne skal ofte i løbet af kort tid kunne danne sig et overblik over lovforslagets indhold og bl.a. opnå forståelse af, på hvilke punkter den hidtidige retstilstand ændres.

En række lovforslag bliver efter fremsættelsen genstand for debat i medierne. Denne debat er ofte af væsentlig betydning både for lovforslagets behandling i Folketinget og for offentlighedens indstilling til forslaget og dermed til den senere lov. Kvaliteten af debatten beror i vidt omfang på, om medierne sættes i stand til at overskue – og dermed videreformidle – lovforslagets indhold.

Når lovforslaget er vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort, anvendes loven ofte i praksis bl.a. af advokater, dommere, forvaltningsmyndigheder og andre med juridisk uddannelse eller træning. Også hensynet til disse stiller væsentlige krav til lovgivningens affattelse. Der må ikke slækkes på kravene til lovgivningens forståelighed m.v. i tillid til, at læserens juridiske uddannelse eller træning vil klare de fortolkningsvanskeligheder, som en uklar eller i øvrigt dårlig lovgivning uundgåeligt medfører.

Bl.a. af de anførte grunde må det understreges, at det er vigtigt, at lovforslag affattes klart, systematisk, let læseligt og pædagogisk. Det gælder først og fremmest selve lovteksten, men også bemærkningerne bør affattes efter disse retningslinjer.

Det gælder navnlig, hvor loven giver myndighederne mulighed for at foretage indgreb over for borgere, virksomheder m.v. i form af f.eks. straf, konfiskation, tvangsindgreb, tilbagekaldelse af offentligretlige tilladelser, opkrævning af skatter og afgifter m.v., og hvor der derfor er et særligt behov for forudsigelighed i retstilstanden.

Også i øvrigt er det et grundlæggende element i lov kvalitet, at enhver, som lovteksten henviser sig til, så vidt muligt let skal kunne læse og forstå den. En godt og klart affattet lov er en nødvendig forudsætning for en ensartet retsanvendelse og dermed for forudsigelighed og retssikkerhed.

Det er vanskeligt mere generelt at give præcise retningslinjer for lovsproget. Det helt centrale er, at formen er enkel, kort og præcis med hensyn til såvel ordvalg som sprogstil, og at sætningerne er korte og klare. F.eks. bør »den ordning, der er nævnt i stk. 1« anvendes i stedet for »den i stk. 1 nævnte ordning«. Derudover bør lange og indskudte sætninger undgås. Der bør navnlig ikke indskydes led, der lige så godt kan anbringes sidst i sætningen, og hovedudsagnet bør anbringes så tidligt som muligt i sætningen.

Et begreb bør overalt i lovteksten betegnes med samme udtryk, og anvendte udtryk bør så vidt muligt være almindeligt kendte (og bruges i deres normale betydning). Heri ligger også, at udtryk, der ofte forekommer i lovgivningen (f.eks. »den offentlige forvaltning«), så vidt muligt bør anvendes i samme betydning som i anden lovgivning. Definitioner, der er væsentligt forskellige fra den almindelige opfattelse af et ord eller udtryk, bør ikke forekomme, medmindre definitionen følger af eksempelvis et EU-direktiv, som loven implementerer (se om definitioner nærmere pkt. [7.1]). En sådan harmoni i begreberne er egnet til at undgå misforståelser og uklarheder i retsanvendelsen, ligesom det vil indebære væsentlige fordele i forhold til at tilvejebringe den fornødne it-understøttelse (der henvises i øvrigt til pkt. [7.14] om digitaliseringsklar lovgivning).

Der bør tilstræbes en brug af kønsneutrale betegnelser for personer i lovgivningen, i det omfang dette kan lade sig gøre på en sprogligt hensigtsmæssig måde.

Tankestreger virker meget iøjnefaldende i en lovtekst og bør undgås. De henleder opmærksomheden særligt på det indskud, som de omgiver, hvad der normalt ikke er hensigten i lovtekster, og de bryder sammenhængen i sætningen. Er der tale om et kort indskud i en ret enkelt opbygget sætning, kan indskuddet i stedet afgrænses ved komma. Er sætningen så kompliceret, at tankestregerne er nødvendige for forståelsen, bør sætningen opdeles i flere punktummer. Tankestreger kan derimod anvendes i lovforslagets bemærkninger, hvis det i det konkrete tilfælde vurderes mest hensigtsmæssigt.

Der bør ikke anvendes fremmedord, hvis et almindeligt kendt dækkende udtryk findes, og tekniske udtryk, det vil sige udtryk, som er udviklet og overvejende anvendes inden for en snæver

fagkreds, bør så vidt muligt undgås. Sådanne udtryk bør i hvert fald ikke uden nærmere forklaring bruges i love, der henvender sig til en bredere kreds. Teksten kan i sådanne tilfælde eventuelt skrives på almindeligt dansk, hvorefter fagudtrykket angives i parentes.

Herudover bør udenlandske ord og udtryk, typisk engelske ord og udtryk, i videst muligt omfang undgås.

Semikolon bør ikke anvendes i lovteksten, da det ved citering kan forveksles med et punktum. Derimod kan semikolon godt anvendes i lovforslagets bemærkninger.

Formen »og/eller« bør ikke anvendes. Denne formulering kan altid erstattes med ét af ordene. Man bør også undgå at bruge skråstreger eller formuleringen »A henholdsvis B«.

Flertydige og overflødige ord bør tillige undgås. Det samme gælder kancelliudtryk. Meget lange ord bør i almindelighed omskrives til flere ord (f.eks. bør »foranstaltninger til byggemodning« anvendes i stedet for »byggemodningsforanstaltninger«).

Der anvendes den retskrivning, som er fastlagt af Dansk Sprognævn i Retskrivningsordbogen. På flere områder giver Retskrivningsordbogen valgfrihed mellem flere korrekte skrivemåder. Retskrivningen bør i disse tilfælde så vidt muligt følge de retningslinjer, som anvendes af Folketinget. Der henvises til Folketingets Administrations elektroniske opslagsværk, Sprogbasen, som kan findes på Folketingets hjemmeside, ft.dk, under »Organisation«/»Folketingets Administration«/»Sprogbasen« eller på:

<https://sprogbasen.ft.dk/>.

Eksempler på godt sprog i lovteksten:

»redskaberne kan konfiskeres« bør anvendes i stedet for »der kan foretages konfiskation af redskaberne«.

»personer, der bor i kommunen« bør anvendes i stedet for »i kommunen bosiddende personer«.

»betingelserne i loven« bør anvendes i stedet for »de i loven angivne betingelser«.

»må anses for at stride mod« bør anvendes i stedet for »må anses for stridende mod«.

»overtræder den prøveløsladte vilkårene« bør anvendes i stedet for »skulle den prøveløsladte overtræde vilkårene«.

»hvis det bliver nødvendigt« bør anvendes i stedet for »måtte det vise sig nødvendigt«.

»ministeren kan pålægge tjenestemænd at« bør anvendes i stedet for »det kan af ministeren pålægges tjenestemænd at«.

3. Lovteksten

3.1. Valget mellem ændringslov og ny hovedlov

Det første spørgsmål, som rejser sig, når der er behov for at ændre i en gældende lov, er, om der skal udarbejdes et ændringslovforslag, eller om der i stedet bør udarbejdes forslag til en helt ny hovedlov.

Der kan ikke angives noget fast princip for, hvilken af de to former – ændringslov eller ny hovedlov – der bør vælges. Generelt kan det siges, at en ny hovedlov bør vælges, hvis de foreslåede ændringer bygger på principielle synspunkter, som er nye i forhold til den hidtidige lovgivning, og ændringerne berører et større antal af den gældende lovs bestemmelser. Er der derimod tale om mindre ændringer uden en sådan principiel betydning, er det i almindelighed rigtigst at udforme forslaget som et ændringslovforslag.

Udarbejdelse af forslag til en ny hovedlov kan indebære fordele. Folketinget får typisk et bedre og mere overskueligt grundlag at vurdere retsområdet (og dermed de foreslåede ændringer) på, og fremgangsmåden kan være egnet til at forbedre lovgivningen på området. Skal der fremsættes et forslag til en ny hovedlov, tvinges der således til en gennemgang også af de bestemmelser i den gældende lov, som i og for sig ikke ønskes ændret, men som nu skal indeholdes i lovforslaget. Herved bliver der bl.a. lejlighed til at gøre op med eventuelle fortolkningsspørgsmål m.v., som den hidtidige administration af loven har givet anledning til.

De nævnte fordele må bl.a. afvejes over for det ofte væsentligt større tids- og ressourceforbrug, som er forbundet med udarbejdelse af forslag til en ny hovedlov frem for forslag til en ændringslov.

Fører de anførte hensyn til, at der udarbejdes et forslag til ændringslov, må det understreges, at der bør udvises meget betydelig omhu ved affattelsen, idet der erfaringsmæssigt er stor risiko for fejl. Sådanne fejl giver ofte anledning til væsentlige problemer, når loven efterfølgende skal anvendes i praksis, herunder når der skal udarbejdes lovbekendtgørelser.

En mangel, som jævnligt ses særligt i forslag til ændringslove, er, at der ikke er foretaget de konsekvensændringer i lovens øvrige bestemmelser eller i andre love, som de foreslåede ændringer nødvendiggør. Der må således foretages en grundig gennemgang af hele den gældende lov og andre love for at undersøge, hvilke yderligere ændringer af teknisk eller indholdsmæssig karakter de foreslåede bestemmelser eventuelt nødvendiggør. Dette er i praksis særligt vigtigt,

når der indsættes eller ophæves stykker, punktummer, numre eller litraer i lovteksten med den virkning, at lovens bestemmelser forrykkes. Det kan ikke forventes, at Justitsministeriet undersøger sådanne spørgsmål i forbindelse med den lovtekniske gennemgang.

3.2. Valget mellem et eller flere lovforslag

Er der behov for at ændre flere love eller for at ændre reguleringen af flere forskellige emner inden for samme lov, opstår spørgsmålet, om disse ændringer kan gennemføres ved ét og samme ændringslovforslag, eller om der bør udarbejdes flere ændringslovforslag. Det skal i den forbindelse understreges, at det af hensyn til navnlig Folketinget og høringsparter er vigtigt, at spørgsmålet overvejes grundigt.

Hvor der er behov for at ændre flere love, kan det på den ene side anføres, at et ændringslovforslag i almindelighed ikke bør indeholde ændringer af forskellige love (samlelovforslag), hvis der ingen indholdsmæssig sammenhæng er mellem disse ændringer. Det gælder også, selv om der for en umiddelbar betragtning måtte synes at være administrative og praktiske fordele forbundet med at samle de pågældende lovændringer i ét ændringslovforslag i stedet for at fremsætte et ændringslovforslag for hver lov, som ønskes ændret.

På den anden side både kan og bør ændringer af flere love samles i ét lovforslag, hvis der er tale om ensartede ændringer (f.eks. ændring af et udtryk), hvis de foreslåede lovændringer har samme indholdsmæssige baggrund (f.eks. tilvejebringelse af grundlaget for at regeringen indgår eller tiltræder en traktat eller konvention eller ændringer som følge af en samtidig foreslået hovedlov), eller hvis der i øvrigt er en nær emnemæssig sammenhæng mellem lovændringerne (f.eks. ændringer som opfølgning på en politisk aftale).

Hertil kommer, at vedkommende fagministerium – i forlængelse af den ovennævnte vurdering af lovændringernes indholdsmæssige sammenhæng – også bør foretage en vurdering af, om en samling af de forskellige ændringer i samme lovforslag vil kunne vanskeliggøre en hensigtsmæssig behandling af lovforslaget i Folketinget.

Må det eksempelvis forudses, at der kan være folketingsmedlemmer, som ønsker at differentiere stemmeafgivningen, så der kan stemmes for nogle af lovændringerne, men ikke for andre lovændringer, taler dette for at opsplitte emnerne i flere ændringslovforslag, så det undgås, at lovforslaget vil skulle deles i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis ændringer, som følger op på en politisk aftale, samles med andre ændringer. Det kan i den forbindelse oplyses, at det af flere årsager kan være problematisk at

dele lovforslag i forbindelse med folketingsbehandlingen. Det bliver bl.a. vanskeligere senere at finde de rette forarbejder til lovgivningen, ligesom delingen i nogle tilfælde rent lovteknisk kan have en sådan karakter, at den øger risikoen for fejl i de vedtagne lovforslag.

Der henvises endvidere til pkt. 2.3.2 i betænkning og indstilling om ændring af forretningsordenen for Folketinget (Ændring af forskellige arbejdsformer og forretningsgange m.v.), jf. Folketingstidende 2017-18, tillæg A, B 147 som fremsat (i betænkning), side 10. Det fremgår bl.a. heraf, at Udvalget for Forretningsordenen finder, at regeringen bør undgå, at der i lovforslag, som udmønter politiske forlig og aftaler, medtages andre elementer, som regeringen ikke er sikker på kan støttes af alle forligspartier, samt at hvis et bestemt lovgivningsinitiativ er meget omstridt, bør det overvejes at lade det udgøre et særskilt lovforslag frem for at samle det med mindre kontroversielt stof.

Hvor der er behov for at ændre reguleringen af flere forskellige emner inden for samme lov, må der ligeledes foretages en vurdering af den indholdsmæssige sammenhæng mellem de enkelte emner i lovforslaget. Fagministerierne bør i den forbindelse være opmærksomme på, om en samling af de forskellige emner i samme lovforslag vil kunne vanskeliggøre en hensigtsmæssig behandling af lovforslaget i Folketinget.

Det skal for en god ordens skyld understreges, at fagministerierne bør foretage de ovennævnte overvejelser løbende og allerede i forbindelse med udarbejdelsen af lovprogrammet.

3.3. Forslag til hovedlove

3.3.1. Titel

Titlen på et forslag til en hovedlov skal i første række i en overskuelig form give information til den, der søger oplysninger om retsregler vedrørende et givet emne. Titlen bør derfor være dækkende for indholdet af loven eller i hvert fald dens hovedindhold. Samtidig bør titlen være kortfattet af hensyn til overskueligheden.

Titlen på lovforslaget indledes som udgangspunkt således:

»Forslag

til

Lov om ...«.

Titlen kan dog efter omstændighederne også udformes sådan, at emnet for loven står først i titlen, det vil sige i formen »x-lov« eller »x-loven«. Som eksempel kan nævnes lov nr. 515 af 6. juni 2007, der har titlen »arvelov«.

Overflødige ord bør undgås. F.eks. bør »Lov om ekspropriation af ...« anvendes i stedet for »Lov om bemyndigelse for ministeren for ... til ekspropriation af ...«.

Man bør i videst muligt omfang anvende korte ord frem for lange. Eksempelvis bør »om« anvendes i stedet for »vedrørende« eller »angående«.

Der anføres – i modsætning til forslag til ændringslove – ingen undertitel ved forslag til en ny hovedlov. Det gælder også, selv om forslaget til hovedloven indeholder ændringer af andre love.

Er det ikke muligt at udforme en titel, der er dækkende og samtidig kortfattet, kan hovedindholdet nævnes med tilføjelsen »m.v.« som en orientering til læseren om, at loven rummer mere, end titlen umiddelbart angiver.

En for udbredt anvendelse af tilføjelsen »m.v.« medfører imidlertid, at den generelle overskuelighed, som titlen skulle give, ikke opnås. Derfor bør »m.v.« kun anføres i titlen, hvis loven indeholder bestemmelser, der klart falder uden for det, der omfattes af titlen i øvrigt, og disse bestemmelser er af en vis betydning.

Kun undtagelsesvis bør loven forsynes med en populærtitel i parentes efter titlen og da kun, hvor det ikke er muligt at finde en kort, dækkende titel, hvor det må forventes, at den lange titel ikke vil blive almindeligt anvendt, og hvor det er muligt at finde en egnet populærtitel. I givet fald skrives populærtitlen med lille begyndelsesbogstav.

Indsættes en populærtitel i parentes efter titlen, bliver populærtitlen en del af loven. Behovet for en populærtitel kan dog som oftest dækkes af, at der i lovens metadata i Lex Dania klient tilføjes en populærtitel. Populærtitlen vil herefter fremgå af Retsinformation, og loven vil være søgbar på populærtitlen i Retsinformation.

Forsynes loven med en populærtitel i parentes efter titlen, bør populærtitlen anvendes ved efterfølgende henvisninger til loven.

Ved udformningen af titlen skal man være opmærksom på, at titlen efter omstændighederne kan få betydning for fortolkningen, når anvendelsesområdet for loven skal fastlægges. Det er derfor også af denne grund vigtigt, at titlen ikke bliver misvisende i forhold til indholdet af loven.

I titlen til forslag til love, der gennemfører EU-direktiver, gengiver bestemmelser fra EU-forordninger eller skal notificeres i henhold til informationsproceduredirektivet, indsættes en EU-notehenvi- sning. Der henvises om sådanne notehenvi- sninger til pkt. [7.4.5].

3.3.2. Lovtekstens systematik

Der bør anvendes den inddeling af lovteksten, som gør teksten mest overskuelig og lettest tilgængelig.

Systematikken beror i væsentlig grad på det enkelte lovforslags indhold. Det kan desuden efter omstændighederne være hensigtsmæssigt at følge en bestemt systematik, hvis der allerede findes beslægtede love med en sådan systematik, og lovene må forventes at blive anvendt i sammenhæng.

Det er derfor ikke muligt at opstille en fast »model« for systematisering af lovforslag. Et lovforslags bestemmelser kan dog ofte mest hensigtsmæssigt opstilles efter følgende systematik:

- Bestemmelser om lovens formål.
- Bestemmelser om lovens anvendelsesområde.
- Definitionsbestemmelser.
- Bestemmelser om borgernes rettigheder og pligter.
- Bestemmelser om kompetence og sagsbehandling m.v.
- Straffebestemmelser m.v.
- Bestemmelser om ikrafttræden.
- Ophævelses-, virknings- og overgangsbestemmelser.
- Bestemmelser om ændringer i andre love.
- Bestemmelser om tidsmæssig gyldighed eller revision m.v.
- Bestemmelser om det territoriale gyldighedsområde.

Indeholder et lovforslag en bestemmelse om lovens formål, bør bestemmelsen placeres i en af lovens første paragraffer. En formålsbestemmelse bør kun medtages, hvis der skønnes at være

et væsentligt behov for det. Desuden bør det afklares i lovforslagets bemærkninger, hvis meningen med formålsbestemmelsen undtagelsesvis er, at den skal have en selvstændig retlig funktion ved f.eks. at kunne have betydning for fortolkningen af lovens øvrige bestemmelser.

Umiddelbart herefter indsættes eventuelle bestemmelser, der angiver lovens anvendelsesområde og definitioner af de udtryk, der bruges i loven. Der henvises om definitionsbestemmelser til pkt. [7.1].

Skal loven indeholde en hovedregel og undtagelser herfra, bør hovedreglen placeres før undtagelsesreglerne, og undtagelsesreglerne bør placeres i de følgende punktummer, stykker eller paragraffer. Er undtagelsesbestemmelserne ikke placeret i samme stykke som hovedreglen, bør hovedreglen indeholde en henvisning til undtagelsesbestemmelserne. Dette kan ske ved, at der i hovedreglen f.eks. indsættes », jf. dog [§ ...]/[stk. ...]« eller »bortset fra de tilfælde, der er nævnt i [§ ...]/[stk. ...]«. Indeholder hovedreglen en sådan henvisning, er det i almindelighed overflødigt i undtagelsesbestemmelserne at skrive »uanset [§ ...]/[stk. ...]« under henvisning til hovedreglen.

Kan lovens indhold opdeles i regler, der afgrænser borgernes, virksomhedernes m.v. rettigheder og pligter, og andre regler, der ikke på samme måde har umiddelbar betydning for borgerne, virksomhedernes m.v. muligheder for at indrette sig efter reglerne (f.eks. om kompetence, sagsbehandling m.v.), vil det normalt være hensigtsmæssigt at placere reglerne om rettigheder og pligter før de andre regler.

Skal der indføres straffebestemmelser, bør disse indsættes til sidst i loven umiddelbart inden bestemmelsen om ikrafttræden. Se om straffebestemmelser nærmere pkt. [7.6].

Bestemmelser om lovens ikrafttræden optages i den sidste eller – hvis der skal fastsættes regler om revision m.v. eller om lovens territoriale gyldighedsområde – i en af de sidste paragraffer. I samme paragraf, men i et eller flere selvstændige stykker, fastsættes i almindelighed regler om ophævelse af den eller de love, som den nye lov træder i stedet for, samt eventuelle virknings- og overgangsregler. Er ophævelses-, virknings- eller overgangsreglerne mere omfattende, bør de dog placeres i en eller flere umiddelbart følgende paragraffer. Der henvises om ikrafttræden og virkning til pkt. [3.5], om ophævelse til pkt. [3.6] og om overgangsregler til pkt. [3.7].

Det er vigtigt at sikre sig, at der foretages de nødvendige konsekvensændringer i øvrige love som følge af hovedloven. Fritekstsøgning i Retsinformation er et nyttigt redskab, når det undersøges, om der er behov for sådanne konsekvensændringer.

Skal et forslag til en hovedlov indeholde bestemmelser om ændringer i andre love, bør disse placeres sidst i loven efter bestemmelserne om ikrafttræden m.v., men inden eventuelle bestemmelser om tidsmæssig gyldighed eller revision m.v. samt bestemmelser om lovens territoriale gyldighedsområde. Sådanne ændringer behøver ikke nødvendigvis at være egentlige konsekvensændringer, men de bør have en nær sammenhæng med de regler, der indføres med hovedloven. Har ændringerne ikke en sådan nær sammenhæng med reglerne i hovedloven, bør de indføres ved et selvstændigt lovforslag. Er der tale om omfattende ændringer af andre love, bør ændringerne også normalt samles i et selvstændigt ændringslovforslag (et såkaldt følgelovforslag).

Efter sådanne eventuelle bestemmelser om ændring af andre love placeres eventuelle bestemmelser om lovens tidsmæssige gyldighed eller revision m.v. Der henvises om udløbsbestemmelser til pkt. [7.10.3] og om revisionsbestemmelser til pkt. [7.10.2] .

Skal lovens territoriale gyldighedsområde begrænses, typisk ved bestemmelser om Færøerne og Grønland, optages bestemmelsen herom i lovens sidste paragraf. Der henvises om territorialbestemmelser til pkt. [3.8].

3.3.3. Lovtekstens opstilling

3.3.3.1. Kapitler, paragraffer, stykker m.v.

Den grundlæggende inddeling af stoffet i lovteksten sker i paragraffer, stykker og punktummer. Se om opregninger (nummeropstilling osv.) pkt. [3.3.3.2]. Paragrafbetegnelser bør være fortløbende gennem hele loven, uanset om den er opdelt i afsnit og kapitler. Man bør derfor f.eks. ikke starte hvert kapitel med § 1 eller anvende litrerede paragraffer i en ny hovedlov (f.eks. § 1 a). Derimod er der intet til hinder for at indsætte litrerede paragraffer ved efterfølgende ændringer af loven.

Lovteksten bør opdeles i så mange paragraffer og stykker som muligt, da det letter tilegnelsen og overblikket. Som almindelig regel bør en paragraf sjældent omfatte mere end 3-4 stykker. I stedet bør det overvejes at dele paragraffen op i flere paragraffer.

Paragrafbetegnelsen anføres ud for første stykke i paragraffen. Ud for efterfølgende stykker anføres stykkebetegnelsen.

Ved forslag til større love – i almindelighed love med mere end 15-20 paragraffer – vil en hensigtsmæssig opstilling normalt forudsætte, at lovens enkelte paragraffer deles op i kapitler, inddelt efter emner og med hver deres overskrift. Kapiteloverskrifter bør være korte, affattet præcist og omhyggeligt og bør ikke være indholdstomme (som f.eks. »Indledende bestemmelser« eller »Afsluttende bestemmelser«).

Ved formuleringen af overskrifterne skal man være opmærksom på, at overskriften kan få karakter af fortolkningsbidrag, navnlig når anvendelsesområdet for reglerne i kapitlet skal fastlægges. Samtidig bør overskrifterne være dækkende for indholdet af kapitlet. Disse krav til overskrifterne bør man også være opmærksom på ved senere ændringer af loven, hvor det således kan være nødvendigt at foretage ændringer i overskrifterne.

Ved kapitelinddeling anvendes arabertal. Kapitelbetegnelsen og overskriften centrerer og anbringes på hver sin linje, og overskriften kursiveres. Se følgende eksempel:

»Kapitel 1
Målgrupper«.

Hvis der inden for et kapitel er behov for en yderligere opdeling, kan den enkelte paragraf eller gruppe af paragraffer forsynes med overskrift. Også disse overskrifter skal formuleres under hensyn til, at de har fortolkningsmæssig betydning, og til, at de bør være dækkende for de regler, der følger efter overskriften og indtil næste overskrift. Også disse overskrifter centrerer og kursiveres.

Overskrifter over enkelte paragraffer eller grupper af paragraffer kan også anvendes i stedet for kapiteloverskrifter i loven, hvor der på den ene side er behov for en opdeling af stoffet af hensyn til overskueligheden, men hvor antallet af paragraffer, der kan samles under den enkelte overskrift, er for lille til, at en kapitelinddeling forekommer hensigtsmæssig.

Er loven omfattende og indholdet så forskelligartet, at inddeling i kapitler og yderligere inddeling ved overskrifter inden for det enkelte kapitel ikke giver den nødvendige overskuelighed, kan kapitlerne samles i afsnit. Her anvendes romertal og fed skrift. Se følgende eksempel:

»Afsnit IV
Tilbud«.

3.3.3.2. Opregninger

Det er ofte hensigtsmæssigt at opdele paragraffer eller stykker ved hjælp af opregninger, f.eks. hvis bestemmelsen opstiller betingelser eller tilfældegrupper. En opregning indebærer, at paragraffen eller stykket deles op i numre, som har en fælles indledning (se eksemplerne nedenfor). En opregning kan enten udformes som en sætningskæde eller som en punktopstilling.

Ved opregning i form af en sætningskæde udgør paragraffen eller stykket én sætning, som i princippet rent sprogligt kan fungere uden numrene. I en sætningskæde bør der ikke indsættes selvstændige opregninger i det enkelte nummer, da dette forringer læsbarheden.

Modsat opregninger i form af punktopstillinger afsluttes indledningen i sætningskæder ikke med et kolon. De enkelte numre i sætningskæden begynder med lille bogstav og adskilles med komma. Næstsidste nummer afsluttes med »og« eller »eller«.

Eksempel på opregning i form af en sætningskæde:

- »§ 14. Kørekort til kategori C giver ret til at føre bil, som
- 1) ikke er omfattet af kategori D eller D1,
 - 2) har en tilladt totalvægt på over 3.500 kg og
 - 3) er indrettet til befordring af højst otte personer foruden føreren.«

Ved opregning i form af en punktopstilling afsluttes indledningen med kolon, og hvert nummer begynder med stort bogstav og afsluttes med punktum.

Eksempel på opregning i form af en punktopstilling:

- »§ 67. Kontrollerende køreprøve afholdes i følgende tilfælde:
- 1) Efter betinget eller ubetinget frakendelse af førerretten.
 - 2) Ved ombytning af visse udenlandske kørekort, jf. § 116.
 - 3) I visse tilfælde ved udstedelse af turistkørekort, jf. § 117.«

Indeholder opregningen betingelser, som alle skal være opfyldt, afspejles dette i indledningen. Se følgende eksempel:

- »Stk. 2. Ansøgningen skal vedlægges et fotografi, som opfylder følgende krav:
- 1) Fotografiet skal være af god kvalitet.
 - 2) Fotografiet skal være et vellignende portrætbillede.
 - 3)«

En opregning i form af en punktopstilling kan være lettere at læse end en sætningskæde og har desuden den fordel, at det bliver muligt at have flere punktummer i det enkelte nummer. Endvidere kan der i det enkelte nummer indsættes en ny opregning, hvis det ikke forringer overblikket i væsentlig grad. Punktopstillinger har herudover den fordel, at det er lettere efterfølgende at ophæve eller indsætte nye numre ved et forslag til ændringslov. Det skyldes, at der modsat sætningskæder ikke opstår behov for at flytte placeringen af »og« eller »eller« mellem sidste og næstsidste nummer og punktummet i det sidste nummer.

Indsættes der en selvstændig opregning i et nummer i en opregning, anvendes små bogstaver efterfulgt af halvp parentes. Sådanne led betegnes litra.

Eksempel på en opregning i punktopstilling, hvor der i et nummer er indsat en selvstændig opregning:

»§ 28. Følgende afgørelser truffet af kriminalforsorgsområdet kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen:

- 1) En afgørelse efter straffuldbyrdelseslovens § 21, stk. 3, om anbringelse i arresthus.
- 2) En afgørelse efter straffuldbyrdelseslovens § 22, stk. 3-5, om anbringelse i lukket fængsel, hvis
 - a) afgørelsen angår en domfældt med en straf af fængsel i under 5 år og
 - b) den domfældte ikke i et tidsrum af 2 år forud for afgørelsestidspunktet er løsladt fra lukket institution.
- 3)«

Er det helt undtagelsesvis nødvendigt under det enkelte litra at indsætte en ny opregning, anvendes små romertal – i, ii, iii, iv osv. – efterfulgt af en halvp parentes. Sådanne led betegnes numre.

Når en bestemmelse indeholder en opregning, bør der ikke efter opregningen indsættes yderligere lovtekst, da dette kan give anledning til tvivl om, hvorvidt lovteksten knytter sig til hele bestemmelsen eller blot sidste led i opregningen. En sådan lovtekst, der knytter sig til hele bestemmelsen, bør efter en konkret vurdering enten placeres forud for opregningen eller i et efterfølgende selvstændigt stykke i den pågældende paragraf.

Opregning ved brug af vandrette streger og linjeopdeling, sådan som man f.eks. ser i EU-retsakter, bør aldrig anvendes. Det skyldes, at en sådan fremgangsmåde kan føre til, at overblikket mistes, og gøre det vanskeligt at foretage en præcis henvisning i f.eks. et forslag til ændringslov.

Ved henvisninger i andre bestemmelser m.v. til et nummer, litra eller lille romertal i en opregning medtages halvparentesen ikke. En sådan henvisning kan eksempelvis formuleres således: »§ 2, stk. 1, nr. 4, litra b, nr. ii«.

3.4. Forslag til ændringslove

Der bør udvises meget betydelig omhu ved affattelsen af ændringslovforslag, idet der erfaringsmæssigt er stor risiko for fejl. Sådanne fejl giver ofte anledning til væsentlige problemer, når loven efterfølgende skal anvendes i praksis, herunder når der skal udarbejdes lovbekendtgørelser.

Der må således bl.a. foretages en grundig gennemgang af hele den gældende lov og andre love for at undersøge, hvilke yderligere ændringer af teknisk eller indholdsmæssig karakter de foreslåede bestemmelser eventuelt nødvendiggør.

Der gælder en række retningslinjer for, hvordan ændringslovforslag bør opbygges. Disse retningslinjer er beskrevet i pkt. [3.4.5]. Som et praktisk arbejdsredskab er der under pkt. [3.4.5.1] medtaget et eksempel på et ændringslovforslag, som har til formål at illustrere, hvordan en række ændringer, der ofte er behov for at foretage, bør udformes.

3.4.1. Titel

Ændringslovforslagets titel indledes således:

»Forslag

til

Lov om ændring af lov om ...«.

Denne formulering anvendes, uanset om der foreslås én eller flere ændringer af loven. Som hovedregel anføres hele titlen på den lov, der foreslås ændret. Lovens nummer og dato anføres derimod ikke.

Har den lov, der foreslås ændret, en populærtitel angivet i parentes til sidst i titlen (f.eks. lov nr. 522 af 6. juni 2007 om forældelse af fordringer (forældelsesloven)), anføres populærtitlen i stedet for lovens fulde titel (f.eks. »Forslag til lov om ændring af forældelsesloven«).

Som udgangspunkt kan populærtitler, der alene er etableret i praksis, ikke træde i stedet for lovens fulde, autoritative titel. Hvis en populærtitel imidlertid er helt fast indarbejdet i praksis og ikke kan dække over mere end én bestemt lov, kan populærtitlen anvendes i stedet for den fulde titel (f.eks. lov om rettens pleje, der i praksis blot kaldes retsplejeloven).

Er titlen på den lov, der foreslås ændret, udformet sådan, at emnet for loven står først i titlen, det vil sige i formen »x-lov«, anføres titlen i bestemt form (f.eks. »Forslag til lov om ændring af arveloven«).

Hvis der med ændringslovforslaget foreslås en ændring af lovens titel, bør den fulde titel – inkl. en eventuel populærtitel angivet i parentes til sidst i titlen – dog angives i ændringslovforslagets titel (f.eks. »Forslag til lov om ændring af lov om forældelse af fordringer (forældelsesloven)«).

Hvis der med ændringslovforslaget foreslås ændringer af flere love, bør alle disse loves titler som udgangspunkt anføres i ændringslovforslagets titel (f.eks. »Forslag til lov om ændring af lov om ..., lov om ... og lov om ...«). Lovene nævnes i samme rækkefølge som i ændringslovforslagets ændringsparagraffer. Der henvises herom til pkt. [3.4.3].

I de tilfælde, hvor der i samme lovforslag foretages ændring af både en hovedlov og en ændringslov til hovedloven, f.eks. ved ændring af en revisionsbestemmelse i ændringsloven, bør alene hovedloven og ikke tillige ændringsloven nævnes i lovforslagets titel.

Foreslås fem eller flere love ændret, bør alene titlen på den vigtigste lov (eller eventuelt de 2-3 vigtigste love) anføres med tilføjelse af »og forskellige andre love« (se f.eks. lov nr. 593 af 18. juni 2012 om ændring af ligningsloven og forskellige andre love).

Hvis ingen af lovene kan anses for vigtigere end andre, må titlen i stedet søge at angive lovændringens emne (se f.eks. lov nr. 742 af 1. juni 2015 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmodninger, meddelelser og klager til offentlige myndigheder).

Hvis ændringslovforslaget også indeholder bestemmelser om, at en lov ophæves, skal titlen på denne lov dog altid være anført (se f.eks. lov nr. 559 af 18. juni 2012 om ophævelse af lov om Teknologirådet og om ændring af lov om Det Ethiske Råd).

Hvis lovforslaget alene indeholder forslag om ophævelse af en lov, skrives lovens titel således:

»Lov om ophævelse af lov om ...«.

Hvis lovforslaget indeholder forslag om ophævelse af flere love, skrives disse i titlen. Hvis titlen bliver for omfattende, kan eksempelvis følgende formulering dog anvendes:

»Lov om ophævelse af en række love på [X-ministeriets] område«.

I titlen til forslag til love, der gennemfører EU-direktiver, gengiver bestemmelser fra EU-forordninger eller skal notificeres i henhold til informationsproceduredirektivet, indsættes en EU-notehenvi-
sning. Der henvises om sådanne notehenvi-
sninger til pkt. [7.4.5].

3.4.2. Undertitel

Under ændringslovforslagets titel anføres i parentes en undertitel, som angiver forslagets hovedindhold. Undertitlen skrives med stort begyndelsesbogstav.

En undertitel bør så vidt muligt være både kort og samtidig give en dækkende beskrivelse af forslagets hovedindhold (se f.eks. lov nr. 158 af 28. februar 2012 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser og færdselsloven (Forhøjelse af den kriminelle lavalder)).

Vedrører ændringslovforslaget flere forskellige emner, bør de væsentligste opregnes i undertitlen (se f.eks. lov nr. 166 af 27. februar 2016 om ændring af retsplejeloven (Udtagelse af blodprøve, anklagemyndighedens deltagelse i retsmøder via videokommunikation ved fristforlængelser m.v.)).

Undertitlen bør omfatte alle væsentlige ændringer eller afsluttes med »m.v.«

Der anføres ingen undertitel ved lovforslag, der alene angår ophævelse af en eller flere love eller ved forslag til hovedlove, som samtidig ophæver eller ændrer andre love.

3.4.3. Lovtekstens systematik og opstilling

Den første paragraf i et forslag til ændringslov bør indeholde samtlige ændringer opdelt i numre (også selv om der kun er tale om én ændring).

Er der tale om et forslag til en ændringslov, der ændrer flere love (en samlelov), skal der være én paragraf for hver lov, der ændres. De love, hvor de væsentligste ændringer foretages, bør placeres i de første paragraffer, mens love, hvor der alene foretages mindre væsentlige ændringer, bør placeres i de sidste paragraffer. Hvis samleloven både omfatter ændringer af hovedlove og ændringslove, bør ændringerne af hovedlovene placeres før ændringerne af ændringslovene.

Hvis samleloven ændrer love på flere ministeriers områder, kan paragrafferne samles på baggrund heraf. I så fald bør der indsættes tekstoverskrifter, der angiver, hvilke fagministerier de love, der ændres, hører under. Som eksempel kan nævnes lov nr. 503 af 23. maj 2018 om ændring af lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, lov om massemediers informationsdatabaser og forskellige andre love (Konsekvensændringer som følge af databeskyttelsesloven og databeskyttelsesforordningen samt medieansvarslovens anvendelse på offentligt tilgængelige informationsdatabaser m.v.).

Derefter følger en paragraf, der indeholder bestemmelser om ikrafttræden samt eventuelle virknings- og overgangsregler. Virknings- og overgangsreglerne placeres i ét eller flere selvstændige stykker. Er virknings- eller overgangsreglerne af mere omfattende karakter, bør de dog udskilles til én eller flere efterfølgende selvstændige paragraffer, der følger umiddelbart efter ikrafttrædelsesbestemmelsen. Der henvises om ikrafttræden og virkning til pkt. [3.5] og om overgangsregler til pkt. [3.7].

Derefter følger en eventuel bestemmelse om lovens territoriale gyldighed. Der henvises om territorialbestemmelser til pkt. [3.8].

Paragraftegn og -nummer anbringes i forslag til ændringslove på en selvstændig linje centreret over paragraffens tekst og ikke som i hovedlove til venstre for tekstens 1. linje. Er paragraffen om ikrafttræden eller senere paragraffer opdelt i flere stykker, forsynes også stk. 1 med stykkebetegnelse.

Der henvises til illustration til eksemplet under pkt. [3.4.5.1].

Om forslag til love, der alene går ud på at ophæve en eller flere love, henvises til pkt. [3.6].

3.4.4. Indledningen til de enkelte ændringsparagraffer

Forslag til ændringslove bør altid udarbejdes med udgangspunkt i gældende ret på fremsættelsestidspunktet.

I indledningen til hver enkelt ændringsparagraf angives den lov, der skal ændres, med nummer, dato og fuldstændig titel. Se følgende eksempel:

»§ 1

I lov nr. ... af ... om ... foretages følgende ændring(er):«.

I indledningen til paragraffer vedrørende ændringer af ændringslove angives hele ændringslovens titel, inkl. undertitel.

Er der i lovforslagets titel anvendt en populærtitel angivet i parentes til sidst i titlen, eller er der en i praksis helt fast indarbejdet populærtitel, bør denne titel tillige anvendes i indledningen til den pågældende paragraf.

I sådanne tilfælde affattes indledningen til den relevante paragraf i et ændringslovforslag således, hvis der ikke er udstedt en lovbekendtgørelse:

»I forældelsesloven, lov nr. ... af ..., foretages følgende ændring(er):«.

Til forskel fra ændringer af love, hvor der som følge af senere ændringer er udstedt en lovbekendtgørelse, udelades i disse tilfælde således »jf.« forud for henvisningen til lovens nummer og dato. Det samme gælder i tilfælde, hvor lovens titel optræder i formen »x-lov« (som eksempelvis lov nr. 515 af 6. juni 2007, der har titlen »arvelov«).

Dog bør den fulde titel – inkl. populærtitlen – angives i indledningen til den relevante ændringsparagraf i tilfælde, hvor der foreslås en ændring af lovens titel.

Er der tidligere foretaget ændringer af loven, uden at der derefter er blevet udstedt en lovbekendtgørelse, bør der foruden til loven henvises til ændringslovene. Senere ændringslove anføres alene med nummer og dato. Hvis der er tale om en samlelov anføres desuden den relevante ændringsparagraf. Se følgende eksempel:

»I lov nr. ... af ... om ..., som ændret ved lov nr. ... af ... og § ... i lov nr. ... af ..., foretages følgende ændring(er):«.

Det er dog ikke nødvendigt at henvise til ændringslove, der har mistet deres betydning som følge af senere ændringslove. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis ændringerne i en tidligere ændringslov er ophævet ved en senere ændringslov.

Hvis lovens titel er blevet ændret ved en senere ændringslov, angives den nye titel i indledningen.

I tilfælde, hvor der er adskillige (fem eller flere) ændringslove, kan opremsningen af samtlige ændringslove blive for omfattende. I sådanne tilfælde bør opremsningen derfor begrænses til kun at omfatte de relevante ændringslove og den seneste ændringslov. Se følgende eksempler:

»I lov nr. ... af ... om ..., som ændret bl.a. ved lov nr. ... af ... og lov nr. ... af ... og senest ved lov nr. ... af ..., foretages følgende ændring(er):«.

»I lov nr. ... af ... om ..., som ændret senest ved lov nr. ... af ..., foretages følgende ændring(er):«.

En ændringslov anses for relevant, hvis der ved den omhandlede lov er foretaget ændring af en paragraf, som nu foreslås ændret ved det lovforslag, som fremsættes. Det gælder dog ikke, hvis den tidligere ændring vedrører et andet stykke end det, der nu foreslås ændret, medmindre den tidligere ændring er relevant for forståelsen af det stykke, som nu foreslås ændret.

Er en af de tidligere ændringer indeholdt i en hovedlov eller i en lov, der ændrer flere love (samlelov), bør den paragraf, hvor ændringen findes, nævnes. Se følgende eksempel:

»I lov nr. ... af ... om ..., som ændret bl.a. ved § ... i lov nr. ... af ... og § ... i lov nr. ... af ... og senest ved § ... i lov nr. ... af ..., foretages følgende ændring(er):«.

Love, der på lovforslagets fremsættelsestidspunkt endnu ikke er trådt i kraft, medtages i indledningen på samme vis som ændringslove, der er trådt i kraft. Et vedtaget ændringslovforslag, der endnu ikke er stadfæstet, medtages derimod ikke i indledningen.

Er loven med senere ændringer skrevet sammen i en lovebekendtgørelse, angives alene lovens titel, hvorefter lovebekendtgørelsen anføres med nummer og dato. Ændringer, der er foretaget

efter udstedelsen af en lovbekendtgørelse eller i øvrigt ikke er indarbejdet i lovbekendtgørelsen, anføres. Se følgende eksempel:

»I lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., som ændret ved lov nr. ... af ... og § ... i lov nr. ... af ..., foretages følgende ændring(er):«.

Som nærmere beskrevet i pkt. [11.8.3] kan en lovbekendtgørelse udarbejdes efter et materielt kriterium, så kun ændringslove, der er trådt i kraft eller træder i kraft i umiddelbar forlængelse af lovbekendtgørelsens udstedelse, indarbejdes i lovbekendtgørelsen. Er lovbekendtgørelsen udarbejdet efter dette kriterium, bør de ændringslove, der ikke er indarbejdet i lovbekendtgørelsen, nævnes i indledningen til ændringsparagraffen. Det samme gælder, hvis en ændringslov kun delvist er indarbejdet, fordi ændringsloven indeholder bestemmelser, der træder i kraft på forskellige tidspunkter.

3.4.5. Udformningen af de enkelte ændringer

3.4.5.1. Eksempel med ofte forekommende ændringer

Eksemplet nedenfor har til formål at illustrere, hvordan en række ændringer, der ofte er behov for at foretage, kan udformes. Der henvises i øvrigt til pkt. [3.4.5.2]-[3.4.5.14], hvor forskellige typer af ændringer er nærmere beskrevet.

Det bemærkes, at kursiv i ændringsnumrenes indledning bruges til at vise, hvad der ændres eller er nyt. Henvisninger til bestemte kapitler, paragraffer, stykker m.v. skrives således med kursiv i indledningen, hvis kapitlet, paragraffen, stykket m.v. bliver ændret eller indsættes med ændringsnummeret. Eksempelvis skrives »§ 43, stk. 2« med kursiv i følgende indledning: »I § 43, stk. 2, indsættes før 1. pkt. som nyt punktum:«. Det skyldes, at der indsættes et nyt 1. pkt., og at § 43, stk. 2, derved bliver ændret. »1. pkt.« kursiveres derimod ikke, da det ikke er § 43, stk. 2, 1. pkt., der bliver ændret. »1. pkt.« angiver alene, hvor ændringen skal placeres.

Endvidere bemærkes det, at tegn (kommaer, citationstegn m.v.), der står umiddelbart før eller efter tekst eller tal uden mellemrum, følger tekstens eller tallets typografi. Eksempelvis skrives kolonet med kursiv i følgende indledning: »I § 3 indsættes som *stk. 2*:«.

Endelig bemærkes det, at dobbeltparagraftegn (§§) alene anvendes ved opregning af hele paragraffer. Opregninger, der både indeholder hele og dele af paragraffer, skrives således efter følgende eksempel: »§§ 10, 12 og 14, § 16, stk. 2, og § 18«.

Eksempel på et forslag til ændringslov:

Forslag

til

Lov om ændring af lov om ...¹⁾

(Undertitel)

§ 1

I lov nr. ... af ... om ..., som ændret ved lov nr. ... af ... og § ... i lov nr. ... af ..., foretages følgende ændringer:

1. Lovens *titel* affattes således:

»**Lov om ...**«.

2. *Fodnoten* til lovens titel affattes således:

»1) Loven indeholder bestemmelser, der gennemfører [...].«

3. Overalt i loven ændres »anmeldt virksomhed« til: »registreret virksomhed«.

4. Overalt i loven udgår »efter forhandling med justitsministeren«.

5. § 1 affattes således:

»§ 1. En arveladers nærmeste slægtsarvinger ... «

6. *Overskriften* før § 2 ophæves.

7. §§ 2, 3 og 5, § 6, stk. 4, og § 7, stk. 3, ophæves.

(Formuleringen forudsætter, at der ikke sker rykning af stykker i §§ 6 og 7, og at der ikke sker ændring af mellemliggende paragraffer.)

8. Efter § 7 indsættes:

»§ 7 a. Miljø- og fødevarerministeren kan fastsætte regler om ..., herunder ..., ... og«

(Er § 7 sidste paragraf i et kapitel, angives det, om den nye bestemmelse indsættes i dette eller det følgende kapitel: »Efter § 7 indsættes i *kapitel 2*:«. Hvis § 7 er sidste paragraf inden en overskrift, angives det, om den nye bestemmelse indsættes før eller efter overskriften: »Efter § 7 indsættes [før]/[efter] overskriften før § 8:«.)

9. § 10, stk. 1, affattes således:

»Er ægtefællen under konkurs«

10. § 13, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. Indgives opgørelsen ikke inden«

11. I § 15, nr. 3, ændres »§ 20, stk. 4« til: »§ 20, stk. 3«, og »landet og« ændres til: »landet,«.

12. I § 15 indsættes efter nr. 3 som nyt nummer:

»4) ikke er sigtet for en lovovertrædelse og«.

Nr. 4 bliver herefter nr. 5.

13. § 20, stk. 2 og 3, ophæves, og i stedet indsættes:

»Stk. 2. Stk. 1 gælder dog kun«

Stk. 4-6 bliver herefter stk. 3-5.

14. I § 20, stk. 4, der bliver stk. 3, udgår »mindst«.

15. § 25, stk. 1, ophæves, og i stedet indsættes:

»Er der nedlagt forbud ..., jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis«

Stk. 2-6 bliver herefter stk. 3-7.

16. Før § 28 indsættes:

»Tavshedspligt«.

(Er § 28 den første paragraf i et kapitel, angives det, at den nye overskrift indsættes i det pågældende kapitel: »Før § 28 indsættes i *kapitel 3*:«.)

17. I § 30 (der forudsættes kun at indeholde ét stykke) indsættes som *stk. 2*:

»Stk. 2. De nærmere helbredsmæssige betingelser for ... fremgår af bilag 2.«

18. § 34, stk. 2, ophæves, og i stk. 3, der bliver stk. 2, udgår »eller adoptivbørn«.

19. I § 35 (der forudsættes at indeholde stk. 1-9, hvor et nyt stykke skal indsættes mellem stk. 1 og 2) indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Ved indgåelse af nyt ægteskab«

Stk. 2-5 bliver herefter stk. 3-6. (Rykningsklausulen omfatter ikke stk. 6-9, idet der indsættes et nyt stk. 7 med tilhørende rykningsklausul i ændringsnummer 20 nedenfor).

20. I § 35 indsættes efter stk. 5, der bliver stk. 6, som nyt stykke:

»Stk. 7. Har ægtefællerne«

Stk. 6-9 bliver herefter stk. 8-11.

21. I § 35, stk. 8, 1. pkt., der bliver stk. 10, 1. pkt., og § 44, stk. 1, nr. 2, ændres »1.000 kr.« til: »5.000 kr.«

22. § 37, stk. 1, 1. og 3. pkt., ophæves.

23. *Overskriften* til kapitel 2 affattes således:

»Kapitel 2

Digital kommunikation«.

(Formatet for den ændrede overskrift og kapitelnummeret skal følge det format, som anvendes i hovedloven i udgaven i Lovtidende.)

24. I § 38 (der forudsættes at indeholde flere punkummer) indsættes efter 1. pkt. som nyt punktum:

»Krav skal anmeldes senest«

25. I § 40, stk. 1, (der forudsættes kun at indeholde ét punktum) indsættes som 2. og 3. pkt.:

»Det gælder dog ikke, hvis prøvelsen foretages efter Er afgørelsen truffet i medfør af«

26. I § 41, stk. 2, indsættes før 1. pkt. som nyt punktum:

»Beskæftigelsesministeren kan«

27. I § 42 (der forudsættes at indeholde 3 punkummer) indsættes som 4. pkt.:

»Ministeren kan endvidere fastsætte nærmere regler om«

28. I § 55, stk. 1, 1. pkt., indsættes efter »60 pct.«: »og ikke mere end 75 pct.«

29. I § 60, stk. 1, 1. pkt., og to steder i § 62, stk. 3, 1. pkt., ændres »børn« til: »livsarvinger og ægtefælle«.

30. Efter § 65 indsættes før overskriften før § 66:

»§ 65 a. Prøven kan tidligst aflægges, når«

31. I § 67 indsættes før stk. 1 som nyt stykke:

»Består ansøgeren ikke prøven«

Stk. 1 og 2 bliver herefter stk. 2 og 3.

32. I § 68, stk. 1, (der forudsættes at indeholde nr. 1-3) indsættes som nr. 4:

»4) Ansøgeren har bestået prøven«

33. Efter kapitel 4 indsættes:

»Kapitel 4 a

Kontrolbestemmelser

§ 69 a. Kontrolmyndigheden har«

(Formatet for den nye overskrift og kapitelnummeret skal følge det format, som anvendes i hovedloven i udgaven i Lovtidende. Er kapitel 4 sidste kapitel i et afsnit, angives det, om det nye kapitel indsættes i dette eller det følgende afsnit: »Efter kapitel 4 indsættes i afsnit I:«.)

34. Som bilag 2 indsættes bilag 1 til denne lov.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den ..., jf. dog stk. 2.

Stk. 2. § 1, nr. 30 og 31, træder i kraft den

Stk. 3. § 1, nr. 12, finder ikke anvendelse på ansøgninger indgivet før lovens ikrafttræden. For sådanne ansøgninger finder de hidtil gældende regler anvendelse.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som henholdsvis de færøske og de grønlandske forhold tilsiger.

Bilag 1
»Bilag 2

Helbredsmæssige betingelser for ..., jf. § 30, stk. 2

... .«

¹⁾ [EU-notehenvvisningen til titlen.] Noten indsættes som fodnote på lovens første side. Se om EU-notehenvvisninger i øvrigt pkt. [7.4.5].

3.4.5.2. Rækkefølge

Ændringerne opstilles som udgangspunkt fortløbende i samme rækkefølge som de bestemmelser, der skal ændres.

Skal der foretages flere ændringer, nummereres hver ændring selvstændigt, medmindre der er tale om flere ændringer af samme paragraf eller om ens ændringer af flere bestemmelser, og ændringerne mest hensigtsmæssigt kan samles i et enkelt nummer.

Flere ændringer af samme paragraf kan f.eks. samles således:

»I § 8, stk. 1, udgår »75 pct.«, og stk. 2 ophæves.«

Ens ændringer af flere bestemmelser kan f.eks. samles således:

»I § 9, stk. 2, 2. pkt., og to steder i § 10, stk. 3, ændres »5.000 kr.« til: »2.000 kr.««

Det bemærkes, at fremgangsmåden i eksemplet umiddelbart ovenfor ikke bør anvendes, hvis § 10, stk. 3, som følge af et efterfølgende ændringsnummer rykker, f.eks. fordi der indsættes

et nyt stykke i § 10. I givet fald bør ændringen af § 10, stk. 3, foretages i et selvstændigt ændringsnummer efter det ændringsnummer, som medfører rykningen. Ændringen i eksemplet bør i denne situation udformes således:

»1. I § 9, stk. 2, 2. pkt., ændres »5.000 kr.« til: »2.000 kr.«

2. I § 10 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2.«

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.

3. To steder i § 10, stk. 3, der bliver stk. 4, ændres »5.000 kr.« til: »2.000 kr.«

Hvis et enkelt ord eller udtryk ændres på nøjagtig samme måde i flere bestemmelser, og ændringerne samles under et enkelt nummer, bør ændringen placeres i lovteksten ved den paragraf, hvor ordet eller udtrykket først forekommer, også selv om der sker ændring af de mellemliggende paragraffer. Der henvises om flere ens ændringer til pkt. [3.4.5.8].

Hvis det samme ord eller udtryk ændres på nøjagtig samme måde alle steder, hvor det forekommer i loven, eller det samme ord eller udtryk skal udgå overalt i loven, indsættes denne ændring i ændringsparagraffens første nummer efter eventuelle ændringer af lovens titel og note hertil. Formuleringen bør alene anvendes, hvis der er tale om at ændre et ord eller udtryk et større antal steder, det vil sige i almindelighed fem eller flere steder.

Ens ændringer af et ord eller udtryk overalt i loven kan f.eks. samles således:

»Overalt i loven ændres »2021« til: »2022«.

3.4.5.3. Præciser mest muligt

Den bestemmelse, ændringen vedrører, bør præciseres mest muligt, det vil sige, at der bør henvises så detaljeret som muligt til f.eks. det stykke, punktum, nummer eller litra, som ændringen vedrører.

Der bør dog ikke henvises til det led i bestemmelsen, som ændringen vedrører.

Eksempler på præcise ændringer:

»I § 5, stk. 1, 1. pkt., ændres »folkeregistret« til: »kommunen«.

»I § 6, stk. 1, nr. 2, litra b, udgår »eller påbud«.«

Betegnelsen »pkt.« anvendes i denne sammenhæng som forkortelse for ordet punktum.

Er den bestemmelse, der ønskes ændret, inddelt ved hjælp af tal, anvendes forkortelsen »nr.«.

Er den bestemmelse, der ønskes ændret, underinddelt ved hjælp af bogstaver, anvendes betegnelsen »litra«.

3.4.5.4. Nyaffattelse

Skal der ske mere omfattende ændringer af en paragraf eller af flere på hinanden følgende paragraffer, eventuelt et kapitel, bør dette ske ved at formulere ændringerne som en enkelt ændring, det vil sige som en ny samlet affattelse af paragraffen, paragrafferne eller kapitlet.

Foreslås en nyaffattelse af en paragraf eller et stykke, nummer eller litra, bør paragraf-, stykke-, nummer- eller litrabetegnelsen medtages i den nye affattelse. Se følgende eksempler:

»§ 1 affattes således:

»§ 1. En arveladers nærmeste slægtsarvinger««

»§ 13, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. Indgives opgørelsen ikke inden««

Omfatter den nye affattelse kun det første stykke eller de første stykker i en paragraf, medtages paragrafbetegnelsen dog ikke, da den kan give anledning til den misforståelse, at affattelsen omfatter hele paragraffen. Se følgende eksempler:

»§ 10, stk. 1, affattes således:

»Er ægtefællen under konkurs««

»§ 25, stk. 1, ophæves, og i stedet indsættes:

»En erhvervsdrivende må ikke

Stk. 2. Stk. 1 omfatter ikke«

Stk. 2-6 bliver herefter stk. 3-7.«

Det samme gælder stykke-, nummer- og litrabetegnelser, hvis den nye affattelse kun omfatter det første punktum eller de første punktummer i et stykke, nummer eller litra.

Nyaffattelse af en bestemmelse (paragraf, stykke, nummer m.v.) indebærer som udgangspunkt, at der skal skrives bemærkninger til hele bestemmelsen. Det gælder også, selv om der for dele af bestemmelsens vedkommende er tale om videreførelse af gældende ret. Det bør i den forbindelse fremgå af de specielle bemærkninger, hvilke dele af bestemmelsen der i givet fald er en videreførelse af gældende ret.

Ved nyaffattelse af en overskrift til et kapitel eller et afsnit benyttes følgende fremgangsmåde:

»*Overskriften* til kapitel 4 affattes således:

»Kapitel 4
Kontrolbestemmelser«.«

Som det ses, medtages ikke blot den ændrede tekst til overskriften, men også selve kapitel- eller afsnitsnummeret. Formatet bør følge det format, som anvendes i hovedloven i udgaven i Lovtidende.

3.4.5.5. Ophævelser

Skal flere paragraffer eller dele heraf ophæves, og skal mellemliggende paragraffer ikke ændres, og sker der ikke rykning, samles ophævelserne under et enkelt nummer. Se følgende eksempel:

»§§ 2, 3 og 5 og § 7, stk. 3, ophæves.«

Afsnit, kapitler, tekstoverskrifter, paragraffer, stykker, punktummer, numre og litraer, der ikke længere skal indgå i loven, udgår ikke, men ophæves.

Ophæves et kapitel, bliver kapitlets overskrift og alle paragraffer og tekstoverskrifter i kapitlet samtidig ophævet. Tilsvarende indebærer ophævelse af et afsnit, at afsnittets overskrift og alle kapitler, paragraffer og overskrifter i afsnittet ophæves.

Ophævelse af en paragraf medfører ikke i sig selv, at en eventuel tekstoverskrift før denne paragraf samtidig ophæves. Det er således nødvendigt at ophæve tekstoverskrifter ved et selvstændigt nummer, f.eks. således:

»Overskriften før § 10 ophæves.«

Ophæves en række paragraffer i samme ændringsnummer, ophæves dog også de mellemliggende tekstoverskrifter. Formuleringen »§§ 7-9 ophæves« vil således eksempelvis indebære, at tekstoverskrifterne før § 8 og før § 9 også ophæves. Derimod vil det i eksemplet være nødvendigt særskilt at ophæve tekstoverskriften før § 7.

Ophæves en bestemmelse, der indeholder en bemyndigelse til at udstede administrative regler, bortfalder eventuelle bekendtgørelser, der er udstedt med hjemmel i bestemmelsen, automatisk. Det er derfor retligt overflødigt at foretage en formel ophævelse af bekendtgørelserne. Bekendtgørelserne bortfalder dog ikke, hvis loven afløses af en ny lov, der udelukkende eller i det væsentlige har karakter af en forlængelse af den tidligere lov. Skal en bekendtgørelse fortsat have gyldighed efter gennemførelsen af en ny lov, er det således ikke altid retligt nødvendigt at optage en bestemmelse herom.

Imidlertid vil spørgsmålet ofte kunne give anledning til tvivl, og hensynet til at skabe klarhed taler for, at man i sådanne tilfælde indsætter en bestemmelse i loven herom, hvis ældre bekendtgørelser fortsat skal have gyldighed. En sådan bestemmelse kan f.eks. formuleres således og indsættes som et stykke i lovens ikrafttrædelsesbestemmelse:

»Regler udstedt i medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ... [, som ændret ved lov nr. ... af ... og § ... i lov nr. ... af ...,] forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af regler udstedt i medfør af § ... i lov om ..., som affattet ved denne lovs § ..., nr.«

Hvis der er udstedt en lovebekendtgørelse, henvises der til denne (»Regler udstedt i medfør af § ... i lov om ..., jf. lovebekendtgørelse nr. ... af ..., forbliver i kraft ...«). Er der foretaget ændringer af hovedloven, der ikke er indarbejdet i lovebekendtgørelsen, nævnes disse ændringslove kun, hvis ændringerne har berørt hjemmelsbestemmelsen.

Der skal altid indsættes en bestemmelse i loven om straf for overtrædelse af ældre bekendtgørelser, hvis den hidtil gældende sanktionsbestemmelse er indeholdt i den lov, der ophæves, det vil sige, hvis der i selve loven er fastsat straf for overtrædelse af de forskrifter, der udstedes i medfør af loven. Dette vil ofte være tilfældet i love fra før omkring 1960.

Er der ikke optaget en bestemmelse i loven om bekendtgørelsens fortsatte gyldighed, og er det meningen, og er der hjemmel til, at den gældende bekendtgørelse skal opretholdes, bør tvivlen

afklares ved en ny bekendtgørelse. Det kan f.eks. ske i den form, at der udstedes en ændringsbekendtgørelse, der alene ændrer angivelsen af hjemmelsloven i indledningen. Herved opnår man også, at angivelsen af hjemmelsloven opfylder de krav, der stilles hertil. Der henvises i den forbindelse til vejledning om administrative forskrifter.

Hvis de stykker, der rykker som følge af, at forudgående stykker ophæves, indeholder en be-myndigelse til at udstede administrative forskrifter, bør man af ordensmæssige hensyn medtage en bestemmelse i lovforslagets ikrafttrædelsesbestemmelse om, at ældre bekendtgørelser fort-sat skal have gyldighed. Om formuleringen af en sådan bestemmelse henvises til pkt. [3.4.5.7] om rykning.

For så vidt angår ophævelse af hele love henvises til pkt. [3.6.].

3.4.5.6. *Indsættelse af nye bestemmelser*

Skal der indsættes nye paragraffer, stykker, punktummer, numre eller litraer m.v., bør det klart fremgå af teksten, om de nye bestemmelser erstatter eller supplerer den gældende tekst.

3.4.5.6.1. *Indsættelse af paragraffer*

Indsættes nye paragraffer i en ubrudt paragrafrække, betegnes den eller de nye paragraffer med den forudgående paragrafs nummer efterfulgt af »a«, »b« osv. Følgende formulering bør anvendes:

»Efter § 7 indsættes:

»§ 7 a.««

Er § 7 sidste paragraf i et kapitel, angives det, om den nye bestemmelse indsættes i dette eller det følgende kapitel: »Efter § 7 indsættes i *kapitel 2*:«. Hvis § 7 er sidste paragraf inden en overskrift, angives det, om den nye bestemmelse indsættes før eller efter over-skriften: »Efter § 7 indsættes [før]/[efter] overskriften før § 8:«.

Er der allerede et hul i paragrafnummerrækken i loven på det sted, hvor den nye paragraf skal indsættes, fordi en paragraf tidligere er blevet ophævet, kan den nye paragraf få dette nummer. Er f.eks. § 7 tidligere blevet ophævet, og skal der nu indsættes en ny paragraf efter § 6, bliver den nye paragraf § 7. Denne fremgangsmåde bør dog kun anvendes, hvis det ikke kan give anledning til misforståelser, f.eks. fordi paragrafnummeret har været almindeligt kendt i fag-sproget som betegnelse for en bestemt type afgørelse (f.eks. en § 7-tilladelse). Det bemærkes,

at da § 7 i eksemplet er ophævet, skal den nye paragraf indsættes. Det er således ikke muligt at nyaffatte en ophævet bestemmelse.

Er flere på hinanden følgende paragraffer i loven ophævet på det sted, hvor den nye paragraf skal indsættes, får den nye paragraf som udgangspunkt det første ledige paragrafnummer. Er f.eks. §§ 7 og 8 ophævet, og skal der nu indsættes en ny paragraf efter § 6, bliver den nye paragraf som udgangspunkt § 7. Kan det give anledning til misforståelser, jf. ovenfor, at genbruge det første ledige nummer, kan den nye paragraf få det næste ledige nummer. Følgende formulering bør i så fald anvendes:

»Efter § 6 indsættes:

»§ 8.««

Ved indsættelse af en ny paragraf i en gældende lov, som indeholder tekstoverskrifter, vil det ofte være nødvendigt at skrive, om den nye paragraf skal indsættes før eller efter en tekstoverskrift, som findes omkring det sted i loven, hvor den nye paragraf skal indsættes. Dette er f.eks. tilfældet, når der i den gældende lov er en tekstoverskrift før § 66, og man ønsker at indsætte en ny § 65 a mellem § 65 og § 66. Skal § 65 a indsættes før overskriften før § 66 bør følgende formulering anvendes:

»Efter § 65 indsættes før overskriften før § 66:

»§ 65 a.««

Skal § 65 a indsættes efter overskriften før § 66, bør følgende formulering anvendes:

»Efter § 65 indsættes efter overskriften før § 66:

»§ 65 a.««

3.4.5.6.2. Indsættelse af stykker

Hvis der skal indsættes et nyt stk. 1, bør følgende formulering anvendes:

»I § 67 indsættes før stk. 1 som nyt stykke:

»Forbrugeren har ret til«

Stk. 1 og 2 bliver herefter stk. 2 og 3.«

Da det kun er det første stykke i paragraffen, der indsættes, medtages paragrafbetegnelsen ikke, da den kan give anledning til den misforståelse, at affattelsen omfatter hele paragraffen. Det samme gælder, hvis der indsættes flere stykker som det første i en paragraf.

Hvis et nyt stykke skal indsættes mellem to stykker, bør følgende formulering anvendes:

»I § 35 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2.«

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.«

Skal det nye stykke indsættes til sidst i paragraffen, bør følgende formulering anvendes (hvor paragraffen består af tre stykker):

»I § 31 indsættes som *stk. 4*:

»Stk. 4.««

Skal der i en paragraf indsættes nye stykker, og skal de pågældende stykker indsættes forskellige steder i paragraffen, foretages ændringerne i flere på hinanden følgende numre, og der anvendes etapevis rykning. Ved etapevis rykning forstås, at rykningsklausulerne alene forholder sig til de rykninger, der sker frem til den næste ændring. Etapevis rykning foretages således efter følgende model:

»1. I § 35 (der forudsættes at indeholde stk. 1-3) indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2.«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3. (Rykningsklausulen omfatter ikke stk. 3, idet der indsættes et nyt stk. 4 med tilhørende rykningsklausul i ændringsnummer 2 nedenfor).

2. I § 35 indsættes efter stk. 2, der bliver stk. 3, som nyt stykke:

»Stk. 4.«

Stk. 3 bliver herefter stk. 5.«

Hvis de stykker, der rykker som følge af indsættelsen af nye stykker, indeholder en bemyndigelse til at udstede administrative forskrifter, bør man af ordensmæssige hensyn medtage en bestemmelse i lovforslagets ikrafttrædelsesbestemmelse om, at ældre bekendtgørelser fortsat skal have gyldighed. Om formuleringen af en sådan bestemmelse henvises til pkt. [3.4.5.7] om rykning.

3.4.5.6.3. Indsættelse af punktummer

Som ved indsættelse af nye stykker er det tillige vigtigt, at det klart fremgår af teksten, om et nyt punktum erstatter eller supplerer den gældende tekst.

Hvis der skal indsættes et eller flere nye punktummer før 1. pkt., bør følgende formulering anvendes:

»I § 41, stk. 2, indsættes før 1. pkt. som [nyt punktum]/[nye punktummer]:

»Udlejeren har pligt til««

Der tilføjes ingen rykningsklausul ved indsættelse af punktummer. Da det kun er det første punktum i stykket, der indsættes, medtages stykangivelsen heller ikke, da den kan give anledning til den misforståelse, at affattelsen omfatter hele stykket. Det samme gælder, hvis der indsættes flere punktummer som de første i et stykke.

Hvis et nyt punktum skal indsættes mellem to punktummer, bør følgende formulering anvendes:

»I § 45, stk. 1, (der forudsættes at indeholde flere punktummer) indsættes efter 1. pkt. som nyt punktum:

»... (2. pkt.)««

Hvis det nye punktum skal indsættes til sidst i stykket, bør følgende formulering anvendes (hvor stykket består af tre punktummer):

»I § 42 indsættes som 4. pkt.:

»... (4. pkt.)««

3.4.5.6.4. Ophævelse og samtidig indsættelse af flere eller færre nye bestemmelser

Skal en eller flere paragraffer, stykker, punktummer m.v. ophæves, og skal der i stedet indsættes enten flere eller færre nye paragraffer, stykker, punktummer m.v., end der foreslås ophævet, bør formuleringen »ophæves, og i stedet indsættes:« anvendes.

Eksempel på ændring af en paragraf bestående af 6 stykker, hvor stk. 1 skal ophæves og afløses af et nyaffattet stk. 1, og hvor der efter det nyaffattede stk. 1 skal indsættes et nyt stykke:

»§ 25, stk. 1, ophæves, og i stedet indsættes:

»Et krav, der

Stk. 2. Forbrugeren kan dog«

Stk. 2-6 bliver herefter stk. 3-7.«

Eksempel på ændring af en paragraf bestående af 6 stykker, hvor stk. 2 og 3 skal ophæves, og hvor stk. 2 skal afløses af et nyaffattet stk. 2:

»§ 20, *stk. 2* og *3*, ophæves, og i stedet indsættes:

»*Stk. 2.*«

Stk. 4-6 bliver herefter stk. 3-5.«

Hvis de stykker, der rykker som følge af, at forudgående stykker indsættes eller ophæves, indeholder en bemyndigelse til at udstede administrative forskrifter, bør man af ordensmæssige hensyn medtage en bestemmelse i lovforslagets ikrafttrædelsesbestemmelse om, at ældre bekendtgørelser fortsat skal have gyldighed. Om formuleringen af en sådan bestemmelse henvises til pkt. [3.4.5.7] om rykning.

3.4.5.7. Rykning

Ophæves en eller flere paragraffer eller et eller flere kapitler eller afsnit, ændres de efterfølgende paragraffers, kapitlers eller afsnits nummerering ikke. Det samme gælder ved indsættelse af en eller flere nye paragraffer eller et eller flere nye kapitler eller afsnit. Nye paragraffer, afsnit og kapitler litreras i stedet (f.eks. »§ 8 a«). Derimod rykker stykker, numre og litraer automatisk op, hvis et eller flere stykker, numre eller litraer ophæves. Tilsvarende rykker stykker, numre og litraer automatisk ned, hvis et eller flere stykker, numre eller litraer indsættes.

Hvis indsættelse eller ophævelse af stykker, numre eller litraer medfører ændringer i nummerangivelsen for stykker, numre eller litraer, bør det angives i slutningen af det pågældende ændringsnummer i ændringslovforslaget ved tilføjelse af en rykningsklausul. Følgende formulering bør anvendes:

»§ 25, *stk. 1*, ophæves, og i stedet indsættes:

»Et krav, der

Stk. 2. Forbrugeren kan dog«

Stk. 2-6 bliver herefter stk. 3-7.«

»I § 35 indsættes efter *stk. 1* som nyt stykke:

»*Stk. 2.*«

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.«

Manglende eller mangelfuld angivelse af rykningsklausul ændrer dog ikke på, om stykker m.v. rykker op eller ned.

Hvis der i samme ændringsnummer sker ændring af det eller de følgende stykker, bør rykningen indføjes i teksten. Følgende formulering bør da anvendes:

»§ 35, *stk. 2*, ophæves, og i *stk. 3*, der bliver *stk. 2*, udgår »...«.

Tilsvarende bør rykningen indføjes i teksten, hvis der efterfølgende sker ændring af det eller de stykker, som er rykket:

»I § 35 indsættes efter *stk. 2*, der bliver *stk. 3*, som nyt stykke:

»*Stk. 4*.«

Stk. 4 bliver herefter *stk. 5*.«

Skal der indsættes eller ophæves stykker i en paragraf, og skal de pågældende stykker indsættes eller ophæves forskellige steder i paragraffen, foretages ændringerne i flere på hinanden følgende ændringsnumre, og der anvendes etapevis rykning. Ved etapevis rykning forstås, at rykningsklausulerne alene forholder sig til de rykninger, der sker frem til den næste ændring. Etapevis rykning foretages således efter følgende model:

»1. I § 35 (der forudsættes at indeholde *stk. 1-9*) indsættes efter *stk. 1* som nyt stykke:

»*Stk. 2*«

Stk. 2-5 bliver herefter *stk. 3-6*. (Rykningsklausulen omfatter ikke *stk. 6-9*, idet der indsættes et nyt *stk. 7* med tilhørende rykningsklausul i ændringsnummer 2 nedenfor).

2. I § 35 indsættes efter *stk. 5*, der bliver *stk. 6*, som nyt stykke:

»*Stk. 7*.«

Stk. 6-8 bliver herefter *stk. 8-10*. (Rykningsklausulen omfatter ikke *stk. 9*, idet *stk. 9* ophæves i ændringsnummer 3 nedenfor).

3. § 35, *stk. 9*, ophæves.«

Der tilføjes ingen rykningsklausul ved indsættelse eller ophævelse af et punktum. Foreslås der ændring af et efterfølgende punktum, bør rykningen dog nævnes i en relativ bisætning efter følgende model:

»1. I § 35, stk. 1, (der forudsættes at indeholde flere punktumner) indsættes efter 1. pkt. som nyt punktum:

»... .««

»2. I § 35, stk. 1, 3. pkt., der bliver 4. pkt., ændres »...« til: »...««

Hvis de stykker, der rykker som følge af, at forudgående stykker ophæves eller indsættes, indeholder en bemyndigelse til at udstede administrative forskrifter, bør man af ordensmæssige hensyn medtage en bestemmelse i lovforslagets ikrafttrædelsesbestemmelse om, at udstedte bekendtgørelser fortsat skal have gyldighed. Følgende formulering bør i den forbindelse anvendes:

»Regler udstedt i medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ... [, som ændret ved lov nr. ... af ... og § ... i lov nr. ... af ...,] forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af regler udstedt i medfør af § ... i lov om ..., jf. denne lovs § ..., nr. ..., [den bestemmelse i lovforslaget, som medfører rykningen].«

Hvis der er udstedt en lovbekendtgørelse, henvises der til denne (»Regler udstedt i medfør af § ... i lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., forbliver i kraft ...«). Er hovedloven tidligere blevet ændret, eller er der foretaget ændringer siden udstedelsen af lovbekendtgørelsen, nævnes disse ændringslove kun, hvis ændringerne har berørt hjemmelsbestemmelsen.

Endelig er det vigtigt at være opmærksom på, at der ved indsættelse eller ophævelse af stykker, numre, litraer m.v. kan være behov for konsekvensændringer i lovens øvrige bestemmelser eller i anden lovgivning. Der kan også opstå behov for konsekvensændringer i kapitel- eller paragrafoverskrifter. Fritekstsøgning i Retsinformation er et nyttigt redskab, når det skal undersøges, om der er behov for konsekvensændringer i anden lovgivning.

3.4.5.8. Flere ens ændringer

3.4.5.8.1. Ændring af samme ord eller udtryk flere steder i loven

Hvis et enkelt ord eller udtryk ændres på nøjagtig samme måde i flere paragraffer, bør ændringerne samles under et enkelt nummer ved den paragraf, hvor ordet eller udtrykket først forekommer, også selv om der sker ændring af de mellemliggende paragraffer. I givet fald bør følgende formulering anvendes:

»I § 35, stk. 3, og § 44, stk. 1, nr. 2, ændres »1.000 kr.« til: »5.000 kr.««

Det bemærkes, at fremgangsmåden i eksemplet umiddelbart ovenfor ikke bør anvendes, hvis § 44, stk. 1, nr. 2, som følge af et efterfølgende ændringsnummer rykker, f.eks. fordi der indsættes et nyt nummer i § 44, stk. 1. I givet fald bør ændringen af § 44, stk. 1, nr. 2, foretages i et selvstændigt ændringsnummer efter det ændringsnummer, som medfører rykningen. Ændringen i eksemplet bør i denne situation udformes således:

»1. I § 35, stk. 3, ændres »1.000 kr.« til: »5.000 kr.«

2. I § 44, stk. 1, indsættes efter nr. 1 som nyt nummer:

»2)«

Nr. 2 bliver herefter nr. 3.

3. I § 44, stk. 1, nr. 2, der bliver nr. 3, ændres »1.000 kr.« til: »5.000 kr.««

Hvis der er flere ens ændringer i f.eks. samme paragraf, samme stykke eller samme punktum, bør følgende formulering anvendes:

»To steder i § 62, stk. 3, 1. pkt., ændres »børn« til: »livsarvinger og ægtefælle«.«

Formuleringen bør dog kun anvendes, hvis det ikke er muligt ved en præcis henvisning at adskille ændringerne. Hvis der f.eks. er flere ens ændringer i samme stykke, men i to forskellige punktummer, henvises der til punktummerne. Ændringen bør i så fald udformes således:

»I § 75, stk. 3, 1. og 2. pkt., ændres »børn« til: »livsarvinger og ægtefælle«.«

3.4.5.8.2. Ændringer af samme ord eller udtryk alle steder i loven

Hvis det samme ord eller udtryk ændres på nøjagtig samme måde alle steder, hvor det forekommer i loven, bør følgende formulering anvendes:

»Overalt i loven ændres »anmeldt virksomhed« til: »registreret virksomhed«.«

Hvis det samme ord eller udtryk skal udgå overalt i loven, bør følgende formulering anvendes:

»Overalt i loven udgår »efter forhandling med justitsministeren«.«

Disse formuleringer kan imidlertid kun anvendes, hvis ordet eller udtrykket står på nøjagtig samme måde alle de steder, hvor det skal ændres eller udgå. Der skal således tages højde for store og små begyndelsesbogstaver og for forskellige bøjningsformer.

Formuleringen bør endvidere kun anvendes, hvis ordet eller udtrykket skal ændres eller udgå et større antal steder, det vil sige i almindelighed fem eller flere steder.

Ændringen indsættes i den enkelte paragrafs første nummer efter eventuelle ændringer af lovens titel eller noter hertil.

Hvis der er enkelte steder, hvor det pågældende ord eller udtryk ikke skal ændres eller udgå, bør følgende formulering anvendes:

»Overalt i loven bortset fra i §§ ... og ... ændres »anmeldt virksomhed« til: »registreret virksomhed«.«

»Overalt i loven bortset fra i §§ ... og ... udgår »efter forhandling med justitsministeren«.«

Det er dog en forudsætning for at anvende disse formuleringer, at de steder, hvor ordet eller udtrykket skal ændres eller udgå, væsentligt overstiger de steder, hvor ordet ikke skal ændres eller udgå.

3.4.5.9. Indsættelse af nyt afsnit eller kapitel

Ved indsættelse af et nyt afsnit eller kapitel bør følgende formulering anvendes:

»Efter kapitel 4 indsættes:

»Kapitel 4 a
Kontrolbestemmelser

§ 16 a.««

Formatet bør følge det format, som anvendes i den udgave af hovedloven, som fremgår af Lovtidende – typisk ved centreret (men ikke kursivering) af »Kapitel 4 a« og ved centreret og kursivering af selve titeloverskriften.

Er kapitel 4 sidste kapitel i et afsnit, angives det, om det nye kapitel indsættes i dette eller det følgende afsnit, ved brug af følgende formulering:

»Efter kapitel 4 indsættes i *afsnit I*:«

3.4.5.10. Indsættelse eller ændring af bilag

Ved indsættelse af et bilag eller ved nyaffattelse af et gældende bilag til en lov indsættes bilaget som et bilag til ændringsloven (»denne lov«) i overensstemmelse med de formuleringer, der fremgår nedenfor.

Eksempel på nyaffattelse af et bilag:

»*Bilag 2* affattes som bilag 1 til denne lov.«

Eksempel på indsættelse af et nyt bilag:

»Som *bilag 2* indsættes bilag 1 til denne lov.«

Selve bilaget affattes således og optrykkes efter selve lovteksten:

»**Bilag 1**

»**Bilag 2**

[Bilagets indhold]««

Ved ændring af et gældende bilag beror det på en konkret vurdering, om ændringen af bilaget bør ske ved at nyaffatte det gældende bilag under anvendelse af ovenstående model eller ved at ændre affattelsen af dele af bilaget som et nummer i selve ændringslovforslaget med angivelse af indholdet af den pågældende ændring.

I vurderingen heraf bør det bl.a. indgå, om bilaget indeholder omfangsrige tekststykker, tabeller eller illustrationer m.v., som vanskeligt eller kun med ringe læsbarhed til følge lader sig opdele i flere spalter, idet man i så fald bør nyaffatte bilaget i overensstemmelse med ovenstående model. Det bemærkes i den forbindelse, at paragrafferne i en lov, i modsætning til bilag, i Lovtidende opstilles i spalter. Det bør endvidere indgå i vurderingen, om bilagets systematik og nummerering tillader en tilstrækkelig præcis angivelse af det tekststykke, der ønskes ændret. Også omfanget af de nødvendige ændringer af bilaget bør indgå i disse overvejelser, idet mere omfattende ændringer taler for nyaffattelse af et gældende bilag.

Det anbefales, at der i forbindelse med udarbejdelsen af bilag anvendes en detaljeret systematik og nummerering med henblik på at lette fremtidige ændringer af bilaget og henvisninger til bestemte dele af bilaget.

3.4.5.11. Ændringer af tegn

Når der skal foretages en ændring i lovteksten vedrørende et tegn, f.eks. indsættes et komma, medtages det ord, som står i tilknytning til det pågældende tegn, således at man ikke alene lader ændringen omfatte tegnet.

Eksempler:

»1. I § 15, nr. 3, ændres »landet og« til: »landet,«.

2. I § 15, nr. 4, ændres »månedens.« til: »månedens,«.

3.4.5.12. Konsekvensændringer

Ved udarbejdelse af lovforslag er det vigtigt at sikre sig, at der foretages de nødvendige konsekvensændringer i lovens øvrige bestemmelser og i kapitel- og paragrafoverskrifter m.v. samt i anden lovgivning.

Fritekstsøgning i Retsinformation er et nyttigt redskab, når det skal undersøges, om der er behov for konsekvensændringer i anden lovgivning.

Det bør fremgå af lovforslagets bemærkninger, hvis der er tale om en konsekvensændring. Udtrykket »konsekvensændring« bør alene anvendes, hvis der rent faktisk er tale om en konsekvensændring, det vil sige, hvis ændringen er en nødvendig følge af en anden ændring. Er der ikke tale om en nødvendig følge af en anden ændring, bør udtrykket ikke anvendes, da det i sådanne tilfælde kan sløre, at der er foretaget et indholdsmæssigt valg om, hvordan den foreslåede ordning bør indrettes.

Det er fagministeriets eget ansvar at sikre, at lovgivningen har den fornødne kvalitet, herunder ved at foretage en grundig gennemgang af hele den gældende lov og andre love for at undersøge, hvilke yderligere ændringer af teknisk eller indholdsmæssig karakter de foreslåede ændringer fører med sig. Dette er i praksis særligt vigtigt, når der indsættes eller ophæves stykker,

punktummer, numre eller litraer i lovteksten med den virkning, at lovens bestemmelser forrykkes. Det kan ikke forventes, at Justitsministeriet undersøger sådanne spørgsmål i forbindelse med den lovtekniske gennemgang.

Indeholder den lov, som foreslås ændret, henvisninger til love, paragraffer m.v., der i mellemtiden er ændret eller ophævet, bør henvisningerne foreslås ændret i det nødvendige omfang (se endvidere pkt. [7.4.5] om henvisninger til love og EU-retsakter).

Indeholder et forslag til en hovedlov bestemmelser om ændringer i andre love, herunder konsekvensændringer, bør disse placeres sidst i loven efter bestemmelserne om ikrafttræden m.v., men inden eventuelle bestemmelser om tidsmæssig gyldighed eller revision m.v. samt bestemmelser om lovens territoriale gyldighedsområde. Er der tale om omfattende ændringer, bør disse ændringer dog normalt samles i et selvstændigt lovforslag (følgelovforslag).

3.4.5.13. Ressortændringer, overførsel af opgaver mellem myndigheder m.v.

Ressortændringer, som følger af en kongelig resolution om overførsel af sagsområder mellem ministerier, skal som udgangspunkt ikke medtages i et lovforslag, da dette må anses som overflødig, fordi ændringen allerede følger af den kongelige resolution. Sådanne ændringer bør derimod medtages i en lovbekendtgørelse (se om lovbekendtgørelser pkt. [11.8]). Dette forudsætter, at det er klart, hvem der nu har kompetencen, og at ændringen kan foretages alene ved at ændre navnet.

Omvendt bør det som udgangspunkt medtages i et lovforslag, hvis der er tale om ændringer, som ikke følger af en kongelig resolution, jf. nærmere herom nedenfor.

En minister kan som udgangspunkt frit oprette og nedlægge myndigheder på sit område (direktorater, styrelser m.v.). Dette kan ske på administrativt grundlag og kræver ikke i sig selv lovgivning. En minister kan som udgangspunkt også frit overføre opgaver mellem de myndigheder, der hører under ministeriets område.

Som en modifikation til ovennævnte udgangspunkt kan det nævnes, at det er almindeligt forekommende i dansk ret, at underliggende myndigheder er oprettet ved lov, eller at deres eksistens specifikt er forudsat i lovgivningen. Hvis det er tilfældet, kan myndigheden kun nedlægges ved lov. Derimod er der normalt ikke noget til hinder for, at den ressortansvarlige minister uden ændring af den pågældende myndigheds lovgrundlag overfører yderligere beføjelser, der f.eks. er henlagt til ministeren, til myndigheden.

Lovgivningsmagten kan også have henlagt en opgave til en bestemt myndighed, uden at der derved er tale om, at myndigheden er oprettet ved den pågældende lov, eller at myndighedens eksistens er specifikt forudsat i lovgivningen. I sådanne situationer vil vurderingen af, om en minister uden lovændring kan nedlægge myndigheden – og i forbindelse hermed overføre disse opgaver til en anden myndighed – bero på en fortolkning af det pågældende lovgrundlag. Afgørende ved denne fortolkning vil være, om lovens kompetencefordeling beror på særlige overvejelser, f.eks. om særlig sagkundskab eller organisatorisk placering, eller om kompetencefordelingen blot er udtryk for, at man af praktiske eller tekniske grunde har anført den myndighed, som spørgsmålet på tidspunktet for lovforslagets vedtagelse naturligt ville henhøre under, uden at der i øvrigt har været lagt vægt på særlige hensyn. Det vil bero på lignende overvejelser, om en opgave, som en myndighed har fået henlagt ved lov, uden lovændring kan overføres til en anden myndighed inden for samme ministerområde, men hvor der ikke samtidig er spørgsmål om at nedlægge myndigheden.

I lyset af ovenstående vil det ofte kræve lovændring at overføre en opgave, som ved lov er henlagt til en myndighed, til en anden myndighed på samme ministerområde. Hvis det vurderes, at opgaven kan overføres uden forudgående lovændring, bør ændringen af ordensmæssige hensyn medtages i et lovforslag i forbindelse med den førstkommende ændring af lovgrundlaget.

Det vil altid kræve lovændring, hvis en opgave, som ved lov er henlagt til en bestemt myndighed, skal overføres til en myndighed på et andet ministeriums område. Derimod vil det – som nævnt indledningsvis – altid kunne besluttes ved kongelig resolution, at en opgave eller et sagsområde skal ressortoverføres til en anden minister.

Rene navneændringer (f.eks. hvis en styrelse får et nyt navn) kan og bør medtages i en lovbeholdtgørelse.

3.4.5.14. Ændring af ikke-ikrafttrådte ændringslove

Hvis der undtagelsesvis måtte være behov for at foretage ændringer i en ændringslov, som endnu ikke er trådt i kraft, bør sådanne ændringer – medmindre disse knytter sig til ikrafttrædelses-, virknings- eller overgangsbestemmelserne – som altovervejende hovedregel foretages ved at ændre de relevante bestemmelser i hovedloven, hvorefter ændringslovens bestemmelser, der endnu ikke er trådt i kraft, ophæves ved en samtidig ændring (i samme lovforslag) af ændringsloven. Se f.eks. § 1, nr. 10, og §§ 3 og 6 i lov nr. 565 af 18. juni 2012 om ændring af færdselsloven og lov om ungdomsskoler (Aldersgrænsen for førere af lille knallert).

Hvis den ikke-ikrafttrådte ændringslov indeholder ikrafttrædelses-, virknings- eller overgangsbestemmelser, der henviser til de bestemmelser, der ophæves, bør der desuden foretages konsekvensændringer af disse ikrafttrædelses-, virknings- eller overgangsbestemmelser.

3.5. Ikrafttræden og virkning

3.5.1. Ikrafttrædelsesbestemmelser

Der findes fire typer af ikrafttrædelsesbestemmelser: 1) Bestemmelser, hvorefter loven træder i kraft på en bestemt dato, 2) bestemmelser, hvorefter loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende, 3) bestemmelser, hvorefter loven træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende, og 4) bestemmelser, hvorefter den pågældende minister fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

3.5.1.1. Ikrafttræden på en bestemt dato

Det må i almindelighed foretrækkes, at der i en lov angives en bestemt dato for lovens ikrafttræden, f.eks. den 1. januar 2024. En sådan bestemmelse formuleres således:

»Loven træder i kraft den 1. januar 2024.«

En lovs ikrafttrædelsestidspunkt bør fastsættes således, at der sikres en hensigtsmæssig proces i forbindelse med lovforslagets behandling i Folketinget og stadfæstelse og lovens kundgørelse. Det bør således almindeligvis sikres, at der kan ske optagelsesansøgning i Lovtidende på hverdage.

Ved indførelse af nye regler bør man endvidere ud fra et hensyn til muligheden for at indrette sig på de nye regler generelt være opmærksom på at sikre en rimelig tid, fra reglerne vedtages og kundgøres, til de træder i kraft. Dette gælder også i forhold til regler, som indebærer behov for nye administrative tiltag m.v. i kommunerne og regionerne.

Rimelig tid til forberedelse kan understøtte en mere effektiv implementering af nye regler. En periode til at forberede ikrafttrædelsen af nye regler giver eksempelvis kommunerne og regionerne forbedrede styringsmuligheder i forhold til bl.a. at afklare eventuelle fortolkningsmæssige spørgsmål og tilrettelægge interne procedurer med henblik på at kunne foretage en mere kvalificeret sagsbehandling umiddelbart efter lovens ikrafttræden. Tilsvarende kan det ved

fastlæggelse af ikrafttrædelsestidspunktet være hensigtsmæssigt at afsætte tid til at tilvejebringe den fornødne it-understøttelse eller til at foretage tilpasninger heraf. Hensynet til en rimelig implementeringsperiode bør indgå i det lovforberedende arbejde, dog således at processer for høringsfrister m.v. ikke sættes unødigt under pres.

Endvidere bør eksempelvis ikrafttrædelse af ændringer i de offentlige budget- og regnskabsopgørelser så vidt muligt følge regnskabsåret, så der ikke skal rettes i de konteringer, som allerede er foretaget.

Det er muligt at sætte lovens bestemmelser i kraft på forskellige tidspunkter. I sådanne tilfælde bør ikrafttrædelsesbestemmelsen som det klare udgangspunkt indledes med et stykke, der fastslår, at loven træder i kraft på tidspunktet for ikrafttrædelsen af de dele af loven, der først skal træde i kraft. Herefter kan der indsættes et eller flere supplerende stykker, der fastslår, at nærmere angivne dele af loven træder i kraft på et senere tidspunkt. De supplerende stykker bør placeres i den rækkefølge, der svarer til ikrafttrædelsestidspunkterne, så stykker med tidligere ikrafttrædelsestidspunkt placeres før stykker med senere ikrafttrædelsestidspunkt. Supplerende stykker, hvorefter den pågældende minister fastsætter tidspunktet for dele af lovens ikrafttræden, placeres som udgangspunkt til sidst i en række af supplerende stykker.

Hvis lovens ikrafttrædelsesbestemmelse indeholder flere stykker med forskellige ikrafttrædelsestidspunkter, bør det indledende stykke, der fastsætter lovens ikrafttrædelsestidspunkt, indeholde en henvisning til de supplerende stykker. Dette bør ske ved, at der i det indledende stykke indsættes », jf. dog stk.«

Hvis dele af et forslag til en hovedlov udskilles til ikrafttræden på et senere tidspunkt, bør de pågældende dele altid angives ved afsnit, kapitler eller paragraffer eller præcise dele heraf (stykker, punktummer, numre, litraer m.v.). Der anvendes således eksempelvis ikke formuleringer som »lovens regler om x-emne træder i kraft den ...«. I paragraffen, som indeholder de materielle regler, bør bestemmelserne med det seneste ikrafttrædelsestidspunkt så vidt muligt placeres sidst i rækken af stykker, punktummer, numre, litraer m.v., så der ikke opstår huller i rækken, når de første dele træder i kraft.

Det bemærkes, at bestemmelser, der henviser til andre bestemmelser i lovforslaget, som udgangspunkt ikke bør træde i kraft før de bestemmelser, der henvises til. Hvis der er behov for, at en bestemmelse henviser til bestemmelser med et senere ikrafttrædelsestidspunkt, bør bestemmelsen som udgangspunkt i første omgang affattes uden en henvisning. I samme lovforslag bør der herefter indsættes en nyaffattelse af bestemmelsen med henvisningen, som bør træde i kraft samtidig med de bestemmelser, der henvises til.

Eksempel på ikrafttrædelsesbestemmelse i en hovedlov, hvor en del af loven er udskudt til senere ikrafttræden:

»§ ... Loven træder i kraft den 1. januar 2024, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. §§ 20-25 og § 32, stk. 3, træder i kraft den 1. juli 2024.«

Hvis dele af et forslag til en ændringslov udskilles til et senere ikrafttrædelsestidspunkt, bør disse dele som udgangspunkt angives ved henvisning til de pågældende ændringsnumre i ændringsloven. Dobbelt henvisninger til både bestemmelserne i den ændrede hovedlov og ændringsnumrene i ændringslovsforslaget bør kun anvendes, når det er nødvendigt, det vil sige i de tilfælde, hvor ikrafttrædelsesbestemmelsen kun skal gælde for en del af et ændringsnummer. Den del af den materielle bestemmelse, der indføres med ændringsnummeret, og som udskydes til senere ikrafttræden, bør så vidt muligt placeres sidst i rækken af stykker, punktummer, numre, litraer m.v., så der ikke opstår huller i rækken, når den første del træder i kraft.

Eksempel på ikrafttrædelsesbestemmelse i en ændringslov, hvor et ændringsnummer udskydes til senere ikrafttræden:

»§ ...

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. januar 2024, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. § ..., nr. ..., træder i kraft den 1. juli 2024.«

Eksempel på ikrafttrædelsesbestemmelse i en ændringslov, hvor en del af et ændringsnummer udskydes til senere ikrafttræden:

»§ ...

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. januar 2024, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. § ... i lov om ..., som affattet ved denne lovs § ..., nr. ..., træder i kraft den 1. juli 2024.«

3.5.1.2. Ikrafttræden dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende

I et forslag til en lov, der har umiddelbare retsvirkninger for borgere, virksomheder m.v., bør en bestemmelse om, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende, normalt kun anvendes, hvis det er absolut påkrævet, og hvis der ikke kan tages højde herfor under folketingsbehandlingen af lovforslaget, eventuelt i form af et ændringsforslag, når datoen for 3. behandlingen er kendt. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis der skal rettes op på en

retstilstand, som ikke er i overensstemmelse med forudsætningerne bag loven. Hvis en lov skal træde i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende, bør der redegøres for baggrunden herfor i lovforslagets bemærkninger til ikrafttrædelsesbestemmelsen.

En bestemmelse om ikrafttræden dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende formuleres således:

»Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.«

Skal kun en del af loven have et sådant ikrafttrædelsestidspunkt, kan der tages udgangspunkt i de formuleringer, der fremgår af pkt. [3.5.1.1].

3.5.1.3. Ikrafttræden ved bekendtgørelsen i Lovtidende

Ikrafttræden ved bekendtgørelsen i Lovtidende bør kun anvendes, hvor der er et helt særligt behov for hurtig ikrafttræden. En sådan ikrafttrædelsesbestemmelse indebærer, at loven træder i kraft på det tidspunkt på døgnet, hvor den kundgøres i Lovtidende. Der bør redegøres for baggrunden herfor i lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen. Ikrafttræden ved bekendtgørelsen i Lovtidende kommer typisk på tale, når der samtidig foreslås en bestemmelse om såkaldt straksstadfæstelse, det vil sige en bestemmelse om, at lovforslaget kan stadfæstes straks efter dets vedtagelse. Der henvises om straksstadfæstelse nærmere til pkt. [7.9].

En bestemmelse om ikrafttræden ved bekendtgørelsen i Lovtidende formuleres således:

»Loven træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende.«

Skal kun en del af loven have et sådant ikrafttrædelsestidspunkt, kan der tages udgangspunkt i de formuleringer, der fremgår af pkt. [3.5.1.1].

3.5.1.4. Ikrafttræden på et tidspunkt, som ministeren fastsætter

Det kan i visse tilfælde være hensigtsmæssigt, at loven bemyndiger vedkommende minister til at bestemme ikrafttrædelsestidspunktet ved udstedelse af en bekendtgørelse herom, f.eks. hvis lovens ikrafttræden forudsætter udarbejdelse af omfattende administrative forskrifter eller gennemførelse af praktiske foranstaltninger som eksempelvis at tilvejebringe eller tilpasse it-understøttelse. Det bemærkes dog, at der i almindelighed ikke er noget til hinder for, at f.eks. en bekendtgørelse kundgøres samtidig med, at hjemmelsloven kundgøres, blot bekendtgørelsen tidligst underskrives på datoen for stadfæstelsen af forslaget til hjemmelsloven, kundgøres i

Lovtidende med et højere nummer end hjemmelsloven og ikke træder i kraft før hjemmelsloven (se herom pkt. [11.4]).

En bemyndigelse til en minister til at bestemme ikrafttrædelsestidspunktet bør formuleres således:

»X-ministeren fastsætter tidspunktet for [lovens ikrafttræden]/[ikrafttrædelse af § ...]/[ikrafttrædelse af § ... i lov om ..., som affattet ved denne lovs § ..., nr. ...].«

I den forbindelse kan det være nødvendigt, at loven eller bestemmelser i loven sættes i kraft etapevis:

»X-ministeren fastsætter tidspunktet for [lovens ikrafttræden]/[ikrafttrædelse af § ...]/[ikrafttrædelse af § ... i lov om ..., som affattet ved denne lovs § ..., nr. ...]. Ministeren kan fastsætte, at [lovens bestemmelser]/[bestemmelserne]/[de ændringer, der følger af ...,] træder i kraft på forskellige tidspunkter.«

Formuleringen »de ændringer, der følger af ...« kan anvendes, hvis der er tale om et forslag til en ændringslov, hvor der kan være behov for, at dele af ændringsnumrene træder i kraft på forskellige tidspunkter (se herom nærmere pkt. [3.5.1.1]).

3.5.2. Ikrafttræden af erhvervsrettet regulering

Der gælder særlige retningslinjer for ikrafttrædelse af erhvervsrettede love og bekendtgørelser med direkte konsekvenser for erhvervslivet. Retningslinjerne er beskrevet nedenfor. Der henvises herudover til Erhvervsministeriets vejledning til ministerierne om de fælles ikrafttrædelsesdatoer. Vejledningen kan findes på myndighedsnet.virk.dk eller på:

<https://myndighedsnet.virk.dk/faelleskomponenter/offentliggoerelse-af-erhvervsrettede-love-og-bekendtgørelser-paa-virk>.

3.5.2.1. Fælles ikrafttrædelsesdatoer

Regulering, som har direkte konsekvenser for erhvervslivet, skal som hovedregel træde i kraft enten den 1. januar eller den 1. juli. Det letter virksomhedernes arbejde med at holde sig orienteret om ny regulering.

Ved regulering med direkte konsekvenser for erhvervslivet forstås love og bekendtgørelser, der har direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser som defineret i Erhvervsministeriets vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger. Det omfatter skatter, afgifter og tilskud m.v., administrative konsekvenser og øvrige konsekvenser, som har direkte effekt på erhvervslivet (såkaldt øvrige efterlevelseskonsekvenser). Det bemærkes, at de fælles ikrafttrædelsesdatoer har til hensigt at ensrette informationen til virksomhederne om al ny regulering, som har direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser. Det gælder uanset, om der er tale om lettelser eller byrder, og uanset om ændringerne har store eller små økonomiske konsekvenser. Vejledningen om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger kan findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, erhvervsstyrelsen.dk, under »Vejledninger« eller på:

<https://erhvervsstyrelsen.dk/vejledning-erhvervsøkonomiske-konsekvensvurderinger>.

De to årlige ikrafttrædelsesdatoer kan kun undtagelsesvis fraviges. Det gælder, hvis der er tale om:

- 1) Regulering af særligt hastende eller ekstraordinær karakter (f.eks. regulering, som følger af biologiske eller klimatiske forhold, regulering af produkter eller lignende, som udgør en betydelig risiko for befolkningen, og regulering af husdyrsygdomme).
- 2) Regulering, der vurderes at være væsentlige samfundsøkonomiske omkostninger ved at vente med at lade træde i kraft til den kommende ikrafttrædelsesdato, f.eks. regulering i tilknytning til finansloven, skattereformer, eller hvor erhvervslivet efterspørger, at ikrafttrædelsen sker før den næstkommende ikrafttrædelsesdato (eksempelvis erhvervsrettede tilskuds- og støtteordninger).
- 3) Regulering, hvor det følger af Danmarks EU-retlige eller internationale forpligtelser, at de nationale regler skal træde i kraft på et bestemt tidspunkt, eller hvor det er sandsynliggjort, at det vil være væsentligt bebyrdende for danske virksomheder, hvis de omfattes af nye EU-regler før den af EU fastlagte implementeringsfrist.

I erhvervsrettede lovforslag, hvor ikrafttrædelsesdatoen ikke er en af de fælles ikrafttrædelsesdatoer, bør der i de specielle bemærkninger til ikrafttrædelsesbestemmelsen være en begrundelse herfor.

Det bemærkes, at ordningen med de fælles ikrafttrædelsesdatoer ikke gælder for regulering, der alene vedrører Færøerne og Grønland.

Desuden bemærkes det, at ordningen med de fælles ikrafttrædelsesdatoer ikke ændrer ved de gældende frister for optagelse af regulering i Lovtidende, jf. vejledning nr. 9115 af 27. april 2011 om afleveringsfrister (Lovtidende i elektronisk form):

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2011/9115>.

3.5.2.2. Vedtagelse eller udstedelse mindst 4 uger før ikrafttrædelsestidspunktet

Lovforslag med direkte konsekvenser for erhvervslivet, der skal træde i kraft på den næstkommende fælles ikrafttrædelsesdato, skal som udgangspunkt være vedtaget mindst 4 uger før ikrafttrædelsestidspunktet (4-ugerskravet), så virksomhederne har god tid til at omstille sig til de nye regler. Tilsvarende skal bekendtgørelser som udgangspunkt være udstedt mindst 4 uger før bekendtgørelsernes ikrafttrædelsestidspunkt.

Dog kan 4-ugerskravet fraviges med udgangspunkt i de tre undtagelsesmuligheder til de fælles ikrafttrædelsesdatoer, der er nævnt under pkt. [3.5.2.1], eller hvis f.eks. behandlingen i Folketinget medfører, at 4-ugerskravet ikke kan opfyldes.

Folketinget har tilkendegivet, at det er vigtigt, at ordningen med de fælles ikrafttrædelsesdatoer ikke hindrer en fyldestgørende folketingsbehandling. For at sikre den nødvendige tid til en ordentlig folketingsbehandling skal lovforslag, der ønskes vedtaget senest 4 uger før den 1. januar, som klar hovedregel fremsættes i Folketingets åbningsuge. Kan et erhvervsrettet lovforslag med ikrafttræden den 1. januar ikke fremsættes i åbningsugen, må ministeren som udgangspunkt acceptere, at 4-ugerskravet fraviges af Folketinget, så den senere fremsættelse ikke sker på bekostning af tid til en ordentlig folketingsbehandling.

Folketinget har også bedt om, at statsministeren forud for folketingsårets begyndelse oplyser antallet af erhvervsrettede lovforslag på lovprogrammet, som regeringen har et ønske om at få vedtaget senest 4 uger før den 1. januar. Sådanne lovforslag markeres på den baggrund som nævnt under pkt. [1.3.1] i bidraget til lovprogrammet med en stjerne.

Det er samtidig vigtigt, at Folketingets Lovsekretariat i forbindelse med fremsættelsen får besked om, at folketingsbehandlingen ønskes tilrettelagt med henblik på vedtagelse senest 4 uger før den 1. januar. Dette skal også fremgå af fremsættelsestalen.

Det bemærkes, at 4-ugerskravet ikke gælder for regulering, der alene vedrører Færøerne og Grønland.

3.5.2.3. Beslutningsproceduren ved fravigelse

Det er det enkelte ministeriums ansvar at sikre, at ministeriets erhvervsrettede regulering med direkte konsekvenser for erhvervslivet i videst muligt omfang træder i kraft på de fælles ikrafttrædelsesdatoer, og at lovforslag og bekendtgørelser er henholdsvis vedtaget og udstedt mindst 4 uger før ikrafttrædelsestidspunktet.

Det enkelte ministerium træffer desuden beslutning om undtagelse fra de fælles ikrafttrædelsesdatoer og 4-ugerskravet, jf. undtagelsesmulighederne for de fælles ikrafttrædelsesdatoer nævnt under pkt. [3.5.2.1] og mulighederne for fravigelse af 4-ugerskravet nævnt under pkt. [3.5.2.2].

Erhvervsministeriet anmoder halvårligt de øvrige ministerier om oplysninger om følgende:

- 1) Hvor mange undtagelser fra de fælles ikrafttrædelsesdatoer, der har været i det enkelte ministerium, og hvilke undtagelsesmuligheder der er anvendt, herunder begrundelserne herfor, for de enkelte love og bekendtgørelser, samt det samlede antal erhvervsrettede love og bekendtgørelser, der er trådt i kraft i perioden.
- 2) Hvor mange undtagelser fra 4-ugerskravet, der har været, og begrundelserne herfor for de enkelte love og bekendtgørelser.

3.5.2.4. Offentliggørelse på Virk.dk

Senest 4 uger før en fælles ikrafttrædelsesdato skal det enkelte ministerium have lagt følgende information på Virk.dk:

- 1) Love og bekendtgørelser, der træder i kraft på den kommende ikrafttrædelsesdato, med kort forklarende tekst om centrale ændringer/indholdet i reglerne.
- 2) Information om regulering, der forventes at træde i kraft på den efterfølgende ikrafttrædelsesdato.
- 3) Information om regulering, der i det kommende halvår forventes undtaget fra ikrafttræden på de fælles ikrafttrædelsesdatoer.

Offentliggørelse på Virk.dk af love og bekendtgørelser med direkte konsekvenser for erhvervslivet finder sted via Virk Myndighedsnet.

Der henvises nærmere til Erhvervsministeriets ovennævnte vejledning til ministerierne om de fælles ikrafttrædelsesdatoer.

3.5.3. Virkningsbestemmelser

En lovs ikrafttræden bestemmer som udgangspunkt både tidspunktet for myndighedernes anvendelse af loven (håndhævelsestidspunktet) og det tidspunkt, fra hvilket lovens regler knytter retsvirkninger til kendsgerninger og begivenheder (virkningstidspunktet), medmindre andet fremgår af loven.

I tilfælde, hvor det findes påkrævet, at lovens virkninger helt eller delvis regnes fra et tidligere eller senere tidspunkt end lovens ikrafttrædelsestidspunkt, bør følgende formuleringer anvendes:

»Loven har virkning fra«

»§§ ... har virkning fra«

Virkningsbestemmelser er ikke undtagelser til bestemmelsen om ikrafttræden, og der skal derfor ikke i en bestemmelse om ikrafttræden indsættes », jf. dog« med henvisning til virkningsbestemmelsen.

Hvis en lov helt undtagelsesvis skal have virkning fra fremsættelsen, angives datoen for fremsættelsen og ikke blot, at loven har virkning fra fremsættelsen.

Det bemærkes i den forbindelse, at det ud fra almindelige retssikkerhedsmæssige betragtninger kan give anledning til væsentlige principielle betænkeligheder at gennemføre bebyrdende love med tilbagevirkende kraft. En sådan fremgangsmåde bør derfor kun benyttes, når afgørende hensyn gør det påkrævet, og således at det tidsrum, hvori loven har tilbagevirkende kraft, bliver så kort som muligt. Det er vigtigt at være opmærksom på, at loven – selv om den har virkning fra et tidligere tidspunkt end ikrafttrædelsestidspunktet – ikke må håndhæves, før lovforslaget er vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort og trådt i kraft. Der henvises om tilbagevirkende kraft nærmere til pkt. [6.3].

Overgangsregler kan også udformes som virkningsbestemmelser. Der henvises om overgangsregler til pkt. [3.7].

3.6. Ophævelse af love

Skal et forslag til en hovedlov erstatte en eller flere gældende love, medtages der en bestemmelse herom. Bestemmelsen placeres i samme paragraf som ikrafttrædelsesbestemmelsen, men i et selvstændigt stykke. Bliver paragraffen mere omfattende, f.eks. som følge af, at der også er behov for virknings- og overgangsregler, bør ophævelses-, virknings- eller overgangsbestemmelserne dog placeres i en eller flere umiddelbart følgende paragraffer.

Følgende formulering bør anvendes:

»§ ... Loven træder i kraft den

Stk. 2. Lov nr. ... af ... om ... ophæves.«

I bestemmelser om ophævelse anføres den oprindelige lovs nummer, dato og titel. Er loven med senere ændringer skrevet sammen i en lovbekendtgørelse, angives alene lovens titel, hvorefter lovbekendtgørelsen anføres med nummer og dato (»Lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., ophæves«). Der henvises ikke til senere ændringslove, som har ændret den lov, der ophæves.

Skal flere love ophæves, fremmer det overskueligheden at anføre dette i en nummereret opregning. Se følgende eksempel:

»§ ... Loven træder i kraft den

Stk. 2. Følgende love ophæves:

1) Lov nr. ... af ... om

2) Lov nr. ... af ... om

3) Lov nr. ... af ... om«

Skal de pågældende love ophæves samtidig med, at hovedloven, der indeholder ophævelsesbestemmelsen, træder i kraft, er det overflødigt at angive ophævelsestidspunktet. Derimod skal ophævelsestidspunktet angives, hvis det undtagelsesvis adskiller sig fra ikrafttrædelsestidspunktet for hovedloven, som indeholder ophævelsesbestemmelsen.

Skal kun en del af en lov ophæves, bør det normalt ske ved et eller flere ændringsnumre i en ændringsparagraf, der i forslag til hovedlove – på samme måde som øvrige ændringer af andre love – placeres sidst i loven efter bestemmelserne om ikrafttræden m.v., men inden eventuelle bestemmelser om tidsmæssig gyldighed, revision m.v. og lovens territoriale gyldighedsområde. Om affattelsen af sådanne bestemmelser henvises til pkt. [3.4.5.5] om ophævelser.

Er der tale om et lovforslag, som alene går ud på at ophæve en eller flere andre hele love, foretages ophævelserne i ændringsparagraffer. Der medtages en ændringsparagraf for hver lov, der ophæves. Det samme gælder, hvis ophævelsen af en eller flere hele love sker i forbindelse med, at der foretages ændringer af andre love. I så fald placeres ændringsparagraffer med ophævelser af andre hele love efter ændringsparagraffer med ændringer af andre love. Ophævelsen sker i disse tilfælde på det tidspunkt, der fastsættes som ikrafttrædelsestidspunkt for de pågældende ændringsparagraffer med ophævelser af andre hele love. Sådanne ændringsparagraffer bør affattes således:

»§ ...

Lov nr. ... af ... om ... ophæves.«

Er den lov, der skal ophæves, en ændringslov, medtages undertitlen.

I titlen på lovforslag, der indeholder bestemmelser om ophævelse af love, skal titlen på de love, der foreslås ophævet, som udgangspunkt være anført. Der henvises om udformningen af titlen på lovforslag til pkt. [3.4.1].

3.7. Overgangsregler

I forbindelse med udarbejdelsen af udkast til både forslag til hovedlove og ændringslove bør det altid nøje overvejes, om gennemførelsen af de nye regler indebærer overgangsproblemer, der skal løses ved særlige overgangsregler. Et sådant behov kan være begrundet i hensynet til borgernes, virksomhedernes m.v. berettigede forventninger og mulighed for at indrette sig. En overgangsregel kan også få betydning for vurderingen af, om et lovforslag indebærer ekspropriation efter grundlovens § 73.

En overgangsregel kan f.eks. gå ud på, at nye (skærpede) regler først efter en bestemt periode skal finde anvendelse for borgere, virksomheder m.v., der kan siges at have indrettet sig efter de gamle regler. Som et andet eksempel kan nævnes en overgangsregel, som indebærer, at nye (skærpede) regler i ansøgningssager ikke skal finde anvendelse i sager, hvor ansøgning er indgivet før lovens ikrafttræden.

Overgangsbestemmelser placeres mest naturligt som selvstændige stykker i ikrafttrædelsesparagraffen eller – hvis de er af mere omfattende karakter – i én eller flere efterfølgende selvstændige paragraffer.

Overgangsregler er ikke undtagelser til en lovs bestemmelse om ikrafttræden, og der skal derfor ikke i bestemmelsen om ikrafttræden indsættes »i live« med henvisning til overgangsbestemmelsen.

Ved udarbejdelse af overgangsregler skal man være opmærksom på et eventuelt behov for at holde de hidtil gældende regler »i live« – altså reglerne i den affattelse de har, inden den pågældende lov træder i kraft. Det gælder f.eks., hvis ansøgninger indgivet før lovens ikrafttræden fortsat skal behandles efter de regler, der var gældende på ansøgningstidspunktet. Hvis de pågældende regler fortsat skal kunne finde anvendelse på forhold vedrørende tiden før lovens ikrafttræden, bør nedenstående formulering anvendes:

»[Loven]/[§ ...] finder ikke anvendelse på ... [f.eks. ansøgninger indgivet før lovens ikrafttræden]. For sådanne ... [f.eks. ansøgninger] finder de hidtil gældende regler [i lov nr. ... af ... om ...] anvendelse.«

Det bør angives, hvor de hidtil gældende regler findes, hvis dette kan give anledning til tvivl, eller hvis det i øvrigt vurderes hensigtsmæssigt af hensyn til lovens brugervenlighed. For nærmere om henvisning til en lov i en udgave, der var gældende på et bestemt tidspunkt, henvises til pkt. [7.5.1].

Tilsvarende gælder, hvis der f.eks. er behov for en overgangsordning for et bestemt produkt, som i en periode fortsat skal kunne markedsføres efter de hidtil gældende regler. I givet fald bør følgende formulering anvendes:

»[Loven]/[§ ...] finder til og med ... ikke anvendelse på ... [f.eks. et produkt, der lovligt markedsføres på tidspunktet for lovens ikrafttræden]. For sådanne ... [f.eks. produkter] finder de hidtil gældende regler i [lov nr. ... af ... om ...] anvendelse til og med«

3.8. Territorialbestemmelser og særlige love for Færøerne eller Grønland

3.8.1. Oversigt

Ved udarbejdelse af udkast til forslag til både hovedlove og ændringslove skal man være opmærksom på den foreslåede lovs territoriale gyldighedsområde. Skal loven ikke gælde for Færøerne eller Grønland? Skal loven gælde direkte for Færøerne eller Grønland? Eller skal loven kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland ved kongelig anordning (en såkaldt anordningshjemmel)?

Det skal i den forbindelse undersøges, om området er overtaget af de færøske eller grønlandske myndigheder. På Statsministeriets hjemmeside findes oversigter over, hvilke sagsområder de færøske og de grønlandske myndigheder har overtaget. Oversigterne kan findes på stm.dk, under »Statsministeriet«/»Rigsfællesskabet«/»Færøerne« og under »Statsministeriet«/»Rigsfællesskabet«/»Grønland« eller på:

Færøerne: <https://www.stm.dk/statsministeriet/rigsfaellesskabet/faeroerne/>.

Grønland: <https://www.stm.dk/statsministeriet/rigsfaellesskabet/groenland/>.

Er der tale om en ændringslov, skal det også undersøges, hvilken territorialbestemmelse der findes i hovedloven, og om en eventuel anordningshjemmel er udnyttet.

Nedenfor følger en skematisk oversigt over, hvornår der bør indsættes territorialbestemmelser i forslag til hovedlove og ændringslove, med udgangspunkt i, om loven skal gælde for Færøerne eller Grønland. Det bemærkes, at skemaet alene er af summarisk karakter, og at svarene derfor skal suppleres med de bemærkninger, som fremgår af de punkter, der er henvist til.

Hovedlovforslag:

	Loven skal ikke gælde for Færøerne/Grønland	Loven skal gælde direkte for Færøerne/Grønland	Loven skal kunne sættes i kraft for Færøerne/Grønland med ændringer	Loven skal kunne sættes i kraft for Færøerne/Grønland på et senere tidspunkt
Territorialbestemmelse?	Ja (pkt. [3.8.2.1])	Nej (pkt. [3.8.2.2])	Ja, med anordningshjemmel (pkt. [3.8.2.3])	Ja, med anordningshjemmel (pkt. [3.8.2.3])

Ændringslovforslag:

Territorialbestemmelse?	Hovedloven gælder ikke for Færøerne/Grønland og indeholder ikke anordningshjemmel	Hovedloven gælder direkte for Færøerne/Grønland	Hovedloven er sat i kraft for Færøerne/Grønland ved kongelig anordning	Hovedloven indeholder anordningshjemmel, der ikke er udnyttet
Ændringsloven skal ikke gælde for Færøerne/Grønland	Nej, da ændringsloven ikke kan gælde, når hovedloven ikke gælder (pkt. [3.8.3.1])	Ja (pkt. [3.8.3.2])	Ja (pkt. [3.8.3.3])	Ja (pkt. [3.8.3.4])
Ændringsloven skal gælde direkte for Færøerne/Grønland	Nej, da ændringsloven ikke kan gælde, når hovedloven ikke gælder (pkt. [3.8.3.1])	Nej, men loven skal behandles i Lagtinget (Færøerne)/ Inatsisartut (Grønland) (pkt. [3.8.3.2])	Nej, men loven skal behandles i Lagtinget (Færøerne)/ Inatsisartut (Grønland) (pkt. [3.8.3.3])	Nej, da ændringsloven ikke kan gælde, når hovedloven ikke gælder (pkt. [3.8.3.4])
Ændringsloven skal kunne sættes i kraft for Færøerne/Grønland med ændringer	Nej, da ændringsloven ikke kan sættes i kraft, når hovedloven ikke gælder (pkt. [3.8.3.1])	Ja, med anordningshjemmel (pkt. [3.8.3.2])	Ja, med anordningshjemmel (pkt. [3.8.3.3])	Nej, da anordningshjemlen i hovedloven vil omfatte loven i dens ændrede skikkelse (pkt. [3.8.3.4])
Ændringsloven skal kunne sættes i kraft for Færøerne/Grønland på et senere tidspunkt end hovedloven	Nej, da ændringsloven ikke kan sættes i kraft, når hovedloven ikke gælder (pkt. [3.8.3.1])	Ja, med anordningshjemmel (pkt. [3.8.3.2])	Ja, med anordningshjemmel (pkt. [3.8.3.3])	Ja, med anordningshjemmel (pkt. [3.8.3.4])

Lovforslag, som territorielt omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland, skal inden fremsættelsen for Folketinget forelægges for de færøske eller grønlandske myndigheder. Der henvises om denne forelæggelse nærmere til pkt. [8.2].

Der gælder også herudover en række særlige regler og retningslinjer for, hvordan sager vedrørende Færøerne og Grønland skal behandles. Disse regler og retningslinjer er nærmere beskrevet i Statsministeriets vejledning nr. 9000 af 2. januar 2023 om ministeriers behandling af sager vedrørende Færøerne og vejledning nr. 9001 af 2. januar 2023 om ministeriers behandling af sager vedrørende Grønland. Vejledningerne indeholder også beskrivelser af den færøske hjemmestyreordning og den grønlandske selvstyreordning. Der henvises derfor generelt til disse vejledninger:

Færøerne: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2023/9000>.

Grønland: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2023/9001>.

3.8.2. Hovedlovforslag

3.8.2.1. Loven skal ikke gælde for Færøerne eller Grønland

Hvis en hovedlov ikke skal gælde for Færøerne eller Grønland, skal det som udgangspunkt udtrykkeligt anføres i loven, at den ikke gælder for Færøerne eller Grønland (territorialbestemmelse). Territorialbestemmelsen bør formuleres således:

»Loven gælder ikke for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland].«

Er der tale om et sagsområde, som er overtaget af de færøske eller grønlandske myndigheder, kan loven ikke gælde for Færøerne eller Grønland. Det er derfor for så vidt retligt overflødigt at indsætte en territorialbestemmelse. Det bør imidlertid alligevel udtrykkeligt anføres i en territorialbestemmelse, at loven ikke gælder for Færøerne eller Grønland, så der ikke opstår tvivl om lovens gyldighedsområde. Det bør oplyses i bemærkningerne til territorialbestemmelsen, at det foreslås, at loven ikke skal gælde for Færøerne eller Grønland, da sagsområdet er overtaget af Færøerne eller Grønland.

Hvis det klart fremgår af lovens indhold, at lovens territoriale gyldighedsområde udelukkende kan være Danmark, f.eks. hvis loven udelukkende vedrører et anlægsprojekt i Danmark, bør en territorialbestemmelse udelades. Som eksempel kan nævnes lov nr. 380 af 10. juni 1987 om anlæg af fast forbindelse over Storebælt.

3.8.2.2. Loven skal gælde direkte for Færøerne eller Grønland

Skal en hovedlov gælde direkte både for Danmark og for Færøerne eller Grønland, f.eks. hvis der er behov for en ens retstilstand i riget, skal loven ikke indeholde en territorialbestemmelse. Det bør dog fremgå af lovforslagets bemærkninger til ikrafttrædelsesbestemmelsen, at det foreslås, at loven skal gælde direkte for Færøerne eller Grønland.

Skal loven kun gælde delvis for Færøerne eller Grønland, skal en territorialbestemmelse dog medtages.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at hvis en lov skal gælde direkte både for Danmark og Færøerne eller Grønland, skal udkastet til lovforslag forelægges for de færøske eller grønlandske myndigheder. Ministeriet afventer som udgangspunkt de færøske eller grønlandske myndigheders udtalelse, inden forslaget fremsættes for Folketinget. Dette kan få væsentlig betydning for den tid, der må påregnes til at gennemføre loven. Det kan derfor i mange tilfælde være hensigtsmæssigt at indsætte en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel i loven, så loven ikke gælder direkte for Færøerne eller Grønland, men vil kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland på et senere tidspunkt end ikrafttrædelsen i Danmark. Se om formulering af en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel pkt. [3.8.2.3].

Der henvises om forelæggelse for de færøske eller grønlandske myndigheder til pkt. [8.2], hvor der også er en beskrivelse af mulighederne for i ekstraordinære situationer at behandle forslaget parallelt i Folketinget og Lagtinget eller Inatsisartut.

3.8.2.3. Loven skal kunne sættes i kraft med ændringer eller sættes i kraft senere

Skal hovedloven kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland med ændringer i forhold til den danske ordning – eller skal loven kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland på et senere tidspunkt – skal loven indeholde en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel. En territorialbestemmelse med en anordningshjemmel bør formuleres således:

»Loven gælder ikke for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland], men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland] med de ændringer, som [de færøske]/[de grønlandske]/[henholdsvis de færøske og de grønlandske] forhold tilsiger.«

Ikraftsættelsen vil herefter skulle ske ved en kongelig anordning.

De ændringer, der i forbindelse med den efterfølgende ikraftsættelse kan foretages inden for rammerne af anordningshjemlen, skal være begrundet i forhold for Færøerne eller Grønland, som adskiller sig fra forholdene i Danmark. Rækkevidden af bemyndigelsen må i øvrigt fastlægges ved fortolkning i det enkelte tilfælde.

Det bemærkes, at hvis anordningshjemlen giver adgang til at sætte en lov delvis i kraft, kan der som udgangspunkt ikke opstilles en nedre grænse for, hvor lille en del af loven der kan

sættes i kraft. Dette må i stedet afgøres i det enkelte tilfælde, hvor det må anses for afgørende, at den delvise ikrafttræden som minimum giver mening.

En anordningshjemmel formuleret som ovenfor kan som udgangspunkt kun benyttes én gang for henholdsvis Færøerne og Grønland. Det er således som udgangspunkt ikke muligt at sætte dele af loven i kraft for Færøerne eller Grønland ad flere omgange.

Andet kan dog følge af en fortolkning i det enkelte tilfælde. Hvis der f.eks. er bemyndigelse til at sætte loven etapevis i kraft, vil der som udgangspunkt også være mulighed for at sætte loven etapevis i kraft for Færøerne eller Grønland.

Det bemærkes også, at hvis der er tale om en hovedlov, der indeholder bestemmelser om ændringer i andre love, vil anordningshjemlen som udgangspunkt kunne anvendes én gang for henholdsvis Færøerne og Grønland for hovedloven og for hver lov, der foretages ændringer i.

Hvis der herudover er behov for at kunne sætte loven i kraft for Færøerne eller Grønland etapevis, bør der tages højde herfor ved formuleringen af anordningshjemlen. En anordningshjemmel, der skal give mulighed for etapevis ikrafttræden, bør formuleres således:

»Loven gælder ikke for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland], men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland] med de ændringer, som [de færøske]/[de grønlandske]/[henholdsvis de færøske og de grønlandske] forhold tilsiger. Lovens bestemmelser kan sættes i kraft på forskellige tidspunkter.«

Udkast til lovforslag, der indeholder en anordningshjemmel, skal forelægges for de færøske eller grønlandske myndigheder, inden lovforslaget fremsættes. Fremsættelse og vedtagelse af lovforslaget behøver dog ikke afvente en eventuel udtalelse. Modtages der en udtalelse efter fremsættelsen, bør Folketinget orienteres herom, eventuelt i form af et supplerende høringsnotat. Der henvises i øvrigt til pkt. [8.2] om forelæggelse for de færøske eller grønlandske myndigheder.

3.8.2.4. Særlig lov for Færøerne eller Grønland

Er der behov for at gennemføre en særlig ordning for Færøerne eller Grønland, og skal ordningen fravige en tilsvarende ordning i Danmark i et sådant omfang, at ordningen ikke kan etableres inden for rammerne af en anordningshjemmel, jf. pkt. [3.8.2.3], bør der udarbejdes en særlig lov for Færøerne eller Grønland.

Loven skal ikke indeholde en territorialbestemmelse, men det skal fremgå af lovens titel, at loven gælder for henholdsvis Færøerne eller Grønland. Titlen bør formuleres således:

»Lov for [Færøerne]/[Grønland] om ... «.

Udkastet til lovforslag skal forelægges for de færøske eller grønlandske myndigheder. Ministeriet afventer som udgangspunkt de færøske eller grønlandske myndigheders udtalelse, inden forslaget fremsættes for Folketinget. Der henvises om forelæggelse for de færøske eller grønlandske myndigheder til pkt. [8.2], hvor der også er en beskrivelse af mulighederne for i ekstraordinære situationer at behandle forslaget parallelt i Folketinget og Lagtinget eller Inatsisartut. Det bemærkes, at der i øvrigt som udgangspunkt gælder samme krav til udformningen og behandlingen af forslag til særlige love for Færøerne og Grønland, som der gælder til andre lovforslag.

3.8.3. Ændringslovforslag

Ved udarbejdelse af forslag til ændringslove gælder, at den territoriale gyldighed som udgangspunkt afhænger af hovedlovens territoriale gyldighedsområde. Der er derfor taget udgangspunkt i hovedlovens territoriale gyldighedsområde i de følgende punkter.

3.8.3.1. Hovedloven gælder ikke for Færøerne eller Grønland og indeholder ikke en anordningshjemmel

Hvis hovedloven ikke gælder for Færøerne eller Grønland og heller ikke administrativt kan sættes i kraft for Færøerne eller Grønland (det vil sige ikke indeholder en anordningshjemmel), kan efterfølgende ændringslove heller ikke gælde for Færøerne eller Grønland, idet en ændringslov ikke kan have videre territorial gyldighed end hovedloven. Det er derfor overflødigt at indsætte en territorialbestemmelse. Det bør dog fremgå af lovforslagets bemærkninger til ikrafttrædelsesbestemmelsen, at de foreslåede ændringer ikke vil gælde for Færøerne eller Grønland, da hovedloven ikke gælder for Færøerne eller Grønland, så der ikke opstår tvivl om ændringslovens gyldighedsområde.

3.8.3.2. Hovedloven gælder direkte for Færøerne eller Grønland

Gælder hovedloven direkte for Færøerne eller Grønland, vil en ændringslov uden en territorialbestemmelse følge hovedlovens gyldighedsområde og være direkte gældende for Færøerne

eller Grønland. Det bør fremgå af lovforslagets bemærkninger til ikrafttrædelsesbestemmelsen, at de foreslåede ændringer vil gælde direkte for Færøerne eller Grønland.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at hvis en lov skal gælde direkte både for Danmark og Færøerne eller Grønland, skal udkastet til lovforslag forelægges for de færøske eller grønlandske myndigheder. Ministeriet afventer som udgangspunkt de færøske eller grønlandske myndigheders udtalelse, inden forslaget fremsættes for Folketinget. Dette kan få væsentlig betydning for den tid, der må påregnes til at gennemføre loven. Det kan derfor i mange tilfælde være hensigtsmæssigt at indsætte en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel i loven, så loven ikke gælder direkte for Færøerne eller Grønland, men vil kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland på et senere tidspunkt end ikrafttrædelsen i Danmark. Se pkt. [3.8.3.3] for så vidt angår formuleringen af en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel.

Der henvises om forelæggelse for de færøske eller grønlandske myndigheder til pkt. [8.2], hvor der også er en beskrivelse af mulighederne for i ekstraordinære situationer at behandle forslaget parallelt i Folketinget og Lagtinget eller Inatsisartut.

Skal ændringsloven eller dele af ændringsloven ikke gælde for Færøerne eller Grønland, skal det udtrykkeligt anføres i ændringsloven, at den helt eller delvis ikke gælder for Færøerne eller Grønland. Territorialbestemmelsen bør i givet fald formuleres således:

»[Loven]/[§ ..., nr. ...,] gælder ikke for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland].«

Er sagsområdet efter hovedlovens ikrafttræden overtaget af de færøske eller grønlandske myndigheder, er en territorialbestemmelse for så vidt som udgangspunkt overflødig. Det bør imidlertid alligevel udtrykkeligt anføres i en territorialbestemmelse, at loven ikke gælder for Færøerne eller Grønland, så der ikke opstår tvivl om lovens gyldighedsområde. Det bør oplyses i bemærkningerne til denne territorialbestemmelse, at sagsområdet er overtaget.

Kan spørgsmålet om ændringslovens territoriale gyldighed i øvrigt give anledning til tvivl, bør der indsættes en territorialbestemmelse i ændringsloven.

Skal ændringsloven kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland med ændringer eller på et senere tidspunkt, skal ændringsloven indeholde en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel. Se pkt. [3.8.2.3] for så vidt angår formuleringen af en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel.

Udkast til lovforslag, der indeholder en anordningshjemmel, skal forelægges for de færøske eller grønlandske myndigheder, inden lovforslaget fremsættes. Fremsættelse og vedtagelse af lovforslaget behøver dog ikke afvente en eventuel udtalelse. Modtages der en udtalelse efter fremsættelsen, bør Folketinget orienteres herom, eventuelt i form af et supplerende høringsnotat. Der henvises i øvrigt til pkt. [8.2] om forelæggelse for de færøske eller grønlandske myndigheder.

3.8.3.3. Hovedloven er sat i kraft ved kongelig anordning

Er hovedloven sat i kraft for Færøerne eller Grønland ved kongelig anordning, vil en ændringslov uden territorialbestemmelse følge hovedlovens gyldighedsområde og være direkte gældende for Færøerne eller Grønland. Dette gælder også, selv om hovedloven er sat i kraft for Færøerne eller Grønland med visse ændringer. Det bør fremgå af lovforslagets bemærkninger til ikrafttrædelsesbestemmelsen, at de foreslåede ændringer vil gælde direkte for Færøerne eller Grønland.

Det anbefales dog – for at undgå tvivl og sikre at proceduren for inddragelse af de færøske eller de grønlandske myndigheder iagttages – at der i ændringsloven indsættes en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel, medmindre der er et konkret behov for, at ændringsloven skal være direkte gældende. En territorialbestemmelse med en anordningshjemmel bør formuleres således:

»Loven gælder ikke for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland], men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland] med de ændringer, som [de færøske]/[de grønlandske]/[henholdsvis de færøske og de grønlandske] forhold tilsiger.«

Ikraftsættelsen vil herefter skulle ske ved en kongelig anordning.

De ændringer, der i forbindelse med den efterfølgende ikraftsættelse kan foretages inden for rammerne af anordningshjemlen, skal være begrundet i forhold for Færøerne eller Grønland, som adskiller sig fra forholdene i Danmark. Rækkevidden af bemyndigelsen må i øvrigt fastlægges ved fortolkning i det enkelte tilfælde.

Det bemærkes, at hvis anordningshjemlen giver adgang til at sætte en lov delvis i kraft, kan der som udgangspunkt ikke opstilles en nedre grænse for, hvor lille en del af loven der kan

sættes i kraft. Dette må i stedet afgøres i det enkelte tilfælde, hvor det må anses for afgørende, at den delvise ikrafttræden som minimum giver mening.

En anordningshjemmel formuleret som ovenfor kan som udgangspunkt kun benyttes én gang for henholdsvis Færøerne og Grønland. Det er således som udgangspunkt ikke muligt at sætte dele af loven i kraft for Færøerne eller Grønland ad flere omgange.

Andet kan dog følge af en fortolkning i det enkelte tilfælde. Hvis der er bemyndigelse til at sætte loven etapevis i kraft, vil der som udgangspunkt også være mulighed for at sætte loven etapevis i kraft for Færøerne eller Grønland.

Det bemærkes også, at hvis der er tale om en samlelov, vil anordningshjemlen som udgangspunkt kunne anvendes én gang for henholdsvis Færøerne og Grønland for hver lov, der foretages ændringer i.

Hvis der herudover er behov for at kunne sætte loven i kraft for Færøerne eller Grønland etapevis, bør der tages højde herfor ved formuleringen af anordningshjemlen. En anordningshjemmel, der skal give mulighed for etapevis ikrafttræden, bør formuleres således:

»Loven gælder ikke for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland], men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland] med de ændringer, som [de færøske]/[de grønlandske]/[henholdsvis de færøske og de grønlandske] forhold tilsiger. Lovens bestemmelser kan sættes i kraft på forskellige tidspunkter.«

Udkast til lovforslag, der indeholder en anordningshjemmel, skal forelægges for de færøske eller grønlandske myndigheder, inden lovforslaget fremsættes. Fremsættelse og vedtagelse af lovforslaget behøver dog ikke afvente en eventuel udtalelse. Modtages der en udtalelse efter fremsættelsen, bør Folketinget orienteres herom, eventuelt i form af et supplerende høringsnotat. Der henvises i øvrigt til pkt. [8.2] om forelæggelse for de færøske eller grønlandske myndigheder.

I de tilfælde, hvor ændringsloven ikke umiddelbart kan indsættes i hovedloven, som den gælder for Færøerne eller Grønland, vil det endvidere af den grund normalt være nødvendigt at medtage en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel i ændringsloven. Dette gælder f.eks. i tilfælde, hvor hovedloven er sat i kraft for Færøerne eller Grønland med ændringer, og ændringsloven angår de bestemmelser, der er sat i kraft med ændringer.

Hvis ændringsloven helt eller delvis angår bestemmelser, der ikke gælder for Færøerne eller Grønland, bør det anføres i loven, at den i tilsvarende omfang ikke gælder for Færøerne eller Grønland (territorialbestemmelse). Territorialbestemmelsen bør i givet fald formuleres således:

»[Loven]/[§ ..., nr. ...,] gælder ikke for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland].«

Skal ændringsloven kunne gennemføres for Færøerne eller Grønland med ændringer i forhold til den danske ordning eller kunne sættes i kraft på et senere tidspunkt, skal ændringsloven indeholde en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel.

Er der behov for at gennemføre en særlig ordning for Færøerne eller Grønland, og skal ordningen fravige en tilsvarende ordning i Danmark i et sådant omfang, at ordningen ikke kan etableres inden for rammerne af en anordningshjemmel, jf. ovenfor, bør der udarbejdes et udkast til forslag til en særlig ændringslov for Færøerne eller Grønland. Et sådant lovforslag skal ikke indeholde en territorialbestemmelse, men det skal fremgå af lovens titel, at loven gælder for Færøerne eller Grønland. Titlen bør formuleres således:

»Lov om ændring af lov om [lovens titel] for [Grønland]/[Færøerne] ... «.

Et udkast til et sådant lovforslag skal forelægges for de færøske eller grønlandske myndigheder. Ministeriet afventer som udgangspunkt de færøske eller grønlandske myndigheders udtalelse, inden forslaget fremsættes for Folketinget. Der henvises om forelæggelse for de færøske eller grønlandske myndigheder til pkt. [8.2], hvor der også er en beskrivelse af mulighederne for i ekstraordinære situationer at behandle forslaget parallelt i Folketinget og Lagtinget eller Inatsisartut.

Skal ændringsloven ikke gælde for Færøerne eller Grønland, skal det i alle tilfælde udtrykkeligt anføres i ændringslovforslagets territorialbestemmelse, at loven ikke gælder for Færøerne eller Grønland.

Er sagsområdet efter hovedlovens ikrafttræden overtaget af de færøske eller grønlandske myndigheder, er en territorialbestemmelse for så vidt som udgangspunkt overflødig. Det bør imidlertid alligevel udtrykkeligt anføres i en territorialbestemmelse, at loven ikke gælder for Færøerne eller Grønland, så der ikke opstår tvivl om lovens gyldighedsområde. Det bør oplyses i

bemærkningerne til territorialbestemmelsen, at sagsområdet er overtaget. Kan spørgsmålet om ændringslovens territoriale gyldighed i øvrigt give anledning til tvivl, bør der indsættes en territorialbestemmelse.

3.8.3.4. Hovedloven indeholder en anordningshjemmel, der ikke er udnyttet

Indeholder hovedloven en anordningshjemmel, der ikke er udnyttet, og indeholder senere ændringslove ingen territorialbestemmelse, er udgangspunktet, at anordningshjemlen i hovedloven omfatter loven i dens ændrede skikkelse, det vil sige både hovedloven og de senere ændringslove. Det vil således være udelukket at sætte loven administrativt i kraft i dens oprindelige skikkelse, medmindre der i hovedloven er hjemmel til at sætte loven i kraft for Færøerne eller Grønland »helt eller delvis«, eller det kan anses for omfattet af hovedlovens hjemmel til at foretage »de ændringer, som de færøske/grønlandske forhold tilsiger«.

Senere ændringslove, som ikke indeholder en territorialbestemmelse, vil således ikke gælde direkte, da hovedloven ikke gælder.

Skal ændringsloven eller dele af ændringsloven ikke kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland, skal det udtrykkeligt anføres i ændringsloven, at den helt eller delvis ikke gælder for Færøerne eller Grønland. Territorialbestemmelsen bør i givet fald formuleres således:

»[Loven]/[§ ..., nr. ...] gælder ikke for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland].«

Det bør fremgå af lovforslagets bemærkninger til territorialbestemmelsen, at ændringsloven eller dele af ændringsloven ikke vil kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland sammen med hovedloven. Hvis det alene er dele af ændringsloven, der ikke skal kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland, bør det desuden fremgå, at den uudnyttede anordningshjemmel i hovedloven vil kunne anvendes til at sætte de dele af ændringsloven, som ikke er omfattet af territorialbestemmelsen, i kraft for Færøerne eller Grønland sammen med hovedloven.

Er sagsområdet efter hovedlovens ikrafttræden overtaget af de færøske eller grønlandske myndigheder, er en territorialbestemmelse for så vidt som udgangspunkt overflødig. Det bør imidlertid alligevel udtrykkeligt anføres i en territorialbestemmelse, at loven ikke gælder for Færøerne eller Grønland, så der ikke opstår tvivl om lovens gyldighedsområde. Det bør oplyses i bemærkningerne til territorialbestemmelsen, at sagsområdet er overtaget.

Skal ændringsloven kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland på et senere tidspunkt end hovedloven, skal ændringsloven indeholde en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel, idet hovedlovens anordningshjemmel som udgangspunkt ikke på ny kan anvendes, hvis den allerede har været anvendt til at sætte hovedloven og eventuelle senere ændringslove i kraft. Se om formulering af en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel, herunder en anordningshjemmel, der giver mulighed for etapevis ikraftsættelse, pkt. [3.8.3.3].

En ændringslov skal ikke indeholde en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel, hvis ændringsloven skal kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland med ændringer i forhold til den danske ordning. Dette skyldes, at anordningshjemlen i hovedloven som udgangspunkt omfatter loven i dens ændrede skikkelse, det vil sige både hovedloven og de senere ændringslove. Det bør fremgå af lovforslagets bemærkninger til ikrafttrædelsesbestemmelsen, at den uudnyttede anordningshjemmel i hovedloven også vil kunne anvendes til at sætte de foreslåede ændringer i kraft sammen med hovedloven.

Det anbefales dog at indsætte en territorialbestemmelse med anordningshjemmel i forslag til ændringslove i de tilfælde, hvor man ikke er sikker på, om ændringsloven skal sættes i kraft på samme tid som resten af hovedloven.

Udkast til lovforslag, der indeholder en anordningshjemmel, skal forelægges for de færøske eller grønlandske myndigheder, inden lovforslaget fremsættes. Fremsættelse og vedtagelse af lovforslaget behøver dog ikke afvente en eventuel udtalelse. Modtages der en udtalelse efter fremsættelsen, bør Folketinget orienteres herom, eventuelt i form af et supplerende høringsnotat. Der henvises i øvrigt til pkt. [8.2] om forelæggelse for de færøske eller grønlandske myndigheder.

Er der behov for at gennemføre en særlig ordning for Færøerne eller Grønland, og skal ordningen fravige en tilsvarende ordning i Danmark i et sådant omfang, at ordningen ikke kan etableres inden for rammerne af en anordningshjemmel, bør der udarbejdes et udkast til forslag til en særlig ændringslov for Færøerne eller Grønland. Der henvises herom til pkt. [3.8.3.3].

En særlig ændringslov for Færøerne eller Grønland vil først kunne træde i kraft, når hovedloven er sat i kraft for Færøerne eller Grønland ved kongelig anordning.

3.8.4. Samlelovforslag

Ved forslag til samlelove kan de love, som samleloven ændrer, have forskellige bestemmelser om territorial gyldighed.

Ved udformningen af samlelovsforslagets bestemmelse om territorial gyldighed er det derfor særligt vigtigt, at der tages højde for samtlige love, der ændres med samleloven.

En territorialbestemmelse vil som udgangspunkt være overflødig i forhold til paragraffer om ændring af hovedlove, der ikke gælder for Færøerne eller Grønland, og som ikke indeholder en anordningshjemmel. En territorialbestemmelse vil ligeledes som udgangspunkt være overflødig i forhold til paragraffer om ændring af hovedlove, der gælder for Færøerne eller Grønland, hvis det er hensigten, at ændringerne skal være umiddelbart gældende for Færøerne eller Grønland.

For at undgå fortolkningstvivel kan det dog i samlelovsforslaget efter omstændighederne være hensigtsmæssigt at medtage en territorialbestemmelse, der udtrykkeligt tager stilling til den territoriale gyldighed af samtlige ændringslove, der er indeholdt i samleloven.

En territorialbestemmelse med en anordningshjemmel, der udtrykkeligt tager stilling til den territoriale gyldighed af samtlige ændringslove, der er indeholdt i samlelovsforslaget, bør formuleres således:

»[Loven]/[§ ...] gælder ikke for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland], men [§ ...] kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland] med de ændringer, som [de færøske]/[de grønlandske]/[henholdsvis de færøske og de grønlandske] forhold tilsiger.«

Det kan efter omstændighederne være hensigtsmæssigt at opdele territorialbestemmelsen i flere stykker.

Det bemærkes, at en anordningshjemmel formuleret som ovenfor som udgangspunkt kan anvendes én gang for henholdsvis Færøerne og Grønland for hver lov, der foretages ændringer i for henholdsvis Færøerne og Grønland.

I de tilfælde, hvor en bestemmelse om territorial gyldighed vil være overflødig for samtlige ændringer i et samlelovsforslag, bør en bestemmelse herom dog undlades. I sådanne tilfælde bør det dog fremgå af lovforslagets bemærkninger til ikrafttrædelsesbestemmelsen, om ændringerne i samleloven vil gælde for Færøerne eller Grønland, så der ikke opstår tvivel om samlelovens gyldighedsområde.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at hvis bestemmelser i et forslag til samlelov skal gælde direkte både for Danmark og Færøerne eller Grønland, skal udkastet til lovforslag forelægges for de færøske eller grønlandske myndigheder. Ministeriet afventer som udgangspunkt de færøske eller grønlandske myndigheders udtalelse, inden forslaget fremsættes for Folketinget. Dette kan få væsentlig betydning for den tid, der må påregnes til at gennemføre loven. Det kan derfor i mange tilfælde være hensigtsmæssigt at indsætte en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel i lovforslaget, så bestemmelserne ikke gælder direkte for Færøerne eller Grønland, men vil kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland på et senere tidspunkt end ikrafttrædelsen i Danmark.

Der henvises om forelæggelse for de færøske eller grønlandske myndigheder til pkt. [8.2], hvor der også er en beskrivelse af mulighederne for i ekstraordinære situationer at behandle forslaget parallelt i Folketinget og Lagtinget eller Inatsisartut.

3.8.5. Særligt om EU-retsakter

Færøerne og Grønland er ikke omfattet af Danmarks EU-medlemskab, bortset fra det forhold, at den særlige ordning om oversøiske lande og territoriers associering (OLT-ordningen), som er nærmere fastsat i fjerde del af EUF-Traktaten, finder anvendelse for Grønland. EU-retsakter gælder derfor ikke for Færøerne og Grønland.

Skal indholdet af et direktiv have virkning for Færøerne eller Grønland på områder, der ikke er overtaget, kan dette f.eks. ske ved, at den danske lovgivning, som implementerer direktivet i dansk ret, sættes i kraft for Færøerne eller Grønland ved kongelig anordning. Der henvises om anordningshjemler til pkt. [3.8.2.3] for så vidt angår forslag til hovedlove og pkt. [3.8.3.3] for så vidt angår forslag til ændringslove.

Det bemærkes, at bestemmelser i EU-retsakter, der indeholder bestemmelser om gensidig anerkendelse eller andre gensidige forpligtelser, ikke vil kunne gøres gældende for Færøerne eller Grønland.

Skal indholdet af en forordning have virkning for Færøerne eller Grønland på områder, der ikke er overtaget, bør dette som udgangspunkt ske ved, at der gennemføres en særlig lov for Færøerne eller Grønland med samme indhold som forordningen.

Efter omstændighederne kan reglerne i forordningen dog i stedet gennemføres ved en metode, der svarer til inkorporering. Det indebærer, at der i lovteksten medtages en bestemmelse om, at forordningen gælder for Færøerne eller Grønland, samt bestemmelser om nødvendige tilpasninger (eller der indføres hjemmel til, at ministeren kan fastsætte regler om de nødvendige tilpasninger), og at forordningen i sin helhed medtages som bilag til loven. Gennemførelsen kan efter omstændighederne også ske ved, at der indføres hjemmel til, at ministeren kan fastsætte regler om, at forordningen gælder for Færøerne eller Grønland, samt om de nødvendige tilpasninger. I så fald medtages forordningen i sin helhed som bilag til den administrative forskrift, hvorefter forordningen gælder for Færøerne eller Grønland.

Fremgangsmåden kan f.eks. anvendes, hvis reglerne er rettet mod en begrænset kreds af erhvervsdrivende. Omvendt bør fremgangsmåden ikke anvendes, hvis reglerne er rettet mod almindelige borgere.

Fremgangsmåden forudsætter, at der foretages en gennemgang af hele forordningen med henblik på at foretage nødvendige tilpasninger til færøske eller grønlandske forhold. F.eks. vil bestemmelser om gensidighed med andre EU-lande ikke kunne gøres gældende for Færøerne og Grønland, ligesom der skal tages højde for henvisninger til andre EU-retsakter, der ikke gælder for Færøerne og Grønland. Fremgangsmåden forudsætter således, at forordningen gennemgås for bestemmelser, der ikke umiddelbart kan inkorporeres på Færøerne eller i Grønland, og at der tages stilling til, hvad der så skal gælde.

Der bør i lovforslagets bemærkninger tages stilling til, om praksis fra EU-Domstolen skal følges ved fortolkningen af forordningen i forhold til Færøerne eller Grønland.

Hvis forordningen indeholder regler om, at Europa-Kommissionen kan vedtage afgørelser eller retsakter, bør lovforslaget indeholde en bestemmelse, der bemyndiger ministeren til at fastsætte regler for Færøerne eller Grønland, som er nødvendige for at anvende eller gennemføre disse afgørelser eller retsakter, herunder om de ændringer af afgørelserne eller retsakterne, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Som eksempler på anvendelse af fremgangsmåden kan der henvises til lov nr. 1566 af 15. december 2015 for Grønland om kapitalkrav og tilsynsmæssige krav for kreditinstitutter og investeringsselskaber og lov nr. 326 af 30. marts 2019 for Grønland om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler.

3.9. Bilag til loven

Det er vigtigt at være opmærksom på, at der er forskel på, om et dokument medtages som bilag til loven eller til lovforslaget. Et dokument, der medtages som bilag til loven, bliver en del af selve loven og medtages i Lovtidende, mens et dokument, der medtages som bilag til lovforslaget, bliver en del af lovens forarbejder. Nedenstående handler om bilag til loven. For så vidt angår bilag til lovforslaget henvises til pkt. [4.4].

Materiale, der ikke eller kun vanskeligt kan indpasses i en paragrafinddeling, kan ofte mere praktisk udskilles til bilag til loven, der henvises til i lovens paragraffer. Bilag til en lov kan f.eks. være tegninger, kort eller tekniske specifikationer.

Bilaget skal i lovforslaget placeres umiddelbart efter lovteksten og bør nummereres med arabertal. Overskriften (Bilag 1, Bilag 2 m.v.) højrestilles og skrives med fed (se eksemplet under pkt. [3.4.5.1]).

Det anbefales, at der i forbindelse med udarbejdelsen af bilag anvendes en detaljeret systematik og nummerering med henblik på at lette fremtidige ændringer af bilaget og henvisninger til bestemte dele af bilaget. Der henvises om indsættelse og ændring af bilag ved ændringslove i øvrigt til pkt. [3.4.5.10].

Da bilaget bliver en del af loven, kan bilaget kun ændres ved en ny lov.

I forslag til love, der inkorporerer et direktiv – det vil sige indeholder en bestemmelse, som gør direktivet til en del af dansk ret – skal direktivet altid optages som bilag til loven.

Er der tale om et direktiv, der er ændret flere gange, kan det af hensyn til overblikket ofte være hensigtsmæssigt at foretage en sammenskrivning og i stedet optrykke denne som bilag til loven. I sådanne tilfælde bør det i bilaget bemærkes, at der er foretaget en sammenskrivning.

I særlige tilfælde kan det desuden være hensigtsmæssigt at medtage en forordning som et bilag til loven. Det vil bl.a. kunne være relevant i situationer, hvor en forordning i et ikke ubetydeligt omfang pålægger medlemsstaterne at fastsætte supplerende regler i national ret. Som eksempler kan der henvises til lov nr. 363 af 19. maj 2004 om det europæiske selskab (SE-loven) og lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).

Hvis loven inkorporerer en traktat m.v., bør traktaten optages som bilag til loven. Er dansk ikke et autentisk sprog i traktaten m.v., bør en dansk oversættelse optages parallelt med den autentiske tekst.

4. Lovforslagets bemærkninger

4.1. Overordnet

Lovforslag indeholder efter selve lovteksten bemærkninger. Bemærkningerne bør være opdelt i et hovedafsnit med »Almindelige bemærkninger« og et hovedafsnit med »Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser« (specielle bemærkninger).

De almindelige bemærkninger har et bagudrettet sigte i den forstand, at de primært har til formål at tydeliggøre, hvad lovforslaget vil indebære sammenlignet med den gældende retstilstand. Der bør derfor være fokus på at synliggøre forskellen mellem gældende ret og den foreslåede ordning. Omvendt har de specielle bemærkninger generelt et fremadrettet sigte, idet fokus er at anvise, hvad der vil gælde efter lovens ikrafttræden.

Det er et helt centralt lov kvalitetskrav, at bemærkningerne er fyldestgørende og korrekte, idet bemærkningerne til lovforslag har meget væsentlige funktioner.

I første række tjener bemærkningerne til at informere Folketingets medlemmer med henblik på lovforslagets behandling i Folketinget og dets udvalg. Bemærkningerne skal derfor forklare og uddybe forslagens indhold og give et fyldestgørende grundlag for at vurdere bl.a. lovforslagets begrundelse og forventede virkninger.

Også i forhold til offentligheden, herunder medierne, har bemærkningerne betydning. Offentlighedens tilgang til og mulighed for at forstå lovforslaget vil således bl.a. være afhængig af, at forslagens indhold enkelt og præcist er forklaret i bemærkningerne.

Bemærkningernes betydning knytter sig ikke alene til lovforslagets behandling i Folketinget og den offentlige debat m.v. Efter at lovforslaget er vedtaget, vil bemærkningerne have væsentlig betydning for lovens anvendelse i praksis. Loves forarbejder, herunder særligt lovforslagets bemærkninger, har således stor fortolkningsmæssig betydning for forvaltningen, domstolene, Folketingets Ombudsmand m.v. Heri ligger også, at uklare, tvetydige eller i øvrigt sjuskede bemærkninger ofte vil have den virkning, at loven får en anden anvendelse i praksis end den, som er tilsigtet.

4.2. Almindelige bemærkninger

4.2.1. Opstilling

Et lovforslags almindelige bemærkninger bør som udgangspunkt opstilles efter følgende model:

0. [Indholdsfortegnelse]
1. Indledning
2. [Baggrund]
3. Lovforslagets hovedpunkter
4. [Konsekvenser ud over de obligatoriske konsekvensvurderinger]
5. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige
6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
7. Administrative konsekvenser for borgerne
8. Klimamæssige konsekvenser
9. Miljø- og naturmæssige konsekvenser
10. Forholdet til EU-retten
11. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
12. Sammenfattende skema

De enkelte punkter bør i relevant omfang inddeles i nummererede underpunkter.

Pkt. 5-10 ovenfor er de såkaldte obligatoriske konsekvensvurderinger. Disse punkter medtages i bemærkningerne til alle lovforslag. Ligeledes medtages pkt. 11 om hørte myndigheder og organisationer m.v. og pkt. 12 om sammenfattende skema i bemærkningerne til alle lovforslag.

Det afhænger af det konkrete lovforslag, om der er behov for at medtage en indholdsfortegnelse, et punkt om baggrund og et eller flere punkter om konsekvenser ud over de obligatoriske konsekvensvurderinger. Derfor er disse punkter skrevet i kantet parentes ovenfor.

Indholdet af de enkelte punkter i modellen er beskrevet nærmere under pkt. [4.2.2]-[4.2.14].

4.2.2. Indholdsfortegnelse

Der bør som udgangspunkt udarbejdes en indholdsfortegnelse til lovforslag, hvor de almindelige bemærkninger fylder mere end ca. 10 sider. Er der tale om lovforslag, hvor de almindelige bemærkninger fylder mindre end dette, vil der alene være behov for en indholdsfortegnelse, hvis de almindelige bemærkninger er inddelt i mange underpunkter.

Indholdsfortegnelsen bør ikke indeholde sidetal, da sidetallene som følge af overgangen til den elektroniske udgave af Folketingstidende ikke kan genereres automatisk. I stedet bør fagministerierne – navnlig for overskuelighedens skyld – være opmærksomme på at inddele de almindelige bemærkninger i nummererede punkter og underpunkter.

4.2.3. Indledning

Et lovforslags almindelige bemærkninger bør altid forsynes med en indledning, hvori lovforslagets hovedindhold, den overordnede baggrund for lovforslaget og hovedlinjerne i lovforbere­delsen (herunder eventuelt udvalgsarbejde, indstillinger og anbefalinger fra myndigheder, organisationer m.v.) anføres. I indledningen bør de væsentligste dele af lovforslaget introdu­ceres, ligesom særligt kontroversielle dele af lovforslaget bør nævnes, uanset om der er tale om mindre dele af lovforslaget.

Hvis den foreslåede lov helt eller delvis vil gælde direkte for eller har særlig betydning for Færøerne eller Grønland, bør det fremgå af indledningen, at lovforslaget har været forelagt for de færøske eller grønlandske myndigheder, ligesom disse myndigheders stillingtagen til lovforslaget bør fremgå. Der henvises i øvrigt til pkt. [8.2] om forelæggelse for de færøske og grønlandske myndigheder.

Indledningen, der normalt bør være kortfattet (maksimalt 1-2 sider), tjener navnlig til at give folketingsmedlemmerne, offentligheden m.v. et skitse­mæssigt overblik over lovforslaget.

Har der været mere indgående overvejelser om anvendelse af alternativ regulering m.v., bør der efter omstændighederne gives en kort redegørelse herfor i indledningen.

Hvis lovforslaget helt eller delvis er en genfremsættelse af et tidligere lovforslag, bør dette oplyses, og der bør henvises til Folketingstidende (se om henvisninger til Folketingstidende pkt. [7.5.2]). Eventuelle afvigelser i forhold til det tidligere forslag bør fremhæves. Lovforslag, der genfremsættes, bør i øvrigt forsynes med fuldstændige bemærkninger. Det gælder dog ikke forslag til finanslove og tillægsbevillingslove.

4.2.4. Baggrund

Er der behov for en mere udførlig gennemgang af historikken eller baggrunden for lovforslaget, f.eks. indholdet af en politisk aftale m.v., bør der i almindelighed redegøres herfor i et

selvstændigt punkt om baggrunden for lovforslaget. Herved kan indledningens længde holdes nede, så det overblik, der er tilsigtet med indledningen, ikke forringes.

Hvis der ikke er behov for en mere udførlig gennemgang af historikken eller baggrunden, bør lovforslaget ikke indeholde et selvstændigt punkt om baggrund.

4.2.5. Lovforslagets hovedpunkter

4.2.5.1. Inddeling og overordnet om indholdet

Efter indledningen og et eventuelt punkt om baggrund bør der – systematisk og efter emne – uddybende redegøres for lovforslagets hovedpunkter. For lovforslag, der kun indeholder ét hovedpunkt, kan et punkt med titlen »Lovforslagets hovedpunkt« udelades.

For hvert hovedpunkt bør der være en række underpunkter, hvori der redegøres for gældende ret på området, eventuelle bestemmelser i et EU-direktiv m.v., der skal gennemføres, eventuelle overvejelser i udvalg m.v., fagministeriets overvejelser og den foreslåede ordning. Disse underpunkter kan efter omstændighederne inddeles i yderligere emnemæssigt afgrænsede underpunkter. Fagministeriets overvejelser og den foreslåede ordning kan desuden eventuelt slås sammen i et underpunkt.

Der er grund til at fremhæve, at redegørelsen for lovforslagets hovedpunkter ofte vil være det vigtigste redskab for folketingsmedlemmer, som uden at have behov for kendskab til alle detaljer i lovforslaget skal danne sig en opfattelse af og indstilling til forslaget.

Der bør derfor udvises stor omhu og grundighed ved affattelsen af disse punkter. Det er herunder vigtigt, at redegørelsen er systematisk korrekt, således at de enkelte punkter (gældende ret, eventuelle bestemmelser i et EU-direktiv m.v., der skal gennemføres, eventuelle overvejelser i udvalg m.v., fagministeriets overvejelser og den foreslåede ordning) holdes klart adskilt fra hinanden. Det må også tages i betragtning, at læserne af bemærkningerne som altovervejende hovedregel ikke har samme detailkendskab til retsområdet som den, der affatter lovforslaget, og derfor heller ikke de samme forudsætninger for umiddelbart at overskue de foreslåede ændringer.

De enkelte underpunkter er beskrevet nærmere under pkt. [4.2.5.2]-[4.2.5.6]. Det bemærkes, at der efter omstændighederne kan være grund til at komme ind på andre spørgsmål end dem, der er omtalt i denne beskrivelse. Det er ikke muligt udtømmende at beskrive, hvilke andre

spørgsmål der kan være grund til at komme ind på. Efter omstændighederne kan der dog eksempelvis være anledning til at redegøre for fagministeriets overvejelser om forholdet til almindelige retsprincipper (se herom pkt. [6]). Det kan endvidere nævnes, at hvis Folketingets vedtagelse af et lovforslag samtidig indebærer, at der gives samtykke til at regeringen indgår eller tiltræder en traktat m.v., bør det udtrykkeligt fremgå af lovforslagets bemærkninger (se om § 19-samtykke pkt. [7.12]). Det kan herudover nævnes, at hvis et lovforslag retter sig til virksomheder, bør det som udgangspunkt beskrives, hvordan loven vil blive kommunikeret til de berørte virksomheder.

Er der foretaget undersøgelser, herunder af administrativ praksis, statistiske bearbejdelser m.v., som er af betydning for vurderingen af lovforslagets begrundelse eller virkninger, bør der redegøres herfor. Sådanne undersøgelser kan eventuelt også medtages som bilag til lovforslaget.

4.2.5.2. *Gældende ret*

Redegørelsen for gældende ret bør indeholde en omtale af gældende ret på det pågældende område. Det gælder både for så vidt angår lovgivning og uskreven ret, herunder praksis, almindelige retsgrundsætninger m.v.

Redegørelsen for gældende ret er helt central for forståelsen af den baggrund, som lovforslaget skal bedømmes på, og dermed for vurderingen af den foreslåede ordnings hensigtsmæssighed m.v. Omtalen kan være relativt kortfattet, men bør omfatte alle spørgsmål af betydning for forståelsen og vurderingen af lovforslaget. Der bør ved omtalen af gældende ret anvendes nutidsform, f.eks.:

»Ifølge § ... i lov om ... straffes overtrædelse af ... med«

»Det fremgår af § ... i lov om ..., at den erhvervsdrivende skal give forbrugeren oplysninger om«

Ved ny regulering af et område bør der i relevant omfang redegøres for de generelle regler m.v., der hidtil har reguleret området. Se f.eks. forslag til lov om fremtidsfuldmagter (Folketingstidende 2015-16, tillæg A, L 135 som fremsat), hvor der under punkterne om gældende ret bl.a. er redegjort for de generelle aftaleretlige regler om fuldmagter.

4.2.5.3. *Eventuelle bestemmelser i et EU-direktiv m.v.*

Hvis lovforslaget gennemfører et EU-direktiv eller en anden EU-retsakt, f.eks. en afgørelse, bør gennemgangen heraf som udgangspunkt placeres som et selvstændigt punkt efter gældende ret. Det samme gælder, hvis lovforslaget gennemfører en traktat m.v. Er der derimod tale om, at lovforslaget supplerer en forordning, bør forordningens bestemmelser som udgangspunkt beskrives under gældende ret.

4.2.5.4. Eventuelle overvejelser i udvalg m.v.

Har problemstillingen været overvejet i et lovforberedende udvalg m.v., eller er lovforslaget f.eks. affødt af henvendelser fra private institutioner m.v. eller af den offentlige debat, bør der redegøres for de væsentligste synspunkter, der her har været anført. Som eksempel på et lovforslag, der bygger på en udvalgs- eller kommissionsbetænkning, kan der henvises til forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Videoafhøring af børn og unge i straffesager), jf. Folketingstidende 2015-16, tillæg A, L 43 som fremsat, der bygger på betænkning nr. 1554/2015 om videoafhøring af børn og unge i straffesager.

Har problemstillingen tidligere været behandlet i Folketinget, f.eks. i forbindelse med et forslag til folketingsbeslutning eller en beretning fra et udvalg, bør der ligeledes normalt redegøres herfor. Se f.eks. forslag til lov om ændring af medieansvarsloven (Forlængelse af klagefrist og opbevaringsperiode), jf. Folketingstidende 2013-14, tillæg A, L 10 som fremsat.

4.2.5.5. Fagministeriets overvejelser

Under fagministeriets overvejelser bør der redegøres for de overvejelser, som ligger til grund for lovforslaget. Der bør redegøres nærmere for behovet for reguleringen, herunder for de overvejelser, som gældende ret, ny domstolspraksis m.v. har givet fagministeriet anledning til. I det omfang lovforslaget bygger på en udvalgs- eller kommissionsbetænkning, bør fagministeriet under ministeriets overvejelser forholde sig til forslagene i betænkningen. Se f.eks. gennemgangen under pkt. 3.3 i forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Videoafhøring af børn og unge i straffesager), jf. Folketingstidende 2015-16, tillæg A, L 43 som fremsat, side 12.

Fagministeriet bør tage udgangspunkt i tilskyndelsen til lovforslaget.

Som eksempler på fagministeriets overvejelser i lovforslag, der ikke bygger på en udvalgs- eller kommissionsbetænkning, kan der henvises til forslag til lov om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v., udlændingeloven og retsplejeloven (Styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet m.v.), jf. Folketingstidende 2014-15 (1. samling), tillæg A, L 99 som fremsat.

4.2.5.6. Den foreslåede ordning

Endelig bør der redegøres for den ordning, som fagministeriet foreslår. Fremstillingen skal være objektiv og loyal, bl.a. således at eventuelle væsentlige ulemper eller betænkeligheder ved lovforslaget lægges åbent frem.

Gennemgangen af den foreslåede ordning bør indeholde en overordnet beskrivelse af de nye regler. En tekstnær og detaljeret beskrivelse af de nye reglers virkning og konsekvenser hører til i bemærkningerne til de enkelte bestemmelser (de specielle bemærkninger).

Beskrivelsen af den foreslåede ordning bør ske ved anvendelse af fremtidsform, hvor ordet »vil« anvendes til at beskrive den fremtidige retstilstand, eller hvor det på anden måde klart fremgår, at den foreslåede ordning ikke allerede er i kraft, f.eks.:

»Den foreslåede ordning vil medføre, at«

»De foreslåede ændringer vil indebære, at«

Punktet om den foreslåede ordning kan eventuelt slås sammen med punktet om fagministeriets overvejelser, hvis det vurderes hensigtsmæssigt.

4.2.6. Konsekvenser ud over de obligatoriske konsekvensvurderinger

4.2.6.1. Overordnet

Som det fremgår af pkt. [4.2.7]-[4.2.12], bør de almindelige bemærkninger indeholde en række obligatoriske konsekvensvurderinger. Det drejer sig om økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige, økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v., administrative konsekvenser for borgerne, klimamæssige konsekvenser, miljø- og naturmæssige konsekvenser og forholdet til EU-retten.

Der kan efter omstændighederne være grund til at redegøre for andre konsekvenser af lovforslaget end dem, der er obligatoriske. Det kan f.eks. dreje sig om forslagets ligestillingsmæssige konsekvenser, konsekvenser for opfyldelsen af FN's verdensmål, regionale konsekvenser, herunder for landdistrikter, konsekvenser for det nordiske samarbejde eller konsekvenser for rigsfællesskabet. Der kan også være særlige konsekvenser for f.eks. handicappede eller det

frivillige foreningsliv, som bør beskrives. Endvidere kan det dreje sig om, hvordan lovforslaget forholder sig til anden lovgivning, i tilfælde, hvor dette spørgsmål ikke mere hensigtsmæssigt kan behandles under det relevante hovedpunkt. Herudover kan det dreje sig om forholdet til grundloven, forholdet til Danmarks internationale forpligtelser eller forholdet til databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. En række af disse konsekvensvurderinger er beskrevet nærmere nedenfor under pkt. [4.2.6.2]-[4.2.6.7].

Hvis der er anledning til at medtage en beskrivelse af sådanne konsekvenser, bør beskrivelsen placeres i et særskilt punkt i de almindelige bemærkninger umiddelbart inden de obligatoriske konsekvensvurderinger. Forholdet til anden lovgivning, grundloven, Danmarks internationale forpligtelser eller databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven kan dog efter omstændighederne også adresseres i tilknytning til det relevante hovedpunkt, hvis det i det konkrete tilfælde vurderes mest hensigtsmæssigt.

Det bemærkes, at sådanne øvrige konsekvenser ikke skal indgå i det sammenfattende skema.

Der henvises i øvrigt til vejledning nr. 9319 af 7. maj 2018 om konsekvensanalyser:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9319>.

4.2.6.2. Forholdet til grundloven, Danmarks internationale forpligtelser eller databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven

Undertiden giver et lovforslag anledning til mere omfattende overvejelser om forholdet til grundloven, Danmarks internationale forpligtelser eller databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. Der bør i sådanne tilfælde i hovedtræk redegøres for disse overvejelser.

En sådan redegørelse er af væsentlig betydning både for Folketingets behandling af det pågældende lovforslag og for den efterfølgende anvendelse af loven i praksis.

Fagministeriet bør i de tilfælde, hvor der er anledning til sådanne overvejelser, involvere Justitsministeriet hurtigst muligt og i god tid inden den lovtekniske gennemgang.

Beskrivelsen bør placeres i et særskilt punkt i de almindelige bemærkninger umiddelbart inden de obligatoriske konsekvensvurderinger. Dog kan beskrivelsen efter omstændighederne også adresseres i tilknytning til det relevante hovedpunkt, hvis det i det konkrete tilfælde vurderes mest hensigtsmæssigt.

Som eksempel på et lovforslag, hvor der i de almindelige bemærkninger i hovedtræk er redegjort for de overvejelser af mere omfattende karakter, der er gjort i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, kan der henvises til forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret (Frakendelse af statsborgerskab for strafbare forhold, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser, m.v.) jf. Folketingstidende 2021-22, tillæg A, L 127 som fremsat.

Der henvises i øvrigt til pkt. [5.2] om grundloven, pkt. [5.4] om Danmarks internationale forpligtelser og pkt. [7.3] om databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven.

4.2.6.3. Ligestillingsmæssige konsekvenser

Ligestillingsvurdering af et lovforslag skal foretages i alle tilfælde, hvor det er relevant. Eventuelle ligestillingsmæssige konsekvenser skal fremgå af lovforslaget, hvis konsekvenserne vurderes at være væsentlige.

Hvis lovforslaget ikke forventes at have sådanne konsekvenser, bør det ikke oplyses i bemærkningerne.

Ligestillingsvurdering af et lovforslag kan opdeles i tre trin:

Indledningsvis afdækkes det, om en ligestillingsvurdering er relevant, det vil sige, om lovforslaget kan have ligestillingsmæssige konsekvenser. I den forbindelse identificeres målgruppen for forslaget, herunder om det ene køn er overrepræsenteret, eller om der er væsentlige forskelle mellem kønnene inden for målgruppen.

Hvis lovforslaget vurderes at kunne have ligestillingsmæssige konsekvenser, foretages som det andet trin en nærmere vurdering af de eventuelle kønsmæssige forskelle og omfanget heraf, der er en konsekvens af forslaget. I den forbindelse skal man være opmærksom på, at et lovforslag både kan have direkte og indirekte ligestillingsmæssige konsekvenser.

Ligestillingsvurderingens tredje trin består i at belyse og vurdere, om eventuelle forskelle mellem kvinder og mænd har væsentlige ligestillingsmæssige konsekvenser. Det skal desuden vurderes, hvilken betydning eventuelle væsentlige ligestillingsmæssige konsekvenser har for lovforslaget, og om der er behov for at justere forslaget som følge heraf.

Hvis vurderingen fører til, at et lovforslag har væsentlige ligestillingsmæssige konsekvenser, bør dette fremgå af lovforslagets bemærkninger. Lovforslagets ligestillingsmæssige konsekvenser sammenfattes i et selvstændigt punkt under lovforslagets almindelige bemærkninger umiddelbart inden de obligatoriske konsekvensvurderinger og benævnes »Ligestillingsmæssige konsekvenser«.

Der er ikke bestemte formkrav til beskrivelsen, men den bør være fyldestgørende, kort og præcis samt afspejle konsekvenserne så godt som muligt i størrelse, omfang, varighed, virkning m.v. Beskrivelsen af eventuelle ligestillingsmæssige konsekvenser kan angå både lovforslagets retlige aspekter, herunder forholdet til lovgivning om ligestilling samt internationale forpligtelser, og afledte effekter af større ligestillingsmæssig betydning.

Det er relevant at beskrive både positive og negative væsentlige ligestillingsmæssige konsekvenser af et lovforslag. Lovforslag kan have negative ligestillingsmæssige konsekvenser, uden at det behøver at være et problem i denne sammenhæng, hvis der er objektive og saglige grunde hertil, og hvis de ikke findes at burde undgås ud fra proportionalitetshensyn eller andre prioriteringer. Hvis det er tilfældet, bør det fremgå af lovforslagets bemærkninger med henblik på at tydeliggøre, at der er taget stilling hertil. Det samme gælder, hvis der er taget særlige initiativer til at begrænse eventuelle negative ligestillingsmæssige konsekvenser.

Er konklusionen af en ligestillingsvurdering, at der ikke forventes væsentlige ligestillingsmæssige konsekvenser af et lovforslag, skal der ikke gøres en bemærkning herom i lovforslaget. Hvis der er foretaget en større konsekvensvurdering, kan denne dog medtages i bemærkningerne, hvis det bidrager til oplysning om konsekvenserne af lovforslaget.

Det bemærkes, at fagministeriet i sit bidrag til lovprogrammet angiver, om de enkelte lovforslag umiddelbart vurderes at kunne have ligestillingsmæssige konsekvenser. Ligestillingsafdelingen i Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet gennemgår ministeriernes bidrag og går om nødvendigt i dialog med relevante ministerier med henblik på at identificere eventuelle yderligere lovforslag, der umiddelbart vurderes at kunne have ligestillingsmæssige konsekvenser.

Der henvises til vejledning nr. 9364 af 1. marts 2013 til ligestillingsvurdering af lovforslag:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2013/9364>.

4.2.6.4. Regionale konsekvenser, herunder for landdistrikter

Lovforslag bør vurderes med henblik på at identificere regionale konsekvenser, herunder konsekvenser for landdistrikter. Hvis konsekvenserne vurderes at være væsentlige, bør der i forlængelse heraf gennemføres en nærmere vurdering af deres karakter, omfang m.v.

Ved en regional konsekvensvurdering forstås en vurdering af væsentlige konsekvenser for udviklingen i de danske geografiske regioner, herunder landdistrikter, set i relation til den til enhver tid siddende regerings regional- og landdistriktpolitiske målsætninger. I vurderingen skal indgå de positive og negative konsekvenser for landdistrikterne, som mange steder står over for markante omstillinger med f.eks. et faldende befolkningstal. Vurderingen kan opdeles i tre trin:

Først foretages en relevant geografisk afgrænsning og inddeling i enten funktionelle regioner, administrative regioner eller ensartede geografiske områder såsom landdistrikter.

Dernæst vurderes behovet for en gennemgang af konsekvenser for de enkelte berørte regioner inkl. udsatte regioner og landdistrikter.

Herefter vurderes særskilt konsekvenser for den regionale fordeling af statslige institutioner og arbejdspladser.

Hvis lovforslaget har væsentlige regionale, herunder landdistriktsrelaterede, konsekvenser, skal den nærmere vurdering af konsekvenserne indgå i lovforslagets bemærkninger. Det bør ligeledes fremgå af bemærkningerne, hvis der er foretaget en større konsekvensvurdering.

Vurderingen bør placeres i et særskilt punkt i de almindelige bemærkninger umiddelbart inden de obligatoriske konsekvensvurderinger og benævnes »Regionale konsekvenser, herunder for landdistrikter«.

Skønnes der ikke at være regionale, herunder landdistriktsrelaterede, konsekvenser, eller skønnes disse konsekvenser ikke at være væsentlige, skal der ikke gøres en bemærkning herom i lovforslaget.

Der henvises til vejledning nr. 9319 af 7. maj 2018 om konsekvensanalyser, der bl.a. indeholder vejledning til vurdering af regionale konsekvenser, herunder for landdistrikter:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9319>.

4.2.6.5. Konsekvenser for nordisk samarbejde

Folketinget vedtog den 20. april 2012 folketingsvedtagelse V 57 om grænsehindrenger i Norden.

Det fremgår bl.a. af vedtagelsen, at der skal fastlægges klare procedurer, der sikrer, at lovforslag på områder behæftet med grænsehindrenger er blevet vurderet i forhold til anden nordisk lovgivning forinden fremsættelse for Folketinget for at undgå, at der utilsigtet indføres nye grænsehindrenger mellem de nordiske lande.

Den daværende regering (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti indgik den 2. april 2013 en aftale om fjernelse af grænsehindrenger i Norden. Aftalen, der tager afsæt i aftaleparternes enighed om, at indsatsen mod grænsehindrenger skal prioriteres, indeholder bl.a. et konkret initiativ om forslag til forebyggelse af grænsehindrenger.

Hvis et lovforslag har konsekvenser for det nordiske samarbejde, bør der i lovforslagets bemærkninger i relevant omfang henvises til de øvrige nordiske landes lovgivning m.v. på området. Hvis et lovforslag har særlige konsekvenser i forhold til de øvrige nordiske lande, herunder i forhold til den fri bevægelighed mellem de nordiske lande, bør der endvidere redegøres nærmere herfor i bemærkningerne.

Beskrivelsen bør placeres i et særskilt punkt i de almindelige bemærkninger umiddelbart inden de obligatoriske konsekvensvurderinger og benævnes »Konsekvenser for nordisk samarbejde«.

Endvidere skal det relevante fagministerium i forbindelse med implementering af EU-direktiver sikre, at der i bemærkningerne til et lovforslag indgår en beskrivelse af lovgivningen i de øvrige nordiske lande i de tilfælde, hvor det er relevant. Det er vigtigt at være opmærksom på, at der kan opstå særlige grænsehindrenger i forholdet mellem Færøerne og Grønland og de øvrige nordiske lande som følge af EU-lovgivningen. Det er således vigtigt i forbindelse med forberedelse og implementering af EU-lovgivningen også at være opmærksom på at modvirke nordiske grænsehindrenger i forhold til Færøerne og Grønland.

4.2.6.6. Konsekvenser for rigsfællesskabet

Det er indbygget i den færøske hjemmestyreordning og den grønlandske selvstyreordning, at der kan udvikle sig forskellige retstilstande i Danmark og henholdsvis på Færøerne og i Grønland.

En forskellig retstilstand kan være velbegrunder, f.eks. fordi de enkelte dele af riget har en forskellig opfattelse af, hvordan reglerne skal se ud for deres del af riget. I andre tilfælde kan en forskellig retstilstand utilsigtet skabe uhensigtsmæssigheder eller hindringer, f.eks. ved flytning mellem rigsdelene.

Ved udarbejdelse af lovforslag bør fagministerierne være opmærksomme på eventuelle særlige konsekvenser i forhold til de enkelte dele af riget, herunder ved flytning mellem disse dele. Der bør i givet fald redegøres nærmere for sådanne forhold i bemærkningerne til lovforslaget.

Redegørelsen bør placeres i et særskilt punkt i de almindelige bemærkninger umiddelbart inden de obligatoriske konsekvensvurderinger og benævnes »Konsekvenser for rigsfællesskabet«.

Det bemærkes, at regeringens forslag til love, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland, som udgangspunkt skal forelægges for de færøske eller grønlandske myndigheder inden fremsættelsen for Folketinget (se nærmere pkt. [8.2]).

4.2.6.7. Konsekvenser for opfyldelsen af FN's verdensmål

Hvis lovforslaget vurderes at have relevante og væsentlige konsekvenser for opfyldelsen af FN's verdensmål for bæredygtig udvikling, herunder delmålene, bør dette fremgå af lovforslagets almindelige bemærkninger.

Vurderingen kan deles op i tre trin:

Indledningsvis foretages en screening af, om lovforslaget vedrører temaer, der er omfattet af verdensmålene. Fagministeriet angiver i sit bidrag til lovprogrammet sit umiddelbare bud på, om de enkelte lovforslag vedrører temaer, der er omfattet af verdensmålene, og om forslagene i givet fald skønnes at have relevante og væsentlige konsekvenser for opfyldelsen af verdensmålene.

Når fagministeriet har identificeret de lovforslag, der umiddelbart vurderes at kunne have konsekvenser for opfyldelsen af verdensmålene, foretager fagministeriet en nærmere vurdering

med henblik på at udvælge de forslag, der har væsentlige og relevante konsekvenser for opfyldelsen af verdensmålene. Det beror på en konkret vurdering, om konsekvenserne må anses for relevante og væsentlige.

Hvis fagministeriet når frem til, at et lovforslag har væsentlige og relevante konsekvenser for opfyldelsen af verdensmålene, udarbejdes der herefter en egentlig konsekvensvurdering, som medtages i lovforslagets almindelige bemærkninger. Vurderingen placeres i et særskilt punkt i de almindelige bemærkninger umiddelbart inden de obligatoriske konsekvensvurderinger og benævnes »Konsekvenser for opfyldelsen af FN's verdensmål«. I vurderingen beskrives det, hvordan lovforslaget forventes at påvirke det eller de relevante mål og delmål. Der foretages som udgangspunkt en kvalitativ vurdering. Hvis det umiddelbart er muligt at kvantificere konsekvenserne, bør dette dog gøres.

Det bemærkes, at der i nogle tilfælde kan være et tematisk sammenfald mellem beskrivelsen af lovforslagets konsekvenser for opfyldelsen af verdensmålene og øvrige punkter med konsekvensvurderinger i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der kan således være sammenfald med de obligatoriske punkter om klimamæssige konsekvenser og miljø- og naturmæssige konsekvenser, ligesom der kan være sammenfald med et eventuelt punkt om ligestillingsmæssige konsekvenser. I sådanne tilfælde kan punktet om konsekvenser for opfyldelsen af verdensmålene begrænses til at omfatte en bemærkning om, at lovforslaget vurderes at have positive eller negative konsekvenser for opfyldelsen af et nærmere angivet mål eller delmål, samt en henvisning til det punkt, hvor emnet er nærmere behandlet.

Udenrigsministeriet, der varetager koordinationsansvaret vedrørende regeringens arbejde med verdensmålene, gennemgår relevante bidrag fra fagministerierne til lovprogrammet og går om nødvendigt i dialog med fagministerierne herom.

Der henvises til vejledning nr. 9409 af 3. juni 2021 om konsekvensvurdering af lovforslag i forhold til FN's verdensmål for bæredygtig udvikling:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2021/9409>.

4.2.7. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

Lovforslagets bemærkninger bør indeholde et punkt om forslaget økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige. I det følgende er økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser behandlet hver for sig i selvstændige underpunkter. I selve lovforslaget er det ikke et krav, at konsekvenserne behandles i særskilte underpunkter.

4.2.7.1. Økonomiske konsekvenser for det offentlige

Lovforslagets økonomiske konsekvenser for det offentlige bør beskrives separat for henholdsvis stat, kommuner og regioner.

Det skyldes bl.a., at der gælder et princip – Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) – der skal sikre, at bloktilskuddet forhøjes eller reduceres, hvis der sker en ændring i udgifts- eller opgavefordelingen mellem forvaltningsniveauerne. For en nærmere beskrivelse af Det Udvidede Totalbalanceprincip henvises til vejledning nr. 63 af 9 oktober 2007 om det udvidede totalbalanceprincip (DUT):

<https://www.retsinformation.dk/eli/mt/2007/63>.

Ved vurderingen af de økonomiske konsekvenser for det offentlige bør der endvidere foretages en sondring mellem kategorierne anlæg, drift og overførsler.

Hvis lovforslaget ikke skønnes at have økonomiske konsekvenser for det offentlige, bør det oplyses i bemærkningerne.

De økonomiske konsekvenser bør angives for såvel det finansår, hvor loven skal træde i kraft, som for de efterfølgende år, hvis den fulde virkning først viser sig senere. I det omfang, der er udgifter til forberedelse m.v. forud for lovens ikrafttræden, bør dette også fremgå af bemærkningerne. Ved beregningen af de økonomiske konsekvenser bør anvendes de retningslinjer om pris- og lønudvikling, som fremgår af økonomisk administrativ vejledning (ØAV). Vejledningen kan findes på Økonomistyrelsens hjemmeside, oes.dk, under »Økonomi«/»ØAV« eller på:

<https://oes.dk/oekonomi/oeav/>.

Der henvises i øvrigt til finanslovens § 45 (bevillingsparagraffen), der indeholder en bemyndigelse til i finansåret at disponere med hensyn til udgifter og indtægter, som følger af nye lovforslag, der vedtages i tiden fra 15. oktober i året forud for finansåret til udløbet af finans-

året. Forudsætningen herfor er, at udgifternes og indtægternes størrelse eller beregningsgrundlag tydeligt fremgår af de pågældende love eller deres forarbejder, f.eks. bemærkningerne til lovforslaget, fremsættelsestalen, besvarelsen af udvalgsspørgsmål eller betænkninger afgivet af de pågældende folketingsudvalg. Finansieringen af lovforslaget skal være aftalt med Finansministeriet, inden lovforslaget fremsættes, jf. pkt. 2.2.19 i budgetvejledningen. Budgetvejledningen kan findes på Finansministeriets hjemmeside, fm.dk, under »Udgivelser« eller på:

<https://fm.dk/udgivelser/2021/april/budgetvejledning-2021/>.

Hvis et lovforslag forudsætter eller forventes at føre til betydelige nyinvesteringer i eller ændringer af it-systemer, bør de økonomiske konsekvenser heraf så vidt muligt oplyses.

Skønnet over de økonomiske konsekvenser bør angives som udgifterne på finansloven eller de kommunale budgetter i det pågældende år. Hvis det er muligt, bør skønnet underbygges nærmere (f.eks. ved angivelse af det forventede elevtal, det forventede antal sengedage, det forventede antal tilskudsmodtagere eller det forventede antal sagsekspeditioner m.v.). Hvis den foreslåede lov fastsætter eller forudsætter fastsættelse af særlige standarder eller normer for de pågældende ydelsers kvalitet, bør der redegøres for indholdet af disse samt for deres forhold til eventuelle hidtidige standarder og normer inden for området eller inden for sammenlignelige områder.

Der bør ikke angives tekniske beregningsforudsætninger i lovforslagets bemærkninger, men disse bør foreligge så detaljeret som muligt og i en form, så de kan sendes til f.eks. Finansministeriet eller de kommunale parter i forbindelse med de pågældende instansers vurdering af lovforslagets økonomiske konsekvenser. For statslige merudgifter bør sådanne beregningsnotater indeholde oplysning om, på hvilke finanslovskonti de pågældende udgifter eller indtægter vil skulle opføres.

Hvis et lovforslag indeholder bemyndigelser til en minister, bør det oplyses, om udnyttelsen af disse bemyndigelser kan forventes at få selvstændige økonomiske konsekvenser.

Angivelsen af de økonomiske konsekvenser af et lovforslag kan suppleres med bemærkninger om de samlede udgifter og indtægter på det pågældende lovgivningsområde. Dette bør ske i forbindelse med større omlægninger af lovgivningen, også selv om ændringerne ikke eller kun i begrænset omfang medfører merudgifter for stat, kommuner og regioner.

I forbindelse med lovforslag om større investeringsprojekter, indførelse af ny offentlig regulering m.v. bør det endvidere overvejes i lovforslagets bemærkninger at angive resultaterne af en samfundsøkonomisk konsekvensvurdering.

Hvis det vurderes, at lovforslaget vil medføre væsentlige økonomiske konsekvenser for stat, kommuner eller regioner, bør der rettes henvendelse til Finansministeriet på det tidligst mulige tidspunkt. I den forbindelse skal der desuden tages stilling til, om lovforslaget skal forelægges for regeringens økonomiudvalg.

Der henvises til vejledning om udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. Vejledningen beskriver bl.a., hvilke initiativer der skal underkastes en samfundsøkonomisk vurdering samt principperne for en sådan vurdering. Vejledningen kan findes på Finansministeriets hjemmeside, fm.dk, under »Arbejdsområder«/»Regnemetoder og regnemodeller«/»Læs mere om regnemetoder og regnemodeller her« eller på:

<https://fm.dk/udgivelser/2017/august/vejledning-i-samfundsoekonomiske-konsekvensvurderinger/>.

Der henvises i øvrigt til vejledning nr. 9319 af 7. maj 2018 om konsekvensanalyser:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9319>.

4.2.7.2. Implementeringskonsekvenser for det offentlige

Fagministeriet skal gennemføre en konsekvensvurdering af lovforslagets implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner. Det omfatter også forholdet til principperne for digitaliseringsklar lovgivning.

Hvis lovforslaget ikke skønnes at have sådanne konsekvenser, bør det oplyses i bemærkningerne.

Implementeringskonsekvenser for det offentlige omfatter:

- 1) Syv principper for digitaliseringsklar lovgivning.
- 2) Organisatoriske forhold samt administrative omstillings- og driftskonsekvenser.
- 3) It-understøttelse, styring og risiko.
- 4) Databeskyttelse og genbrug af data

Der kan også være implementeringskonsekvenser for borgere, virksomheder m.v. Sådanne implementeringskonsekvenser beskrives under de selvstændige punkter herom i lovforslagets almindelige bemærkninger.

De implementeringsmæssige konsekvenser beskrives som positive, hvis et forslag reducerer de administrative omkostninger, skaber mindre tidskrævende arbejdsgange, f.eks. gennem digitalisering, omlægning af arbejdsgange eller reducerede dokumentationsforpligtelser, eller på anden vis bidrager til en mere overskuelig og enkel offentlig sektor. Konsekvenserne beskrives som negative, hvis det modsatte er tilfældet. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis et lovforslag vil komplicere digitalisering af arbejdsgange eller føre til mere tidskrævende sags-gange.

Det er fagministeriets ansvar, at implementeringskonsekvenserne er grundigt belyst, herunder at konsekvenserne så vidt muligt kvantificeres.

Hvis et lovforslag indeholder bemyndigelser til en minister, bør det oplyses, om udnyttelsen af disse bemyndigelser kan forventes at få selvstændige implementeringskonsekvenser.

I forbindelse med opgørelsen af implementeringskonsekvenser for staten bør der lægges særlig vægt på, om forslaget medfører oprettelse af nye administrative myndigheder eller væsentlige ændringer af allerede eksisterende myndigheder. I disse tilfælde skal der anføres et skøn over de forventede mer- eller mindreudgifter til administration, herunder til personale, it-systemer og lokaler m.v.

Når det gælder kommuner, kan lokale forskelle i indretningen af den kommunale administration have betydning for et lovforslags administrative konsekvenser. Det gælder navnlig ved lovforslag, der indeholder regler om arbejds- og beslutningsprocesser. Sådanne forskelle bør derfor indgå i vurderingen af et lovforslags administrative konsekvenser for kommuner.

En detaljeret regulering af arbejds- og beslutningsprocesser kan gøre det vanskeligt for de kommunale myndigheder at bevare overblikket og medføre betydelige administrative byrder. Det bør således altid overvejes, om en sådan regulering er nødvendig, og hvordan denne i givet fald passer sammen med de gældende regler og den eksisterende administrative struktur.

Ved udformningen af ny lovgivning bør det så vidt muligt tilstræbes, at eksisterende administrative enheder og strukturer anvendes. Det skyldes, at det både ud fra udgiftsmæssige og administrationspolitiske hensyn er u hensigtsmæssigt, at den offentlige sektor gøres unødigt

kompliceret gennem administrative »knopskydninger«. For den enkelte borger kan en sådan udvikling også føre til, at den offentlige sektor opfattes som mere uoverskuelig og mindre tilgængelig.

En række lovforslag har i øvrigt en sådan karakter, at det ligefrem kan være relevant at overveje egentlige administrative forenklinger, f.eks. ved at flere funktioner samles i én administrativ enhed. Herved kan borgerens vej »gennem systemet« også gøres mere enkel.

Hvis det er nødvendigt at oprette nye administrative enheder, bør det sikres, at de økonomiske og administrative ulemper herved så vidt muligt begrænses. Det kan f.eks. ske ved, at personale overflyttes fra den eller de enheder, som afgiver en given opgave.

Endvidere bør fagministeriet være opmærksom på, at tidspunktet for lovens ikrafttræden kan have implementeringskonsekvenser. Der bør derfor ved skønnet over implementeringskonsekvenserne foretages en vurdering af, om det påtænkte ikrafttrædelsestidspunkt unødigt vil medføre administrative ulemper for den offentlige forvaltning. Således bør eksempelvis ændringer i de offentlige budget- og regnskabsopgørelser så vidt muligt følge regnskabsåret, så der ikke skal rettes i de konteringer, som allerede er blevet foretaget. Ikrafttrædelsestidspunktet bør også tage højde for, at der er tid til at tilpasse it-understøttelse m.v.

Endelig bør fagministeriet være opmærksom på, hvordan forslaget relaterer sig til anvendelsen af it-løsninger. Det er således væsentligt at være opmærksom på, om det er muligt at anvende digitale løsninger, der mindsker de eventuelle administrative konsekvenser. Efterlevelse af de syv principper for digitaliseringsklar lovgivning sikrer, at et lovforslag i videst mulig udstrækning tilgodeser anvendelsen af digitale løsninger til at understøtte og effektivisere den offentlige administration. Det bør fremgå af lovforslaget, om det følger principperne for digitaliseringsklar lovgivning. Hvis det vurderes, at principperne ikke er relevante for lovforslaget, bør dette fremgå. Der henvises om principperne for digitaliseringsklar lovgivning nærmere til pkt. [7.14].

Fagministeriet skal sende udkast til lovforslag med implementeringskonsekvenser i høring i Digitaliseringsstyrelsens sekretariat for digitaliseringsklar lovgivning (klarlovgivning@digst.dk). Udkastet skal så vidt muligt sendes senest 6 uger før den offentlige høring.

Yderligere oplysninger om vurdering af implementeringskonsekvenser for det offentlige, herunder de syv principper for digitaliseringsklar lovgivning, kan findes på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside, digst.dk, under »Digital transformation«/»Digitaliseringsklar lovgivning«/»Vejledning« eller på:

<https://digst.dk/digital-transformation/digitaliseringsklar-lovgivning/vejledning/>.

Der henvises i øvrigt til vejledning nr. 9319 af 7. maj 2018 om konsekvensanalyser:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9319>.

4.2.8. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslagets bemærkninger bør indeholde en vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Hvis lovforslaget ikke skønnes at have sådanne konsekvenser, bør det oplyses i bemærkningerne.

Den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering vedrører såvel lovforslag, hvis primære formål er at ændre vilkårene for at drive erhvervsvirksomhed, som forslag, der har andre formål, men som ikke desto mindre kan påvirke virksomhedernes vilkår.

Vurderingen af økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet skal foretages efter retningslinjerne i vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger. Vejledningen kan findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, erhvervsstyrelsen.dk, under »Vejledninger« eller på:

<https://erhvervsstyrelsen.dk/vejledning-erhvervsøkonomiske-konsekvensvurderinger>.

Den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering omfatter overordnet to elementer. Dels konsekvenserne på samfundsniveau og dels konsekvenserne for de virksomheder, der berøres af lovforslaget.

De erhvervsøkonomiske konsekvenser på samfundsniveau omfatter afledte effekter i økonomien som helhed og strukturelle BNP-effekter. Der er krav om at foretage en vurdering af forslagets virkninger på det strukturelle BNP, hvis de direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser overstiger 50 mio. kr., eller hvis virkningen på strukturelt BNP vurderes at være større end 100 mio. kr. Finansministeriet er ansvarligt for beregning af BNP-effekter. Der er dog visse undtagelser på skatte- og afgiftsområdet. Finansministeriet kontaktes så vidt muligt 4 uger før

den offentlige høring med henblik på beregning af BNP-effekter, ligesom Finansministeriet kan være behjælpeligt med vurderingen af eventuelle afledte effekter.

De erhvervsøkonomiske konsekvenser for virksomheder, der berøres af lovforslaget, omfatter adfærdsvirkninger og direkte konsekvenser. Adfærdsvirkningerne skal beskrives kvalitativt ud fra en vurdering af, i hvilket omfang virksomhederne forventes at ændre adfærd som konsekvens af reguleringen.

De direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser er konsekvenser, der har umiddelbar betydning for virksomhedernes udgifter og indtægter og udgøres af:

- Skatter, afgifter og tilskud m.v.
- Administrative konsekvenser.
- Øvrige efterlevelseskonsekvenser.

Hvis konsekvenserne af et forslag forventes at overstige henholdsvis 4 mio. kr. i administrative konsekvenser eller 10 mio. kr. i øvrige efterlevelseskonsekvenser, skal disse kvantificeres. Dette gælder såvel løbende konsekvenser som omstillingsomkostninger.

Alle forslag med væsentlige negative konsekvenser for erhvervslivet skal forelægges for regeringens økonomiudvalg før den offentlige høring. Det er fagministeriets ansvar at sikre, at alle forslag med væsentlige negative konsekvenser for erhvervslivet bliver forelagt for regeringens økonomiudvalg før den offentlige høring. En samlet konsekvensvurdering skal foreligge forud for, at udkastet til lovforslag sendes i offentlig høring, og skal fremgå af udkastet.

Ministerierne kan fravige krav til kvantificering og proces, hvis datamæssige eller administrative hensyn ikke tillader kvantificering inden for fristerne. I disse tilfælde redegøres der i lovforslagets bemærkninger for, hvorfor det ikke er vurderet muligt at kvantificere konsekvenserne. Forinden skal en eventuel brug af undtagelsesmuligheder være drøftet med og godkendt af Finansministeriet og Erhvervsministeriet.

Alle udkast til erhvervsrettede lovforslag skal så vidt muligt 6 uger før den offentlige høring sendes til Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering. Der henvises om forelæggelse for Erhvervsstyrelsen nærmere til pkt. [8.1.2].

4.2.9. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget bør indeholde et skøn over de administrative konsekvenser for borgerne.

Hvis lovforslaget ikke skønnes at have sådanne konsekvenser, bør det oplyses i bemærkningerne.

Administrative konsekvenser for borgerne omfatter f.eks. forøgelser eller lettelser i de administrative krav, der stilles til privatpersoner i den pågældende lovgivning, eller ændringer i forhold til borgernes retssikkerhed (f.eks. klageadgang, oplysningspligt, registreringspligt eller krav om tilladelse).

De administrative konsekvenser beskrives som positive, hvis borgerne får flere valgmuligheder eller skal bruge mindre tid på kommunikation med offentlige myndigheder, virksomheder eller andre borgere, eller hvis borgernes retssikkerhed styrkes. Det er således positivt, hvis et lovforslag f.eks. medfører, at borgere frit kan vælge skole eller plejehjem, lettere kan finde den relevante information eller får bedre muligheder for at klage eller for at blive hørt m.v.

Omvendt beskrives konsekvenserne som negative, hvis et lovforslag f.eks. afskærer administrativ rekurs, gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom uden en retskendelse m.v. eller giver mere administrativt besvær, f.eks. ved at borgeren skal udfylde og indsende flere oplysninger eller møde op personligt flere gange.

Administrative konsekvenser bør som udgangspunkt opgøres i den tid, som borgeren skal bruge på at efterleve en lovs bestemmelser, f.eks. ved indsendelse af skatteoplysninger til offentlige myndigheder. I visse sammenhænge kan det dog være vanskeligt eller meget omkostningsfuldt at opgøre konsekvenserne kvantitativt. Administrative konsekvenser bør i så fald beskrives kvalitativt.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at administrative konsekvenser for borgerne ikke kun vedrører forholdet imellem borgere og offentlige myndigheder. Eksempelvis kan ændringer i klagemuligheder ved køb af varer og tjenesteydelser have administrative konsekvenser for borgere.

Borgere har forskellige forudsætninger for at imødekomme lovgivningens krav. Ved vurderingen af de administrative konsekvenser bør der således tages stilling til, om ændringerne i særlig grad har betydning for bestemte grupper af borgere.

Afskærer et lovforslag f.eks. muligheden for administrativ rekurs, eller giver det offentlige myndigheder adgang til privat ejendom uden en retskendelse, bør der anføres en begrundelse for, at bestemmelsen er nødvendig.

Der henvises i øvrigt til vejledning nr. 9319 af 7. maj 2018 om konsekvensanalyser:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9319>.

4.2.10. Klimamæssige konsekvenser

Lovforslagets bemærkninger bør indeholde en klimamæssig konsekvensvurdering, hvis forslaget vurderes at have væsentlige konsekvenser for klimaet.

Hvis lovforslaget ikke skønnes at have sådanne konsekvenser, bør det oplyses i bemærkningerne.

Vurderingen af klimamæssige konsekvenser skal foretages efter retningslinjerne i vejledning om vurdering af konsekvenser for klima, miljø og natur. Vejledningen kan findes på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets hjemmeside, kefm.dk, under »Klima og vejr«/»Klima-, miljø- og naturmæssige konsekvensvurderinger« eller på:

<https://kefm.dk/klima-og-vejr/konsekvenser-for-klima-miljoe-og-natur>.

Det følger af vejledningen, at det skal vurderes, om lovforslaget har væsentlige konsekvenser for klimaet, og at konsekvenserne i givet fald skal kvalificeres og – hvor muligt – kvantificeres.

De klimamæssige konsekvenser er væsentlige, når de forventes at medføre forøgelse eller reduktion af drivhusgasudledningen på mere end 10.000 tons CO₂-ækvivalenter om året.

Den klimamæssige konsekvensvurdering vedrører såvel lovforslag, hvis primære formål er at påvirke klimaet, som forslag, der har andre formål, men som ikke desto mindre kan have klimamæssige konsekvenser. Der skal derfor både ses på de direkte og indirekte konsekvenser. Opgørelsen vedrører som udgangspunkt kun de danske nationale påvirkninger, men det anbefales at supplere opgørelsen med en kvalitativ vurdering af den globale påvirkning. De klimamæssige konsekvenser skal forstås som ændringer i drivhusgasudledningen.

Det er fagministeriets ansvar at udarbejde en retvisende og fyldestgørende beskrivelse af de klimamæssige konsekvenser af lovforslaget. Eventuelle spørgsmål til opgørelsen af konsekvenser for klimaet kan rettes til Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Konsekvensvurderingen bør foreligge forud for den offentlige høring og fremgå af lovforslagets bemærkninger.

Alle lovforslag med væsentlige klimamæssige konsekvenser skal sendes i høring i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, så vidt muligt 6 uger før offentlig høring. Vejledning om vurdering af konsekvenser for klima, miljø og natur indeholder endvidere retningslinjer for, i hvilke tilfælde lovforslaget skal forelægges for regeringens udvalg for grøn omstilling.

Retningslinjerne for kvantificering af konsekvenserne og for processen for behandlingen af lovforslag med væsentlige klimamæssige konsekvenser kan i visse tilfælde fraviges. Mulighederne herfor er nærmere beskrevet i vejledning om vurdering af konsekvenser for klima, miljø og natur.

4.2.11. Miljø- og naturmæssige konsekvenser

Lovforslagets bemærkninger bør indeholde en miljø- og naturmæssig konsekvensvurdering, hvis fagministeriet skønner, at lovforslaget vil have væsentlige miljø- og naturmæssige konsekvenser.

Hvis lovforslaget ikke skønnes at have sådanne konsekvenser, bør det oplyses i bemærkningerne.

Vurderingen af miljø- og naturmæssige konsekvenser skal foretages efter retningslinjerne i vejledning om vurdering af konsekvenser for klima, miljø og natur. Vejledningen kan findes på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets hjemmeside, kefm.dk, under »Klima«/»Konsekvenser for klima-, miljø- og natur« eller på:

<https://kefm.dk/klima/konsekvenser-for-klima-miljoe-og-natur>.

Det følger af vejledningen, at det skal vurderes, om lovforslaget har væsentlige konsekvenser for miljø og natur, og at konsekvenserne i givet fald skal kvalificeres og – hvor muligt – kvantificeres.

Vejledningen indeholder en beskrivelse af, hvornår konsekvenserne for miljø- og natur anses for væsentlige.

Den miljø- og naturmæssige konsekvensvurdering vedrører såvel lovforslag, hvis primære formål er at påvirke miljø- og natur, som forslag, der har andre formål, men som ikke desto mindre kan have miljø- og naturmæssige konsekvenser. Der skal derfor både ses på de direkte og indirekte konsekvenser. Opgørelsen vedrører som udgangspunkt kun de danske nationale påvirkninger, men det anbefales at supplere opgørelsen med en kvalitativ vurdering af den globale påvirkning.

Når de miljø- og naturmæssige konsekvenser skal vurderes, kan der ses på ændringer i forekomst, kvalitet og omfang af naturlige omgivelser, som følger af den pågældende aktivitet. Alle konsekvenser skal tages i betragtning, såvel positive som negative.

De miljømæssige konsekvenser omfatter bl.a. ændringer i luftkvalitet, vand- og havmiljø, jordmiljø, lugt, støj, affaldstyper og -mængder og arealanvendelse.

De naturmæssige konsekvenser omfatter bl.a. ændringer i og påvirkninger af beskyttede og fredede naturområder (Natura 2000, § 3, fredninger m.v.), beskyttede og truede arter (bilag IV-arter, rødlistede arter m.v.) og landskab (de arealer med landskabsmæssig relevans, der udlægges i kommuneplanen, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 13-17).

Det er fagministeriets ansvar at udarbejde en retvisende og fyldestgørende beskrivelse af de miljø- og naturmæssige konsekvenser af lovforslaget. Eventuelle spørgsmål til opgørelsen af konsekvenser for natur og miljø kan rettes til Miljøministeriet.

Konsekvensvurderingen bør foreligge forud for den offentlige høring og fremgå af lovforslagets bemærkninger.

Alle lovforslag med væsentlige miljø- og naturmæssige konsekvenser skal sendes i høring i Miljøministeriet, så vidt muligt 6 uger før offentlig høring. Vejledning om vurdering af konsekvenser for klima, miljø og natur indeholder endvidere retningslinjer for, i hvilke tilfælde lovforslaget skal forelægges for regeringens udvalg for grøn omstilling.

Retningslinjerne for kvantificering af konsekvenserne og for processen for behandlingen af lovforslag med væsentlige miljø- og naturmæssige konsekvenser kan i visse tilfælde fraviges. Mulighederne herfor er nærmere beskrevet i vejledning om vurdering af konsekvenser for klima, miljø og natur.

Miljøvurderingsdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 21. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet) og VVM-direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (kodifikation)) indeholder særlige miljøvurderingsregler, som bl.a. skal iagttages, når planer og programmer og konkrete projekter gennemføres i lovform, f.eks. i form af en anlægslov. Direktiverne er generelt gennemført i dansk ret ved lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), jf. lovbekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021. Processen for miljøvurderingen er beskrevet i miljøvurderingsloven og Miljøstyrelsens vejledning nr. 9664 af 18. juni 2006 om miljøvurdering af planer og programmer:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2006/9664>.

En miljøvurdering efter disse regler kan ikke erstattes af en beskrivelse af de miljø- og naturmæssige konsekvenser i de almindelige bemærkninger til et lovforslag.

Der henvises i øvrigt til vejledning nr. 9319 af 7. maj 2018 om konsekvensanalyser:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9319>.

4.2.12. Forholdet til EU-retten

I det følgende er forskellige aspekter, som vedrører forholdet til EU-retten, behandlet under selvstændige underpunkter. Det er ikke et krav, at punktet om forholdet til EU-retten i selve lovforslaget inddeles i underpunkter.

4.2.12.1. EU-retlige aspekter

Lovforslagets bemærkninger skal indeholde oplysninger om forslagens forhold til EU-retten, herunder Traktaten om Den Europæiske Union (EU-Traktaten) og Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (EUF-Traktaten) og regler udstedt i medfør af traktaterne.

Hvis lovforslaget ikke indeholder EU-retlige aspekter, anføres dette.

I tilfælde, hvor lovforslaget har til formål at opfylde EU-regler, skal bemærkningerne indeholde oplysning om, hvilken slags EU-retsakt der er tale om (typisk direktiver) og om indholdet

heraf. Herudover skal der gives oplysning om fristen for den nationale gennemførelse. EU-retsaktens titel (med henvisning til EU-Tidende) skal også fremgå af bemærkningerne.

EUF-Traktaten og flere direktiver indeholder bestemmelser om, at medlemsstaterne på nærmere angivne områder skal høre Europa-Kommissionen, før de udsteder nationale regler. Er et lovforslag omfattet af en høringsforskrift, skal dette angives i bemærkningerne, og der skal redegøres for den foretagne høring.

Et lovforslag bør i almindelighed ikke fremsættes, før en høring er gennemført i overensstemmelse med den pågældende høringsforskrift. Hvis det findes nødvendigt at fremsætte et lovforslag, inden høringsproceduren er gennemført, bør der redegøres for baggrunden herfor. Det kan i denne situation være hensigtsmæssigt at fastsætte en administrativ ikrafttrædelse.

Hvis der under folketingsbehandlingen foretages væsentlige ændringer i lovforslaget, skal der ske fornyet høring af Kommissionen.

Der henvises om sådanne høringsforskrifter, herunder informationsproceduredirektivet, nærmere til pkt. [8.3].

I tilfælde, hvor der ikke er tale om opfyldelse af EU-retlige forpligtelser, men hvor EU-regler (f.eks. EUF-Traktatens regler om forbud mod diskrimination eller forbud mod hindringer for den fri bevægelighed af varer og tjenesteydelser) alligevel vurderes at have betydning for lovforslaget eller administrative forskrifter, der forventes udstedt i medfør af bestemmelser i lovforslaget, skal bemærkningerne indeholde en redegørelse for de EU-retlige overvejelser, som lovforslaget har givet anledning til. Er der tale om tilpasning til EU-retten som følge af en udvikling i EU-Domstolens praksis, skal der ved henvisning til den pågældende retspraksis redegøres nærmere herfor.

Er der dele af lovforslaget, som ikke vedrører opfyldelse af EU-retlige krav, skal det klart fremgå, hvilke dele af lovforslaget der er »EU-relevante«, og hvilke der ikke er.

Der henvises i øvrigt til pkt. [5.3] om de EU-retlige grænser for lovgivningsmagten og til pkt. [7.4] om implementering af EU-regulering.

4.2.12.2. Principperne for implementering af EU-regulering

Det skal altid fremgå udtrykkeligt af lovforslagets bemærkninger, hvis lovforslaget ikke lever op til de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering.

Principperne gælder for lovforslag med erhvervsøkonomiske konsekvenser, hvor det foreslås at implementere EU-regulering, herunder videreføre den gældende implementering. Principperne gælder ved implementering af alle former for EU-regulering, herunder supplerende regulering til forordninger.

De fem principper er:

- 1) Den nationale regulering bør som udgangspunkt ikke gå videre end minimumskravene i EU-reguleringen.
- 2) Danske virksomheder bør ikke stilles dårligere i den internationale konkurrence, hvorfor implementeringen ikke bør være mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande.
- 3) Flexibilitet og undtagelsesmuligheder i EU-reguleringen bør udnyttes.
- 4) I det omfang det er muligt og hensigtsmæssigt, bør EU-regulering implementeres gennem alternativer til regulering.
- 5) Byrdefuld EU-regulering bør træde i kraft senest muligt og under hensyntagen til de fælles ikrafttrædelsesdatoer (se herom pkt. [3.5.2]).

Er der tale om implementering i strid med de fem principper, skal det anføres, hvilke dele af lovforslaget der i givet fald udgør implementering i strid hermed. Der skal i den forbindelse være en henvisning til de relevante paragraffer (og numre) i lovforslaget. Hvis et lovforslag på et enkelt punkt går videre end minimumskravene i EU-reguleringen, bør lovforslaget ikke betegnes som en direktivnær gennemførelse, selv om lovforslagets øvrige dele ikke går videre end minimumskravene.

Herudover skal rubrikken om de fem principper i det sammenfattende skema udfyldes. Se herom pkt. [4.2.14].

En bestemmelse i lovforslaget, der udelukkende indeholder en bemyndigelse til at implementere EU-retsakter ved bekendtgørelse, herunder med implementering i strid med de fem principper, skal ikke beskrives i punktet om forholdet til EU-retten. Det kan efter omstændighederne i stedet være relevant at medtage under bemærkningerne til bemyndigelsesbestemmelsen, hvis det er hensigten, at der skal være adgang til at udstede en bekendtgørelse med implementering i strid med de fem principper.

Alle udkast til erhvervsrettede lovforslag, herunder lovforslag, der implementerer EU-regulering, skal så vidt muligt 6 uger før den offentlige høring sendes til Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering. Der henvises om forelæggelse for Erhvervsstyrelsen nærmere til pkt. [8.1.2].

Der henvises om principperne nærmere til Erhvervsstyrelsens vejledning om principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering. Vejledningen kan findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, erhvervsstyrelsen.dk, under »Vejledninger« eller på:

<https://erhvervsstyrelsen.dk/vejledning-om-principper-implementering-af-erhvervsrettet-eu-regulering>.

Ved implementering af ikke-erhvervsrettet EU-regulering vurderes lovforslag i relevant omfang ud fra de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering. Det er eksempelvis ikke relevant at vurdere, om implementeringen er mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande for at undgå, at danske virksomheder stilles dårligere i den internationale konkurrence, jf. princip 2. Er der tale om implementering i strid med princip 1, 3, 4 eller 5, bør dette imidlertid anføres. Herudover skal rubrikken om de fem principper i det sammenfattende skema udfyldes. Se herom pkt. [4.2.14].

4.2.12.3. Særligt om statsstøtte

Det skal vurderes, om lovforslaget vil indebære statsstøtte. Denne vurdering tager udgangspunkt i EUF-Traktatens artikel 107, stk. 1, hvor definitionen på statsstøtte fremgår. EUF-Traktatens artikel 107, stk. 1, definerer det EU-retlige statsstøttebegreb, som »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, [...] i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

Lovforslag, der vurderes at indeholde nye statsstøtteforanstaltninger eller ændringer i gældende statsstøtteforanstaltninger, skal anmeldes til Kommissionen, og medlemsstaten må ikke gennemføre en anmeldt statsstøtteforanstaltning, inden Kommissionen har truffet beslutning om godkendelse, jf. EUF-Traktatens artikel 108, stk. 3 (stand still-forpligtelse). Udgangspunktet om forudgående anmeldelse og godkendelse af Kommissionen kan dog fraviges i tilfælde, hvor støtten f.eks. kan tildeles i overensstemmelse med en forenelighedshjemmel, f.eks. Kommissionens de minimis-forordninger eller gruppefritagelsesforordninger.

Det er vigtigt, at statsstøttespørgsmål afklares så tidligt som muligt, det vil sige så vidt muligt allerede i forbindelse med udarbejdelsen af bidrag til lovprogrammet, og inden udkastet til lovforslag sendes i offentlig høring, samt inden udkastet eventuelt forelægges for regeringens økonomi- eller koordinationsudvalg. Det skyldes, at hvis et lovforslag vil indebære statsstøtte, vil der være behov for allerede tidligt i det lovforberedende arbejde at tilrettelægge støtten, så den kan ydes foreneligt med statsstøttereglerne, herunder eventuelt iværksætte en dialog med Kommissionen herom.

Hvis lovforslaget fremsættes, før der er opnået godkendelse fra Kommissionen, bør der med henvisning til stand still-forpligtelsen i EUF-Traktatens artikel 108, stk. 3, indsættes en bestemmelse i loven, hvorefter vedkommende minister bemyndiges til at fastsætte tidspunktet for lovens ikrafttræden. Der henvises om sådanne ikrafttrædelsesbestemmelser til pkt. [3.5.1.4]. Herved kan det sikres, at støttemodtagere først opnår retskrav på støtten, når der foreligger en godkendelse fra Kommissionen.

Lovforslag, der vurderes at indebære statsstøtte efter EUF-Traktatens artikel 107, stk. 1, skal forelægges for Statsstøttesekretariatet i Erhvervsministeriet, som kan beslutte, om lovforslaget skal forelægges for Statsstøtteudvalget. Statsstøtteudvalget består af Udenrigsministeriet, Finansministeriet og Justitsministeriet samt Erhvervsministeriet som formand. Statsstøtteudvalget yder bistand til ministerierne med henblik på at afdække og løse statsstøtteretlige problemstillinger i forbindelse med bl.a. nye lovinitiativer. Statsstøttesekretariatet kan desuden hjælpe med at afklare, om der bør indledes en uformel kontakt til Kommissionen om afklaring af konkrete spørgsmål, samt bistå i sådanne drøftelser.

I lovforslag, der vurderes at indebære statsstøtte, skal der tydeligt redegøres herfor i lovforslagets bemærkninger. Hvis det fremgår af statsstøttereglerne, eller af en eventuel beslutning fra Europa-Kommissionen om godkendelse af støtten, at støtten skal evalueres efter en given periode, skal dette endvidere fremgå af lovforslagets bemærkninger. Statsstøttesekretariatet kan yde bistand til formuleringen af lovforslagets bemærkninger om statsstøtteretlige aspekter.

Yderligere oplysninger kan findes på Erhvervsministeriets hjemmeside, em.dk, under »Ministeriet«/»Arbejdsområder«/»Erhvervsregulering og internationale forhold«/»Statsstøtte« eller på:

<https://em.dk/ministeriet/arbejdsomraader/erhvervsregulering-og-internationale-forhold/statsstoette/>.

4.2.13. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

I de almindelige bemærkninger bør angives de myndigheder og organisationer m.v., der er hørt i forbindelse med lovforberedelsen.

Da lovforslag, der ikke er private lovforslag, fremsættes for Folketinget af regeringen, skal det ikke fremgå af oversigten over hørte parter, hvis øvrige fagministerier undervejs i lovforberedelsen har haft bemærkninger til udkastet, eller at udkastet har været sendt i høring hos øvrige fagministerier.

Det bør endvidere medtages oplysninger om, hvornår et udkast til lovforslag er sendt i offentlig høring, med hvilken frist og høringsperiodens længde i dage.

Der gælder ikke noget almindeligt krav om, at der – hvor en forudgående offentlig høring har været gennemført – i selve lovforslaget redegøres for indholdet af de indkomne høringssvar og for de overvejelser og eventuelle ændringer, som svarene har givet anledning til. Der er imidlertid selvsagt ikke noget til hinder for, at lovforslagets bemærkninger kan indeholde en nærmere omtale heraf. Høringssvar og det høringsnotat, der udarbejdes af fagministeriet, bør ikke indarbejdes i bemærkningerne til lovforslaget, men bør sendes særskilt til Folketinget. Se om høringsnotatet pkt. [9.1.6].

Det faste punkt om hørte myndigheder og organisationer m.v. bør indledes på følgende vis:

»Et udkast til lovforslag har i perioden fra den ... til den ... (... dage) været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.: ... «

Desuden bør der, i tilfælde hvor hele eller dele af et udkast til et lovforslag ikke inden fremsættelsen har været sendt i almindelig offentlig høring eller har været i offentlig høring i mindre end 4 uger, medtages en begrundelse herfor.

Den offentlige høring bør som udgangspunkt være afsluttet inden fremsættelsen for Folketinget. I de særlige tilfælde, hvor et udkast til et lovforslag sendes i offentlig høring med frist efter fremsættelsen, bør der medtages en begrundelse herfor. I disse tilfælde bør det faste punkt om hørte myndigheder og organisationer m.v. indledes således:

»Et udkast til lovforslag er sendt i høring den ... med frist den ... (... dage). Høringen er ikke afsluttet på tidspunktet for fremsættelsen af lovforslaget, da [begrundelse].

Udkastet til lovforslag er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:«

I de særlige tilfælde, hvor et lovforslag sendes i offentlig høring samtidig med fremsættelsen, bør det faste punkt om hørte myndigheder og organisationer m.v. indledes således:

»Et udkast til lovforslag er ikke forinden fremsættelsen sendt i høring, da ... [begrundelse].

Lovforslaget er samtidig med fremsættelsen sendt i høring med frist den ... (... dage) hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:«

I forlængelse heraf bemærkes det, at et forslag til lov først foreligger på tidspunktet for fremsættelsen af lovforslaget for Folketinget. Det indebærer, at forslag, der sendes i offentlig høring inden fremsættelsen, på dette tidspunkt alene foreligger som udkast. Dette bør afspejles i punktet om hørte myndigheder og organisationer m.v. som angivet i eksemplerne ovenfor.

Der henvises i øvrigt til pkt. [9.1] om offentlig høring.

Hvis lovforslaget har været forelagt for de færøske eller grønlandske myndigheder, bør dette fremgå. Det bør desuden fremgå, om de færøske eller grønlandske myndigheder har afgivet en udtalelse i forbindelse med forelæggelsen. Hvis de færøske eller grønlandske myndigheder har afgivet en udtalelse, bør deres stillingtagen til lovforslaget fremgå. Der henvises i øvrigt til pkt. [8.2] om forelæggelse for de færøske og grønlandske myndigheder.

4.2.14. Sammenfattende skema

Efter redegørelsen for lovforslagets konsekvenser i de almindelige bemærkninger bør der indsættes et skema, hvor de obligatoriske konsekvensvurderinger sammenfattes i hovedtræk. Skemaet optrykkes således som sidste punkt i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Skemaet skal være en sammenfatning af den forudgående redegørelse for lovforslagets konsekvenser. Det indebærer, at der ikke i skemaet må forekomme nye oplysninger i forhold til det, der følger af redegørelsen under de obligatoriske punkter.

	Positive	Negative
--	----------	----------

	konsekvenser/mindre-udgifter (hvis ja, angiv omfang/hvis nej, anfør »Ingen«)	konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner		
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner		
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet m.v.		
Administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.		
Administrative konsekvenser for borgerne		
Klimamæssige konsekvenser		
Miljø- og naturmæssige konsekvenser		
Forholdet til EU-retten	(Beskriv forholdet til EU-retten/anfør »Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.«)	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering (der i relevant omfang også gælder ved implementering af ikke-erhvervsrettet EU-regulering) (sæt X)	Ja X	Nej

I skemaets nederste rubrik angives det, om lovforslaget er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering ved at sætte kryds i »Ja« eller »Nej«. Som nærmere beskrevet under pkt. [4.2.12.2] vurderes lovforslag, der implementerer ikke-erhvervsrettet EU-regulering, i relevant omfang også ud fra de fem principper for implementering af

erhvervsrettet EU-regulering. Rubrikken angår derfor både erhvervsrettet og ikke-erhvervsrettet EU-regulering. Implementerer lovforslaget ikke-erhvervsrettet EU-regulering på en måde, der ikke lever op til et eller flere relevante principper, sættes der således kryds i »Ja«.

Det beskrives under punktet om forholdet til EU-retten i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvilke dele af lovforslaget der er i strid med de fem principper.

Der henvises om principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering i øvrigt til pkt. [4.2.12.2].

4.3. Specielle bemærkninger

»Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser« (specielle bemærkninger) har generelt et fremadrettet sigte, idet fokus er at anvise, hvad der vil gælde efter den foreslåede lovs ikrafttræden. Dette skal ses i modsætning til de almindelige bemærkninger, der har et bagudrettet sigte i den forstand, at de primært har til formål at tydeliggøre, hvad den foreslåede lov vil indebære sammenlignet med den gældende retstilstand.

De specielle bemærkninger bør placeres efter det sammenfattende skema og bør indeholde overskrifter, der ved forslag til hovedlove henviser til de enkelte paragraffer i lovtæksten og ved forslag til ændringslove henviser til de enkelte paragraffer og ændringsnumre.

Overskriften til de enkelte paragraffer i forslag til hovedlove bør udformes således:

»Til § ...«

Overskriften til de enkelte paragraffer og ændringsnumre i forslag til ændringslove bør udformes således:

»Til § ...

Til nr. ... «

Er der tale om en omfattende ændringslov, kan den eller de relevante bestemmelsers placering, i den lov der ændres, angives i parentes til sidst i overskriften til det pågældende nummer, så det bliver nemmere at orientere sig i lovforslagets specielle bemærkninger. Rykker en bestemmelse som følge af lovforslaget, angives bestemmelsens nye placering.

Der bør generelt udvises tilbageholdenhed med at »pulje« bemærkningerne til ændringsnumre (f.eks. »Til nr. 2-4«). Dette bør som udgangspunkt alene ske, hvis der er en meget tæt indholdsmæssig sammenhæng mellem de pågældende numre, og der ikke dermed sker brud på nummerrækkefølgen.

Indsættes der med et ændringsnummer flere paragraffer, f.eks. fordi der indsættes et nyt kapitel i hovedloven, kan der indsættes en yderligere overskrift for hver paragraf:

»Til § ...

Til nr. ...

(Til § ...)

De specielle bemærkninger bør under hver overskrift som udgangspunkt indeholde følgende:

- 1) En beskrivelse af gældende ret.
- 2) En så vidt mulig tekstnær gengivelse af det foreslåede.
- 3) En beskrivelse af forslagets indhold og virkning.

Beskrivelsen af gældende ret bør ske ved anvendelse af nutidsform. Formålet er at gøre det lettere for læseren at forstå, at det beskrevne allerede er gældende ret. Se følgende eksempler på formuleringer:

»Ifølge den gældende § ... i lov om ... straffes overtrædelser af ... med bøde.«

»Det fremgår af § ... i lov om ..., at udlejeren skal«

»Efter x-lovens § ... kan ministeren for ... fastsætte regler om«

Der bør som udgangspunkt være en samlet beskrivelse af gældende ret under hver overskrift. Hvis det findes hensigtsmæssigt, kan beskrivelsen af gældende ret dog opdeles således, at der for hver paragraf, stykke, punktum, nummer, litra m.v. er en beskrivelse af gældende ret efterfulgt af en gengivelse af det foreslåede og en beskrivelse af indholdet og virkningen.

Det vil normalt være tilstrækkeligt at udarbejde en relativt kort beskrivelse af gældende ret, da beskrivelsen alene skal gøre det muligt at forstå det foreslåede i rette kontekst. Hvis gældende ret alene beskrives i hovedtræk, bør der henvises til det sted i de almindelige bemærkninger, hvor gældende ret er mere udførligt gennemgået.

Herefter bør det foreslåede gengives. Gengivelsen bør så vidt muligt være tekstnær. Det bør klart fremgå, hvad ordlyden af det foreslåede er. Gengivelsen af det foreslåede bør desuden stå i et selvstændigt tekstafsnit.

Hver paragraf og hvert stykke, punktum, nummer, litra m.v. bør så vidt muligt behandles for sig, det vil sige, at ordlyden bør gengives og indholdet og virkningen beskrives, før næste paragraf, stykke, punktum, nummer, litra m.v. behandles.

Se følgende eksempler på formuleringer, hvorved det foreslåede gengives tekstnært:

»Det foreslås i § 7, at«

»Efter det foreslåede *stk. 3* kan ministeren for «

»Det foreslås, at der indsættes et nyt *stk. 4* i § Efter den foreslåede bestemmelse kan forbrugeren kræve, at «

»Ifølge det foreslåede *stk. 5, 2. pkt.*, kan den erhvervsdrivende «

»Det foreslås, at der i § 10 efter »rettigheder« indsættes »og forpligtelser«.

I forbindelse med den tekstnære gengivelse af den foreslåede paragraf eller det foreslåede stykke, punktum, nummer, litra m.v., bør bestemmelsen kursiveres. Se kursiveringen i eksemplerne ovenfor. Kursiveringen skal bl.a. gøre læseren opmærksom på, at den efterfølgende tekst drejer sig om det foreslåede og ikke om gældende ret. Herudover tjener kursiveringen det formål at inddele teksten, så læsere, der søger oplysninger om en bestemt bestemmelse, hurtigt kan finde det sted i bemærkningerne, hvor bestemmelsen er behandlet. Derfor bør der som udgangspunkt heller ikke kursiveres andet i de specielle bemærkninger.

Efter gengivelsen af den foreslåede paragraf eller det foreslåede stykke, punktum, nummer, litra m.v. bør indholdet og virkningen af den pågældende bestemmelse udførligt og detaljeret beskrives.

Beskrivelsen af bestemmelsens indhold og virkning bør kunne læses uafhængigt af de almindelige bemærkninger. Oplysningerne om bestemmelsens indhold og virkning i de almindelige bemærkninger bør derfor gentages og i almindelighed uddybes i de specielle bemærkninger. Denne beskrivelse kan ikke erstattes af en henvisning til de almindelige bemærkninger.

Bemærkninger, der alene gengiver eller refererer ordlyden af den foreslåede bestemmelse, er i almindelighed utilstrækkelige. Opgaven er netop så præcist som muligt at beskrive indholdet og virkningen af den pågældende bestemmelse og herunder i relevant omfang angive sammenhængen med lovforslagets øvrige regler m.v. Det kan dog forekomme, at en bestemmelse har en så entydig ordlyd, at en nærmere beskrivelse af dens indhold og virkning ikke er nødvendig.

Det forhold, at en bestemmelses ordlyd kan give anledning til vanskelige spørgsmål, bør ikke føre til, at disse spørgsmål forbigås i bemærkningerne. Derimod bør der gives en anvisning på, hvordan de vanskelige spørgsmål forudsættes håndteret.

Herudover er det ofte relevant at forklare begreber, der anvendes i lovtæksten, ligesom det kan være hensigtsmæssigt at indsætte eksempler til illustration af den foreslåede retstilstand.

Beskrivelsen af den foreslåede bestemmelses indhold og virkning bør ske ved anvendelse af fremtidsform, hvor ordet »vil« anvendes til at beskrive den fremtidige retstilstand, eller hvor det på anden måde klart fremgår, at det er den foreslåede bestemmelse og ikke gældende ret, der beskrives. Se følgende eksempler på formuleringer:

»Den foreslåede bestemmelse vil medføre, at«

»Den foreslåede ændring vil indebære, at«

»Ved »formue« i den foreslåede bestemmelse forstås«

Gennemgangen i de specielle bemærkninger kan efter omstændighederne indeholde en redegørelse for fagministeriets overvejelser om behovet for og formålet med det foreslåede. Dette er dog i almindelighed kun nødvendigt, når de bagvedliggende overvejelser kan tjene som fortolkningsbidrag ved anvendelsen af bestemmelsen. I modsat fald bør sådanne overvejelser alene fremgå af de almindelige bemærkninger. Bemærkningerne om bestemmelsens formål kan placeres, hvor det konkret vurderes mest hensigtsmæssigt. Eksempelvis kan beskrivelsen af gældende ret efterfølges af et afsnit om, at der er behov for ændring af reglerne for at opnå et ønsket resultat. I så fald kan bemærkningerne om formålet med det foreslåede fungere som en overgang til beskrivelsen af den foreslåede bestemmelse.

Hvis den foreslåede bestemmelse implementerer en bestemmelse i et EU-direktiv, bør dette fremgå af de specielle bemærkninger.

Særligt i forhold til straffebestemmelser bør de specielle bemærkninger indeholde en nærmere redegørelse for kredsen af mulige ansvarssubjekter, ligesom gerningsindholdet bør uddybes, så det bl.a. klart fremgår, hvilken bestemt adfærd der er strafbelagt efter bestemmelsen. Det vil ofte være hensigtsmæssigt at nævne eksempler på situationer, der er omfattet af kriminaliseringen. I de tilfælde, hvor gerningsindhold og strafhjæmmel ikke er indeholdt i samme bestemmelse, vil en tilstrækkelig redegørelse efter omstændighederne kunne være indeholdt i bemærkningerne til den bestemmelse, som strafhjæmmelen henviser til.

De specielle bemærkninger til bestemmelser, der vil have negative konsekvenser for borgernes retssikkerhed, bør indeholde en fyldestgørende beskrivelse af forslaget's begrundelse.

Jævnligt opstår spørgsmålet om »lovgivning i bemærkningerne«. Det principielle udgangspunkt er, at selve lovteksten bør udformes på en sådan måde, at alle retsspørgsmål løses her, så bemærkningerne alene har karakter af uddybning og præcisering af anvendte udtryk m.v. Det forudsætter, at den, der affatter lovforslaget, omhyggeligt og grundigt »tænker forslaget igennem«, konstruerer praktiske eksempler, konfronterer dem med lovteksten og herefter om fornødent tilpasser formuleringen af lovteksten, så den er dækkende.

For en realistisk betragtning kan dette udgangspunkt imidlertid ikke gælde undtagelsesfrit. I visse tilfælde er det ikke praktisk muligt eller hensigtsmæssigt at udforme en lovbestemmelse, der på én gang er præcis og samtidig dækkende i alle henseender. Det gælder f.eks., hvis de spørgsmål, som bestemmelsen regulerer, må løses ud fra en flerhed af hensyn, der ikke lader sig beskrive nøjagtigt og udtømmende i en lovtekst. Der kan f.eks. være tale om bemyndigelser til at dispensere fra en lovs bestemmelser eller til at udstede påbud, forbud m.v.

I sådanne tilfælde må selve bestemmelsen ofte konstrueres som en skønsregel (»hvis forholdene taler for det«, »under særlige omstændigheder« m.v.), mens den nærmere angivelse af de hensyn, der skal lægges vægt på, anføres i bemærkningerne.

Nyaffattelse af en bestemmelse (paragraf, stykke, nummer m.v.) indebærer som udgangspunkt, at der skal skrives bemærkninger til hele bestemmelsen, også selv om der for nogle dele af bestemmelsens vedkommende er tale om videreførelse af gældende ret. Det bør i den forbindelse fremgå af de specielle bemærkninger, hvilke dele af bestemmelsen der i givet fald er en videreførelse af gældende ret.

Det er som udgangspunkt ikke tilstrækkeligt, at der i de specielle bemærkninger til bestemmelser, der helt eller delvis viderefører gældende ret, alene henvises til, at den hidtil gældende

retstilstand foreslås videreført uændret. Det gælder også i tilfælde, hvor der foretages en sammentagelse af flere love eller en opdeling af én lov i flere love.

Hvis der er tale om en konsekvensændring, bør det anføres, hvilken bestemmelse den foreslåede ændring er en konsekvens af.

Udtrykket »konsekvensændring« bør alene anvendes, hvis der rent faktisk er tale om en konsekvensændring, det vil sige, hvis ændringen er en nødvendig følge af en anden ændring. Er der ikke tale om en nødvendig følge af en anden ændring, bør udtrykket ikke anvendes, da det i sådanne tilfælde kan sløre, at der er foretaget et indholdsmæssigt valg om, hvordan den foreslåede ordning bør indrettes. Der henvises om konsekvensændringer til pkt. [3.4.5.12].

Hvis der i lovforslaget eller dets bemærkninger henvises til bestemmelser i andre love eller i administrative forskrifter, bør bemærkningerne indeholde citat af bestemmelserne eller de oplysninger om deres indhold, som er nødvendige for forståelsen af lovforslagets indhold og bemærkninger.

Udtrykket »præcisere« og lignende udtryk bør kun anvendes i et lovforslags bemærkninger, når der reelt er tale om præcisering. En præcisering vil bl.a. kunne foreligge, hvis der med lovforslaget rettes op på fortolkningstvivel, f.eks. ved præcisering af en bestemmelses anvendelsesområde, begreber m.v. Derimod vil der ikke være tale om en præcisering, hvis f.eks. rettigheder, pligter, betingelser m.v. indføres, udvides, indskrænkes eller lignende. I disse tilfælde bør udtrykket derfor undgås.

4.4. Bilag til lovforslaget

Det er vigtigt at være opmærksom på, at der er forskel på, om et dokument medtages som bilag til loven eller til lovforslaget. Et dokument, der medtages som bilag til loven, bliver en del af selve loven og medtages i Lovtidende, mens et dokument, der medtages som bilag til lovforslaget, bliver en del af lovens forarbejder. Nedenstående handler om bilag til lovforslaget. For så vidt angår bilag til loven henvises til pkt. [3.9].

Bilag til lovforslaget er en del af lovforslagets bemærkninger og placeres efter de specielle bemærkninger.

4.4.1. Parallelttekster

I forslag til ændringslove bør der i almindelighed i et bilag til lovforslaget medtages paralleltekster, der sammenholder de gældende og de foreslåede bestemmelser. Er der tale om et forslag til en hovedlov, som også indeholder ændringer af andre love, bør der ligeledes medtages paralleltekster for så vidt angår ændringerne af andre love. Hvis der medtages flere bilag til et lovforslag, bør bilaget med paralleltekster være det første bilag.

Parallelteksten bør udformes således, at den gældende formulering af de bestemmelser, der berøres af lovforslaget, optages ved siden af hvert enkelt ændringsforslag.

Parallelteksterne opstilles således, at den gældende formulering af de bestemmelser, der berøres af lovforslaget, optrykkes i venstre spalte, mens der i højre spalte optrykkes lovforslagets ændringsparagraffer, herunder indledningen til ændringsparagrafferne. Den gældende formulering af stykker, numre eller litraer, der ikke berøres af lovforslaget, optrykkes derimod ikke.

I tilfælde, hvor en lov foreslås ophævet i sin helhed, indsættes intet bilag med paralleltekst for så vidt angår den lov, der foreslås ophævet. Foreslås alene en eller flere – men ikke alle – bestemmelser i en lov ophævet, optrykkes disse bestemmelser i spalten med den gældende formulering.

I tilfælde, hvor lovforslaget alene berører ét nummer (eller litra), der indgår i en sætningskæde, og hvor hvert nummer (eller litra) knytter sig til en fælles indledende formulering i sætningskæden, bør den indledende formulering normalt medtages i spalten med gældende lov.

Eksempel på bilag med paralleltekster:

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

§ 1

I lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., som ændret [bl.a.] ved lov nr. ... af ..., foretages følgende ændringer:

1. Overalt i loven ændres »anmeldt virksomhed« til: »registreret virksomhed«.

§ 1. Meddelelse af tilladelse er betinget af, at ansøgeren

1-4) ---

5) betaler et gebyr på 100 kr.,

6-8) ---

Stk. 2-9. ---

2. I § 1, stk. 1, nr. 5, ændres »100 kr.« til: »200 kr.«

3. I § 1 indsættes som stk. 10:

»Stk. 10.«

§ 35. ---

Stk. 2. ---

Stk. 3. Tilskud efter § 7 udbetales til anmeldte virksomheder. Udbetaling sker til virksomhedernes NemKonto.

4. I § 35, stk. 3, 1. pkt. og § 44, stk. 1, nr. 2, ændres »anmeldte virksomheder« til: »registrerede virksomheder«.

§ 44. Kontrolmyndigheden fører tilsyn med

1) ---

2) anmeldte virksomheder,

3-5) ---

Stk. 2. ---

§ 52. ---

Stk. 2-8. ---

Stk. 9. Ministeren for [...] kan fastsætte nærmere regler om ansøgningens form, jf. stk. 4.

5. § 52, stk. 9, ophæves.

4.4.2. Andre bilag

Der kan også medtages andet materiale som bilag til lovforslaget.

Er der f.eks. foretaget undersøgelser, herunder af administrativ praksis, statistiske bearbejdelser m.v., som har betydning for lovforslaget, kan sådanne undersøgelser medtages som bilag til lovforslaget.

Gennemfører lovforslaget en EU-retsakt, og er retsaktens ikke medtaget som bilag til loven (se herom pkt. [3.9]), kan retsaktens medtages som bilag til lovforslaget, hvis det vurderes hensigtsmæssigt. Det samme gælder, hvis lovforslaget gennemfører en traktat m.v.

Er retsaktens ændret flere gange, kan det af hensyn til overblikket ofte være hensigtsmæssigt at foretage en sammenskrivning. I sådanne tilfælde bør det i bilaget bemærkes, at der er foretaget en sammenskrivning. Er dansk ikke et autentisk sprog i den retsakt, der gennemføres ved lovforslaget, bør en dansk oversættelse optages parallelt med den autentiske tekst.

Som det fremgår af pkt. [11.5], vil et direktiv altid indeholde en afsluttende bestemmelse om, at medlemsstaterne skal meddele Kommissionen teksten til de nationale retsforordninger, som de udsteder på det område, der er omfattet af direktivet. Ifølge EU-Domstolens praksis skal notifikationerne være rettidige, klare og fuldstændige, og det skal være muligt for Kommissionen for hver enkelt bestemmelse i direktivet at identificere, hvilken national regel der implementerer denne. Der stilles derfor som udgangspunkt krav om, at der i forbindelse med notifikationen udarbejdes et »explanatory document«, som vedlægges den relevante lovgivning. Som det ligeledes fremgår, kan der med fordel anvendes sammenligningstabeller til dette.

En sådan sammenligningstabel kan med fordel medtages som bilag til lovforslaget i en form, der tager højde for, at der er tale om et lovforslag, da tabellen også er egnet til som hjælpebilag at give læseren af lovforslaget et overblik over, hvordan de enkelte artikler i direktivet vil blive gennemført.

Politiske aftaler bør ikke medtages som bilag til lovforslaget (eller loven). Politiske aftaler kan dog (og bør ofte) omtales i lovforslagets almindelige bemærkninger.

5. Retlige grænser for lovgivningsmagten

5.1. Indledning

Efter grundlovens § 3 er den lovgivende magt hos kongen (regeringen) og Folketinget i forening.

Det betyder, at lovgivningsmagten har en almindelig kompetence, der hviler umiddelbart på grundloven. I modsætning til forvaltningen, der er undergivet et legalitetsprincip, når der f.eks. udstedes bekendtgørelser, skal lovgivningsmagten ikke påvise en særlig hjemmel til at lovgive. Hjemlen følger af grundlovens § 3.

Lovgivningsmagtens kompetence er på den anden side ikke ubegrænset. De retlige grænser for lovgivningsmagten sættes principielt og først og fremmest af grundloven.

Endvidere skal der tages hensyn til Danmarks internationale forpligtelser. Her er det navnlig EU-retten, der er relevant. Men også folkeretlige regler, herunder traktater og konventioner, som Danmark har tiltrådt, har betydning. Det gælder bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Hertil kommer, at der har udviklet sig visse almindelige retsprincipper – begrundet i principielle og praktiske hensyn – som lovgivningsmagten i almindelighed har fundet at burde udvise særlig opmærksomhed over for. Disse almindelige principper er beskrevet under pkt. [6].

5.2. Grundloven

Det er relativt få af grundlovens bestemmelser, der har praktisk betydning i det daglige lovgivningsarbejde. Det drejer sig navnlig om § 43 om beskatning og § 73 om ejendomsrettens ukrænkelighed.

Undertiden kan også andre grundlovsbestemmelser være af betydning, herunder § 3 om magtens tredeling, § 63 om domstolsprøvelse af øvrighedsmyndighedens grænser, herunder såvel generelle administrative retsakter som forvaltningsakter m.v., § 72 om boligens ukrænkelighed og meddelelshemmeligheden og §§ 77-79 om ytrings-, forenings- og forsamlingsfrihed. For disse bestemmelsers vedkommende opstår forholdsvis sjældent egentlige retlige spørgsmål, men i højere grad spørgsmål i forhold til de bredere retspolitiske principper, som bestemmelserne er udtryk for. Der henvises om principper, der bygger på grundloven, til pkt. [6.1].

5.2.1. Grundlovens § 43 om beskatning

5.2.1.1. Delegationsforbuddet

Grundlovens § 43 har følgende ordlyd:

»Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov; ej heller kan noget mandskab udskrives eller noget statslån optages uden ifølge lov.«

Bestemmelsen indeholder et delegationsforbud, således at reguleringen af skatter kun kan ske umiddelbart ved lov, det vil sige ikke administrativt i henhold til bemyndigelse i lov.

De forhold, der er bestemmende for, om der foreligger skattepligt, og hvem skattepligten påhviler, skal fastsættes direkte ved lov. Desuden skal skatte-/afgiftssatsens størrelse eller beregningsmåde fremgå udtrykkeligt af selve loven.

Når de nævnte forhold er fastlagt direkte i loven, udelukker grundlovens § 43 ikke enhver form for delegation. Bestemmelsen antages således f.eks. ikke at være til hinder for, at regler, som ikke vedrører skattebyrden, men alene den administrative ordning for påligningen og opkrævningen, fastsættes administrativt i henhold til bemyndigelse i lov.

Bestemmelsen antages heller ikke at være til hinder for, at der indsættes bemyndigelsesbestemmelser i lovgivningen, hvorefter administrationen – efter nærmere angivne kriterier – kan dispensere fra en given beskatning.

5.2.1.2. Nærmere om afgrænsningen af grundlovens skattebegreb

Grundlovens § 43 gælder kun for skatter i bestemmelsens forstand. Skattebegrebet i grundlovens § 43 omfatter ikke alene direkte skatter, men også indirekte skatter som moms og told. Det samme gælder afgifter, som pålignes forskellige befolkningsgrupper, og som anvendes til mere generelle samfundsmæssige foranstaltninger i form af overførselsindkomster, uddannelse m.v.

Derimod omfatter begrebet skat i grundlovens § 43 ikke betalinger, som beregnes individuelt på grundlag af en modtagen ydelse, f.eks. betaling for gas og elektricitet. I sådanne situationer

udgør betalingen nemlig et vederlag for den ydelse, som det offentlige stiller til rådighed (brugerbetaling). Det samme gælder gebyrer for udstedelse af offentlige tilladelser m.v., for så vidt gebyrerne ikke overstiger de omkostninger, der er forbundet med den pågældende ordning.

Afgifter af skattemæssig karakter kan efter grundlovens § 43 kun fastsættes ved lov. Beløbet eller beregningsmåden og hvem, afgiftspligten påhviler, skal således fremgå af selve loven, jf. også [pkt. 5.2.1.1] ovenfor.

Det nævnte vederlagssynspunkt fører også til, at skattebegrebet i grundlovens § 43 ikke omfatter en »lukket ordning«, hvor medlemmerne af en gruppe, som har pligt til at bidrage til ordningen, mere generelt kan nyde godt af de ydelser, som kommer fra ordningen. Som eksempel kan nævnes den ordning, som blev indført ved lov nr. 278 af 13. maj 1998 om ændring af lov om forsikring mod følger af arbejdsskade og lov om forsikringsvirksomhed (Indførelse af en ny struktur på arbejdsskadeområdet, oprettelse af Arbejdsmarkedets Erhvervssygdoms-sikring og ophævelse af forsikringstekniske særregler om arbejdsskedeforsikring m.v.).

5.2.1.3. Nærmere om gebyrer

Som omtalt ovenfor indeholder grundlovens § 43 et delegationsforbud for så vidt angår regulering af skatter. Uden for skattebegrebet – og dermed delegationsforbuddet – i grundlovens § 43 falder bl.a. gebyrer for udstedelse af offentlige tilladelser m.v., for så vidt gebyrerne står i forhold til de administrative omkostninger, der er forbundet med at udstede den pågældende tilladelse m.v. Inden for disse rammer vil størrelsen af betalingen og reguleringen heraf kunne delegeres til en administrativ myndighed.

Det kan undertiden give anledning til tvivl, hvilke omkostninger det ved gebyrfastsættelsen vil være tilladt at indregne i de modsvarende udgifter, når der i en lov er hjemmel til administrativt at fastsætte gebyrer. Ved dom af 29. juni 1993, optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, 1993, side 757 ff., fastslog Højesteret, at grundlovens § 43 ikke er til hinder for, at der ved fastsættelsen af gebyrer for pas, kørekort og nummerplader også kan tages hensyn til de udgifter af mere generel art, som efter et rimeligt skøn medgår til administrationen af det pågældende forvaltningsområde, herunder til kontrolforanstaltninger, som har en naturlig tilknytning til den ydelse, for hvilken gebyret er betaling.

Offentlig myndighedsudøvelse som f.eks. meddelelse af tilladelser sker i almindelighed uden betaling, og opkrævning af et gebyr for myndighedsudøvelse kræver derfor lovhjemmel.

Det fremgår af budgetvejledningen, at taksten for gebyrer bør fastsættes således, at der tilstræbes fuld dækning for de omkostninger, der er forbundet med det pågældende gebyrbelagte område. Mindst én gang årligt vurderes det, bl.a. på baggrund af seneste års regnskab eller det forventede resultat af årets regnskab, om omkostningerne skal reduceres eller taksten justeres for at sikre balance. Væsentlige ubalancer mellem indtægter og omkostninger på det enkelte gebyrbelagte område skal tilstræbes udlignet over en periode på maksimalt 4 år fra og med det år, hvori ubalancen opstår. Dette omfatter ikke over- eller underdækning, der bidrager til at udligne tidligere års ubalance. Budgetvejledningen kan findes på Finansministeriets hjemmeside, fm.dk, under »Udgivelser« eller på:

<https://fm.dk/udgivelser/2021/april/budgetvejledning-2021/>.

Budgetvejledningen indeholder de generelle regler for statsadministrationens disponering over de bevillinger, der er givet på de årlige bevillingslove m.v. Budgetvejledningen udstedes af Finansministeriet og godkendes af Folketingets Finansudvalg. Overholdelse af budgetvejledningens krav om balance over en 4-årig periode træder ikke i stedet for de begrænsninger, der følger af grundloven eller den lov, der hjemler opkrævningen af gebyret.

Med hensyn til opgørelsen af omkostningerne henvises til vejledning om prisfastsættelse. Vejledningen kan findes på Økonomistyrelsens hjemmeside, oes.dk, under »Økonomi«/ »Finanslov og udgiftsopfølgning«/»Introduktion til prisfastsættelse« eller på:

<https://oes.dk/oekonomi/finanslov-og-udgiftsopfoelgning/introduktion-til-prisfastsaettelse/>.

5.2.2. Grundlovens § 73 om ejendomsrettens ukrænkelighed (ekspropriation)

Grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.«

Den første betingelse for, at der foreligger ekspropriation, er, at der er tale om et indgreb i en rettighed, som er beskyttet af grundlovens § 73 (et indgreb i »ejendom«). Er en rettighed ikke beskyttet af grundlovens § 73, kan et indgreb heri ikke indebære ekspropriation. På den anden side er det ikke ethvert indgreb i en beskyttet rettighed, som har karakter af ekspropriation.

Grundlovens ejendomsbegreb er meget bredt. Det omfatter alle rettigheder, der efter deres karakter skaber grundlaget for fysiske eller juridiske personers økonomiske eksistens og virke. Det omfatter således ikke blot den egentlige ejendomsret, men også f.eks. begrænsede rettigheder (herunder brugs- og panterrettigheder), fordringsrettigheder og næringsrettigheder.

Det er ikke i sig selv afgørende, om rettigheden er stiftet på privatretligt eller offentligretligt grundlag. En tilladelse, der er meddelt af en offentlig myndighed (f.eks. en tilladelse til at drive næringsvirksomhed), kan således også være beskyttet af grundloven.

Selv om en rettighed er beskyttet af grundlovens § 73, betyder det som nævnt ikke uden videre, at ethvert indgreb i rettigheden har karakter af ekspropriation («afståelse»). Lovgivningsmagten kan i vid udstrækning – uden at der er tale om ekspropriation – regulere udøvelsen af de rettigheder, der er beskyttet af grundlovens § 73, idet lovgivningsmagten bl.a. kan opstille almindelige regler om begrænsninger i borgernes handlefrihed og i deres råden over deres ejendom. Der tales i så fald om erstatningsfri regulering.

Afgørelsen af, om der er tale om ekspropriation eller erstatningsfri regulering, beror efter retspraksis på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed. Som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, indgår i almindelighed navnlig indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret (herunder om det rammer mange eller få rettighedshavere), indgrebets intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel råden, og om der er tale om en tilintetgørelse af rettigheden eller en overførelse til andre fysiske eller juridiske personer.

Ekspropriation kan kun finde sted med hjemmel i lov. Indeholder en lov ikke hjemmel til indgreb af ekspropriativ karakter, kan et sådant indgreb derfor ikke foretages. Det gælder, uanset om der betales erstatning. Indeholder loven hjemmel til at foretage ekspropriation, opstiller grundloven de yderligere krav, at ekspropriationen skal være påkrævet af hensyn til almenvellet, og at der betales fuldstændig erstatning. Det gælder også, hvis indgrebet foretages direkte ved lov.

Der skal i forbindelse med formuleringen af et lovforslags bestemmelser og bemærkninger tages stilling til, om loven skal give hjemmel til indgreb af ekspropriativ karakter.

Hvis et indgreb i almindelighed vurderes at have ekspropriativ karakter, må dette fremgå klart af lovforslaget, og der bør indsættes bestemmelser om betaling af fuldstændig erstatning. Som eksempel kan nævnes § 1, nr. 6, i forslag nr. L 110 til lov om ændring af lov om byfornyelse

og udvikling af byer (Indførelse af påbudsbestemmelse om afhjælpning af kondemnabile forhold m.v.), jf. Folketingstidende 2007-08 (2. samling), tillæg A, side 4037.

I nogle tilfælde indebærer et indgreb ikke i almindelighed ekspropriation, men kan dog i enkelte tilfælde efter en konkret vurdering have ekspropriativ karakter – f.eks. over for borgere eller virksomheder m.v., der rammes ekstraordinært hårdt af indgrebet. I sådanne tilfælde må der tages stilling til, om loven skal give hjemmel til ekspropriation.

Hvis loven skal give hjemmel til ekspropriation, må det i bemærkningerne til lovforslaget tilkendes gives, at loven kan have ekspropriativ virkning. Som eksempel kan nævnes forslag nr. L 153 til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om jagt og vildtforvaltning og forskellige andre love (Beskyttelse af visse dyrearter m.v.), hvor det bl.a. fremgår af bemærkningerne, jf. Folketingstidende 2008-09, tillæg A, side 4831, at det må bero på en konkret vurdering, om der i de enkelte tilfælde foreligger ekspropriation mod enkelte lodsejere. Endvidere fremgår det, at hvis der foreligger ekspropriation, vil den pågældende lodsejer have krav på erstatning, jf. grundlovens § 73. Desuden fremgår det, at hvis der ikke kan opnås enighed herom, må spørgsmålet i givet fald indbringes for domstolene.

Hvis loven derimod ikke skal give hjemmel til ekspropriation, selv om loven kunne have ekspropriativ virkning, må det i bemærkningerne til lovforslaget tilkendes gives, at indgrebet skal forstås med den begrænsning, at det ikke giver hjemmel til at træffe afgørelser, der udgør ekspropriation. Som eksempel kan nævnes § 1, nr. 2, i forslag nr. L 39 til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse (Partikelfiltre på køretøjer i kommunalt fastlagte miljøzoner m.v.), hvor det bl.a. fremgår af bemærkningerne, jf. Folketingstidende 2006-07, tillæg A, side 1314-1320, at der vil skulle meddeles dispensation efter lovens dispensationsbestemmelse fra filter- og mærkekravene i de særlige tilfælde, hvor opfyldelsen af kravene i en miljøzone vil belaste en virksomhed på en sådan måde, at det vil indebære ekspropriation i grundlovens § 73's forstand.

5.3. EU-retten

Som et vigtigt eksempel på EU-rettens betydning kan nævnes EUF-Traktatens artikel 18 om det grundlæggende forbud mod nationalitetsdiskrimination.

Forbuddet gælder inden for EU-Traktatens og EUF-Traktatens anvendelsesområde og suppleres af traktaternes specielle bestemmelser om oprettelsen af det indre marked med fri bevægelighed for varer, personer, virksomheder, tjenesteydelser og kapital.

Disse regler indebærer bl.a. – med de undtagelser, der er opregnet i traktaterne – at dansk statsborgerskab ikke i sig selv kan tillægges betydning i forhold til andre EU-borgere.

Reglerne omfatter også enhver anden form for forskelsbehandling, der har samme virkning som et krav om dansk statsborgerskab, samt foranstaltninger, der i øvrigt gør det mindre attraktivt at udnytte retten til fri bevægelighed. En sådan forskelsbehandling og sådanne restriktioner – f.eks. i form af bopæls- eller sprogkrav – kan imidlertid være i overensstemmelse med EU-retten, hvis kravene har et sagligt formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt til opnåelse af dette formål.

Reglerne gælder i øvrigt også for personer, der er omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS-aftalen). Herudover har EU indgået aftaler med en række lande, f.eks. associeringsaftaler, der giver de pågældende landes borgere ret til ligebehandling i visse situationer.

Der henvises i øvrigt til Kommissionens fortolkningsmeddelelse – Lettere adgang for varer til andre medlemsstaters marked: gensidig anerkendelse i praksis (2003/C 265/02). Fortolkningsmeddelelsen kan findes i EU-Tidende 2003, nr. C 265, side 2, eller på:

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52003XC1104\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52003XC1104(01)).

Et andet grundlæggende EU-retligt princip er, at konkurrencen skal være fri. Dette princip er bl.a. kommet til udtryk i EUF-Traktatens artikel 107-109, der indeholder forbud mod statsstøtte, som kan fordreje konkurrencen.

Ifølge disse regler skal medlemsstaterne som udgangspunkt anmelde nye statsstøtteforanstaltninger og ændringer i gældende statsstøtteordninger til Europa-Kommissionen, og foranstaltningerne må ikke iværksættes uden Kommissionens godkendelse.

Endelig skal nævnes Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (charteret), som ifølge EU-Traktatens artikel 6, stk. 1, har samme juridiske værdi som traktaterne.

Om charterets anvendelsesområde hedder det i charterets artikel 51, stk. 1, at det foruden Unionens institutioner m.v. er rettet til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. EU-Domstolen har fastslået, at dette led i bestemmelsen skal forstås i overensstemmelse med EU-Domstolens faste praksis, hvorefter de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for

sådanne situationer, jf. herved f.eks. sag C-617/10, Åklagaren mod Hans Åkerberg Fransson, præmis 19.

Det fremgår af charterets artikel 52, stk. 3, at i det omfang charteret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse. Det følger af forklaringerne til charteret, at bl.a. charterets artikel 7, 21 og 47 helt eller delvist svarer til henholdsvis artikel 8, 14 og 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er omtalt nedenfor under pkt. [5.4]. Det bemærkes i den forbindelse, at charteret ifølge EU-Traktatens artikel 6, stk. 1, 3. afsnit, bl.a. skal fortolkes under behørigt hensyn til de forklaringer, der henvises til i charteret, og som anfører kilderne til disse bestemmelser. Forklaringerne er optrykt i EU-Tidende 2007, nr. C 303, side 17 ff., og kan findes her:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:da:PDF>.

Foruden de nævnte rettigheder indeholder charteret en række øvrige rettigheder, friheder og principper. Blandt charterets øvrige rettigheder kan nævnes artikel 11 om ytrings- og informationsfrihed og artikel 12 om forsamlings- og foreningsfrihed, der svarer til henholdsvis artikel 10 og 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Endvidere kan peges på, at artikel 8 fastlægger en særskilt ret til beskyttelse af personoplysninger, og at artikel 49 indeholder et legalitetsprincip, herunder et forbud mod straf med tilbagevirkende kraft, og et princip om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf.

5.4. Internationale menneskerettighedskonventioner

5.4.1. Overordnet om menneskerettighedskonventioner

Danmark har tiltrådt en række internationale konventioner om menneskerettigheder, der har betydning ved udarbejdelsen af lovforslag.

Som eksempler på sådanne konventioner kan nævnes Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (med tilhørende protokoller), FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (med tilhørende valgfrie protokoller), FN's Handikapkonvention, FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, FN's Racediskriminationskonvention, FN's Torturkonvention, FN's Kvindekonvention og FN's Børnekonvention. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er – i modsætning til de andre nævnte konventioner – gjort til

en del af dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Herudover findes der et omfattende antal ikke-bindende retsakter fra internationale organer, der indeholder anbefalinger, som kan have betydning ved udformningen af retsregler. Som eksempel herpå kan nævnes rekommandationer fra Europarådets Ministerkomité.

Hvis et lovforslag er udformet på en sådan måde, at retsanvendende myndigheder skal træffe skønsprægede afgørelser, der ofte rejser spørgsmål i forhold til konventionerne, bør lovforslagets bemærkninger indeholde en rimelig vejledning om indholdet af de menneskeretlige forpligtelser, herunder om de kriterier og forhold, der som følge af disse forpligtelser har betydning for myndighedernes afgørelser.

Det er navnlig bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, man skal være opmærksom på. Det skyldes bl.a., at der findes en omfattende og detaljeret retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som udfylder og præciserer bestemmelserne i konventionen.

Det er ikke muligt udtømmende at opregne, hvornår et lovforslag rejser spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I det praktiske lovgivningsarbejde vil det dog ofte være relevant at overveje lovforslagets forhold til konventionens artikel 6, som bl.a. indeholder et forbud mod selvinkriminering, artikel 7 om forbud mod straffelovgivning med tilbagevirkende kraft, artikel 8 om bl.a. retten til privatliv og artikel 14 om forbud mod diskrimination.

5.4.2. Forbuddet mod selvinkriminering

Artikel 6, stk. 1, 1. pkt., og stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har følgende ordlyd:

»*Stk. 1.* Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse.

[...]

Stk. 2. Enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.«

I modsætning til FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder indeholder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke noget udtrykkeligt forbud mod selvinkriminering. Ved et sådant forbud forstås, at ingen, der – i konventionens forstand – er sigtet for en forbrydelse, kan tilpligtes at udtale sig, og at den pågældende ikke under trussel om straf kan tvinges til at fremkomme med oplysninger til brug for en igangværende eller forestående straffesag.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har imidlertid indfortolket et forbud mod selvinkriminering i artikel 6, stk. 1 og 2. Forbuddet finder anvendelse i alle sager, der anses for straffesager i konventionens forstand.

Borgerne har krav på beskyttelse mod selvinkriminering fra det tidspunkt, hvor de må anses for »sigtet« i konventionens forstand. Det vil i praksis sige fra det tidspunkt, hvor der er rejst sigtelse, eller hvor der er grundlag for at rejse sigtelse mod borgeren.

Som følge heraf er myndighederne afskåret fra at håndhæve en oplysningspligt, hvis de har mistanke om, at den pågældende har begået et strafbart forhold, og oplysningerne vil kunne være af betydning for den nærmere vurdering heraf.

Det må omvendt understreges, at selvinkrimineringsforbuddet ikke er til hinder for, at der i en lov indsættes strafsanktionerede bestemmelser om oplysningspligt for borgerne som led i almindelig kontrol eller tilsyn fra myndighedernes side.

Bestemmelsen i § 10, stk. 1, i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter bygger bl.a. på artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I den pågældende lovbestemmelse fastslås det, at en person, som mistænkes for en lovovertrædelse, der kan medføre straf, ikke i medfør af den øvrige lovgivning vil have pligt til at meddele oplysninger til en forvaltningsmyndighed, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, der søges tilvejebragt, har betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.

5.4.3. Forbuddet mod straf med tilbagevirkende kraft

Artikel 7 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har følgende ordlyd:

»Stk. 1. Ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået.

Stk. 2. Denne artikel er ikke til hinder for, at en person domfældes og straffes for en handling eller undladelse, der på det tidspunkt, da den blev begået, var en forbrydelse ifølge de af civiliserede nationer anerkendte almindelige retsprincipper.«

Bestemmelsen indeholder et forbud mod domfældelse for forhold, der ikke udgjorde en forbrydelse på det tidspunkt, hvor det blev begået. Den forbyder endvidere idømmelse af en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, hvor den strafbare handling blev begået.

Bestemmelsen sætter i den forbindelse også grænser for, hvor vage eller upræcise straffebestemmelser kan være. En bestemmelse, der definerer en forbrydelse, skal således være tilstrækkelig klar og præcis. Borgerne skal – med en rimelig grad af sikkerhed – kunne forudse, hvilke handlinger og undladelser der vil kunne medføre strafansvar.

Det er ved udarbejdelsen af strafsanktionerede regler meget væsentligt at være opmærksom på de krav til præcision m.v. i gerningsindholdet, der således følger af bestemmelsen. Dette er i praksis ikke mindst relevant i tilfælde, hvor et EU-direktiv gennemføres ved inkorporering, og hvor der samtidig fastsættes regler om straf for overtrædelse af direktivets bestemmelser. I så fald må der tages stilling til, om direktivets bestemmelser i sig selv opfylder kravene i artikel 7 og charterets artikel 49, eller om det vil være nødvendigt at udforme en mere detaljeret straffebestemmelse i loven eller bekendtgørelsen.

5.4.4. Retten til respekt for privatliv og familieliv m.v.

Artikel 8 om retten til respekt for privatliv, familieliv, hjem og korrespondance i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har følgende ordlyd:

»Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.«

Bestemmelsens stk. 1 omfatter retten til respekt for privatliv, familieliv, hjem og korrespondance.

Retten til respekt for privatlivet er nøje knyttet til de andre elementer i bestemmelsen (familielev, hjem, bolig og korrespondance), men har desuden et selvstændigt indhold.

Kernen i begrebet »privatliv« er retten til en sfære, inden for hvilken den enkelte uforstyrret kan udfolde og udvikle sin personlighed. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin praksis lagt til grund, at privatliv er et meget bredt begreb, som det hverken er muligt eller nødvendigt at definere udtømmende.

Det beskyttede privatliv er ikke begrænset til en indre sfære, hvor personen kan leve sit eget personlige liv efter eget ønske, men omfatter tillige i et vist omfang retten til at etablere og udvikle relationer til andre mennesker.

Indsamling, videregivelse, udveksling og anden behandling af personlige oplysninger kan udgøre indgreb i retten til respekt for privatliv. Der henvises herom til pkt. [7.3] om bestemmelser om behandling af personoplysninger.

Artikel 8 beskytter endvidere retten til respekt for en persons familieliv. Udgangspunktet for afgrænsningen af familiebegrebet i artikel 8 er den traditionelle kernefamilie, således som denne tradition er blevet modificeret i moderne familiepraksis. Ægtefæller og faste samlivspartnere og deres mindreårige fællesbørn, børn af tidligere og senere ægteskaber eller samlivsforhold samt børn uden for ægteskabet er således omfattet af begrebet. Andre nære slægtninge kan også falde ind under begrebet. Uden for kernefamilien vil det dog bero på en konkret vurdering, om der mellem de pågældende personer består et familieliv, der er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Retten til et familieliv omfatter efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis retten til at opretholde et eksisterende familieliv, f.eks. ved at staten undlader at udvise et familiemedlem, samt i visse situationer statens positive forpligtelse til at yde bistand i forbindelse med realiseringen af retten. Staten har dog en relativt bred skønsmargin i denne henseende.

Artikel 8 beskytter desuden retten til respekt for hjemmet. Begrebet »hjem« omfatter først og fremmest en persons bolig, men er efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis ikke udelukkende begrænset hertil, idet også visse professionelle eller kommercielle lokaler, herunder forretnings- og kontorlokaler, kan være omfattet. I praksis forekommer indgreb i

hjemmet omfattet af artikel 8 oftest i forbindelse med efterforskningskridt i strafferetsplejen, f.eks. ransagning og beslaglæggelse, samt på en række forvaltningsområder, hvor der er adgang til at foretage besigtigelse og undersøgelse.

Retten til respekt for korrespondance indebærer som udgangspunkt en ret til meddelelseshemmelighed i forbindelse med samtlige former for kommunikation, herunder telefonopkald og -samtaler, telegrammer, telefax, radiokommunikation, e-mail og anden internetkommunikation. Enhver form for forstyrrelse eller overvågning, f.eks. i form af brevåbning, brevstandsning, aflytning, registrering m.v., af personers kommunikation uden deres forudgående tilladelse er omfattet.

Det følger af artikel 8, stk. 2, at retten til respekt for privat- og familielivet, hjemmet og korrespondance ikke er absolutte rettigheder. Der kan således gøres indgreb i disse rettigheder, hvis betingelserne i artikel 8, stk. 2, er opfyldt.

Det følger af artikel 8, stk. 2, at der kan gøres indgreb i udøvelsen af de omhandlede rettigheder, hvis det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Et indgreb i de rettigheder, der beskyttes efter stk. 1, skal således have lovhjemmel (legalitetskravet), varetage et af de opregnede legitime formål samt være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalitetskravet).

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis er opregningen af anerkendelsesværdige formål i artikel 8, stk. 2, udtømmende og skal fortolkes indskrænkende.

De krav, der stilles til indgreb i de omtalte rettigheder, skal ses i lyset af bestemmelsens hovedformål, som er at beskytte mod vilkårlige indgreb fra statens side.

Legalitetskravet i artikel 8, stk. 2, indebærer dels, at indgrebet skal have hjemmel i national ret, dels at den pågældende nationale regel skal opfylde visse retssikkerhedsmæssige krav, således at borgeren har adgang til reglen (tilgængelighedskravet) og med en efter forholdene rimelig sikkerhed kan forudse reglens konsekvenser (forudsigelighedskravet).

Betingelsen om, at et indgreb i de beskyttede rettigheder skal være »nødvendigt i et demokratisk samfund«, bliver efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis fortolket som

et krav om proportionalitet, det vil sige, at der skal være en rimelig balance mellem det formål, der søges realiseret ved det aktuelle indgreb, og det middel hertil, som indgrebet repræsenterer.

5.4.5. Forbud mod diskrimination

Artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har følgende ordlyd:

»Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.«

Bestemmelsen har ikke karakter af et generelt forbud mod diskrimination, men gælder alene inden for områder, der er omfattet af konventionens øvrige bestemmelser (eller protokoller).

Artikel 14 er således accessorisk til konventionens øvrige rettigheder, hvilket betyder, at den kun kan anvendes sammen med én eller flere af disse. Heri ligger intet krav om, at en anden rettighed skal være krænket, men alene et krav om, at den foreliggende situation skal ligge inden for rettighedens virkeområde.

Som eksempler kan nævnes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bl.a. har fundet, at sundhedspleje er omfattet af virkeområdet for artikel 8, og at en lang række sociale ydelser kan henføres til virkeområdet for retten til ejendom i artikel 1 i den første tillægsprotokol til konventionen.

Artikel 14 indeholder en ikke-udtømmende opregning af diskriminationsgrunde og omfatter derfor i princippet enhver form for forskelsbehandling mellem personer eller grupper af personer. Bestemmelsen indeholder således efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis et forbud mod usaglig forskelsbehandling, der indebærer, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens.

Det følger endvidere af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at en forskelsbehandling er diskriminatorisk – og dermed i strid med artikel 14 – hvis den ikke er objektivt og sagligt begrundet. Heri ligger omvendt, at forskelsbehandling er lovlig, hvis den varetager et anerkendelsesværdigt formål, og der er proportionalitet mellem det anvendte middel og det formål, der søges realiseret.

Fastsættelse af regler, hvor der f.eks. stilles krav om statsborgerskab eller sprog, eller hvor der på anden måde gøres forskel mellem persongrupper som betingelse for at udøve et erhverv, opnå en økonomisk ydelse, få adgang til boliger eller lignende, kan rejse spørgsmål i forhold til forbuddet mod diskrimination. I sådanne tilfælde er det derfor nødvendigt at overveje, om den pågældende forskelsbehandling varetager et anerkendelsesværdigt og sagligt formål, og om den er mere indgribende, end formålet nødvendiggør.

Det bemærkes, at det ofte endvidere vil være relevant at overveje artikel 26 i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder i forbindelse med spørgsmål om diskrimination. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling. I denne henseende skal loven forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.«

I modsætning til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 indeholder artikel 26 i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder et generelt diskriminationsforbud. Bestemmelsen kan således anvendes uafhængigt af konventionens øvrige rettigheder og omfatter enhver forskelsbehandling i lovgivningen.

Det følger af praksis fra FN's Menneskerettighedskomité, at der ikke vil være tale om diskrimination i strid med artikel 26, hvis kriterierne for forskelsbehandlingen er objektive og rimelige, og hvis formålet med forskelsbehandlingen er berettiget i henhold til konventionen.

FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder er ligesom Den Europæiske Menneskerettighedskonvention folkeretligt bindende for Danmark. FN's Menneskerettighedskomité's udtalelser om konventionen er dog – i modsætning til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – ikke folkeretligt bindende for Danmark. Endvidere er FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder ikke – som det er tilfældet med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – ved lov gjort til en del af dansk ret (inkorporering).

Endelig bemærkes det, at artikel 21, stk. 1, i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (charteret) indeholder et diskriminationsforbud, der lyder som følger:

»Enhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold er forbudt.«

Som omtalt under pkt. [5.3] er charteret rettet til EU's institutioner m.v. og til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. Som anført samme sted fremgår det af forklaringerne til charteret, at charterets artikel 21, stk. 1, bl.a. bygger på artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og at den – i det omfang den falder sammen med konventionens artikel 14 – anvendes i overensstemmelse hermed.

6. Almindelige retsprincipper

Ud fra en statsretlig betragtning er lovgivningsmagten berettiget til alt, som den ikke er retligt afskåret fra. Der har imidlertid udviklet sig visse almindelige retsprincipper – begrundet i principielle og praktiske hensyn – som lovgivningsmagten i almindelighed har fundet at burde udvise særlig opmærksomhed over for.

6.1. Principper, der bygger på grundloven

Det er relativt få af grundlovens bestemmelser, der har retlig betydning i det daglige lovgivningsarbejde.

Denne konstatering giver imidlertid ikke et dækkende billede af grundlovens indflydelse på lovgivningen. Det skyldes, at der jævnligt opstår spørgsmål om en lovs forhold til, hvad man kan betegne som principper, der bygger på grundloven. Tanken er, at visse af grundlovens bestemmelser ud over deres retlige indhold også kan opfattes som udtryk for bredere retspolitiske principper, og at lovgivningen i almindelighed bør udformes inden for rammerne af disse.

Der bør på den baggrund udvises særlig opmærksomhed, når der er tale om at regulere spørgsmål, som berører sådanne principper.

Det anførte kan f.eks. være aktuelt, hvor der er tale om at regulere spørgsmål med tilknytning til grundlovens frihedsrettigheder, f.eks. den personlige frihed, ytringsfriheden og foreningsfriheden (grundlovens §§ 71, 77 og 78). Desuden kan det være aktuelt, hvor der er tale om at regulere spørgsmål vedrørende domstolenes kontrol med forvaltningen (grundlovens § 63), eller hvor der er tale om at oprette særlige domstole m.v. uden for det almindelige domstols-hierarki og eventuelt med en særlig sammensætning.

6.1.1. »Singular« lovgivning

Efter grundlovens § 3, 3. pkt., er den dømmende magt hos domstolene.

Denne bestemmelse sætter i et vist omfang retlige grænser for lovgivningsmagtens adgang til at regulere konkrete retsforhold. Ved dom af 19. februar 1999 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, side 841 ff.) i den såkaldte »Tvind-sag« fastslog Højesteret, at en lov, der bl.a. indebar, at der ikke kunne ydes visse statslige og kommunale tilskud til en række nærmere angivne skoler, var ugyldig som stridende mod grundlovens § 3, 3. pkt. Højesteret lagde herved vægt

på, at lovindgrebet – der havde som konsekvens, at skolerne blev afskåret fra domstolsprøvelse af deres tilskudsberettigelse – reelt var en endelig afgørelse af en konkret retstvist.

Også i øvrigt fører magtfordelingsprincippet i grundlovens § 3 til, at der efter omstændighederne må udvises stor tilbageholdenhed med lovgivning om enkelte fysiske eller juridiske personers forhold (konkret eller »singulær« lovgivning). Baggrunden herfor er bl.a., at afgørelsen af enkeltpersoners retsforhold i almindelighed bør træffes af forvaltningen eller domstolene på grundlag af generelle retsregler fastsat af lovgivningsmagten. En »singulær« lovgivning vil således kunne give anledning til væsentlige principielle betænkeligheder og vil herunder let kunne fremtræde med et præg af vilkårlighed fra lovgivningsmagtens side.

6.1.2. Endelighedsbestemmelser

Et særligt spørgsmål om forholdet mellem domstolene og forvaltningen rejser de såkaldte endelighedsbestemmelser, det vil sige bestemmelser om, at forvaltningens afgørelser ikke kan indbringes for domstolene. Selv om sådanne bestemmelser ikke kan anses for grundlovsstridige, kan de give anledning til vanskelige spørgsmål i forhold til grundlovens § 3 og navnlig § 63 om domstolenes ret til at »påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser«. Endelighedsbestemmelser ses ikke at være anvendt i senere års lovgivningspraksis og bør i almindelighed heller ikke fremover forekomme.

6.1.3. Kontrolbestemmelser

Der har i de senere år været en stigende interesse for spørgsmålet om antallet af kontrolbestemmelser i lovgivningen, som giver offentlige myndigheder adgang til uden for strafferetsplejen at skaffe sig adgang til privat ejendom.

Med udgangspunkt i princippet i grundlovens § 72 om boligens ukrænkelighed bør det tilstræbes, at der ikke unødigt medtages bestemmelser, der gør det muligt for offentlige myndigheder uden for strafferetsplejen at skaffe sig adgang til privat ejendom (kontrolbestemmelser).

Efter grundlovens § 72 er boligen ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvis ingen lov hjemler en særegen undtagelse, kun ske efter retskendelse.

Bestemmelsen regulerer alene spørgsmålet om, hvorvidt der skal indhentes retskendelse, før der foretages husundersøgelser m.v.

Princippet om boligens ukrænkelighed indebærer imidlertid, at det i hvert enkelt tilfælde nøje bør overvejes, om det overhovedet er nødvendigt – med eller uden retskendelse – at tillægge offentlige myndigheder adgang til privat ejendom. Det bør i den forbindelse undersøges, om andre og mindre indgribende kontrolforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige.

Hvis der er behov for en sådan adgang, bør omfanget heraf begrænses mest muligt. Det kan f.eks. ske ved, at der alene gives adgang til forretningslokaler, mens private boliger holdes udenfor.

Der bør i bemærkningerne til bestemmelser, der gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom, gives en begrundelse for, at bestemmelsen er nødvendig, ligesom en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde bør anføres.

Om spørgsmålet om retskendelse kan bl.a. henvises til Retssikkerhedskommissionens betænkning nr. 1428/2003, side 105, hvoraf det bl.a. fremgår, at spørgsmålet om, hvorvidt der i givet fald skal gælde krav om retskendelse, bl.a. bør bero på, om der er noget for domstolene at tage stilling til. På den baggrund bør der i sædvanlige kontrolbestemmelser, der giver hjemmel til stikprøveundersøgelser m.v., normalt ske fravigelse af kravet om retskendelse. En sådan fravigelse bør fremgå udtrykkeligt af lovteksten (»uden retskendelse«). Som eksempel kan der henvises til § 53, stk. 1, i lov om fødevarer, jf. lovbekendtgørelse nr. 8 af 6. januar 2022.

6.2. Tilbagevirkende kraft

Grundlovens § 22 indeholder følgende bestemmelse om loves ikrafttræden og kundgørelse:

»Et af folketinget vedtaget lovforslag får lovkraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af kongen. Kongen befaler lovens kundgørelse og drager omsorg for dens fuldbyrdelse.«

For at afgøre, hvilket tidspunkt lovgivningsmagten kan fastsætte for en lovs ikrafttræden, kan det være hensigtsmæssigt at sondre mellem to problemstillinger:

- 1) Det tidspunkt, fra hvilket myndighederne kan håndhæve loven (håndhævelsestidspunktet), og
- 2) det tidspunkt, fra hvilket lovens regler knytter retsvirkninger til kendsgerninger og begivenheder (virkningstidspunktet).

Det antages, at en lov først kan håndhæves, når lovforslaget er vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort og trådt i kraft.

Grundloven antages derimod ikke at være til hinder for, at en lov bestemmer, at den skal finde anvendelse på forhold, som ligger forud for lovens kundgørelse. I sådanne tilfælde, hvor virkningstidspunktet ligger forud for kundgørelsestidspunktet, taler man om, at loven har »tilbagevirkende kraft«.

Der kan således ikke i almindelighed antages at gælde nogen retlig begrænsning i lovgivningsmagtens frihed til i den enkelte lov at træffe bestemmelse om lovens virkningstidspunkt, herunder at give den tilbagevirkende kraft. Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7 (og – inden for EU-rettens anvendelsesområde – charterets artikel 49) kan straffebestemmelser dog ikke tillægges tilbagevirkende kraft. Der henvises herom til pkt. [5.4.3]. Endvidere vil bebyrdende lovgivning i øvrigt med tilbagevirkende kraft efter omstændighederne kunne indebære et ekspropriativt indgreb. En sådan situation kan eksempelvis opstå i tilfælde, hvor der efter de gældende regler er etableret et retskrav på en bestemt økonomisk ydelse. Hvis en bebyrdende lovændring tillægges tilbagevirkende kraft, vil der – afhængigt af indgrebets betydning for fortsat at kunne gøre kravet gældende (indgrebets intensitet) – kunne være tale om ekspropriation i forhold til personer, der har etableret et retskrav forud for den nye lovs ikrafttræden.

Det må herudover fremhæves, at det ud fra almindelige retssikkerhedsmæssige betragtninger kan give anledning til væsentlige principielle betænkeligheder at gennemføre bebyrdende love med tilbagevirkende kraft. En sådan fremgangsmåde bør derfor kun benyttes, når afgørende hensyn gør det påkrævet, og således at det tidsrum, hvori loven har tilbagevirkende kraft, bliver så kort som muligt.

Baggrunden for de anførte retssikkerhedsmæssige betænkeligheder kan noget forenklet beskrives således, at enhver borger i princippet bør være i stand til at sætte sig ind i retsregler, der til enhver tid tilsigter at regulere den enkeltes adfærd, således at vedkommende bliver i stand til at indrette sig herpå. Et sådant sikkert kendskab til indholdet vil i princippet først kunne opnås, når lovgivningsproceduren er tilendebragt, og loven er kundgjort. Vælges et tidligere virkningstidspunkt, vil der – selv om borgerne måtte have kendskab til indholdet af lovforslaget – bl.a. kunne opstå usikkerhed med hensyn til, om forslaget gennemføres, og om den endelige lovs nærmere ordlyd.

I praksis har adgangen til at give love tilbagevirkende kraft bl.a. været benyttet i forbindelse med love om afgiftsforhøjelser m.v. for at hindre spekulation i form af »hamstring«, der kunne modvirke formålet med loven i tidsrummet fra lovforslagets fremsættelse og indtil lovens håndhævelsestidspunkt.

En lov kan i overensstemmelse med grundlovens § 22 først håndhæves, når lovforslaget er vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort og trådt i kraft. Det gælder, uanset om der er tale om en lov, der er bebyrdende eller begunstigende, og uanset om loven er tillagt tilbagevirkende kraft – det vil sige, at loven har virkning for forhold, der ligger før lovens kundgørelse.

Den gældende lovgivning vil således skulle overholdes, indtil et lovforslag måtte blive vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort og trådt i kraft. Dette gælder – som anført – uanset om lovændringen måtte ske med tilbagevirkende kraft.

En myndighed vil således ikke lovligt kunne meddele personer, at de kan undlade at overholde gældende lovgivning, før en lovændring er trådt i kraft. En myndighed kan efter omstændighederne dog – efter de regler, der allerede gælder for myndighedens virke – have mulighed for at foretage visse handlinger med henblik på at undlade at håndhæve den gældende lovgivning. Sådanne handlinger vil dog skulle overvejes nøje.

Selv om der i gældende lovgivning f.eks. måtte være mulighed for at sætte sager om lovovertrædelser i bero, vil en beslutning herom dog ikke fritage personer omfattet af loven for at overholde denne frem til det tidspunkt, hvor et lovforslag om ændring af loven er vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort og trådt i kraft. Personer, der i perioden overtræder den gældende lov, vil således pådrage sig et eventuelt strafansvar, der vil skulle håndhæves, hvis lovforslaget ikke bliver vedtaget.

At en lov ikke kan håndhæves, før lovforslaget er vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort og trådt i kraft, er ikke til hinder for, at offentlige myndigheder kan foretage visse forberedelseshandlinger, som er nødvendige af hensyn til at forberede anvendelsen af ny lovgivning. Der kan eksempelvis være tale om information af offentligheden eller udarbejdelse af udkast til bekendtgørelser eller andre administrative forskrifter, der skal træde i kraft samtidig med den nye lovgivning (se herom pkt. [11.4]).

6.3. Tilbagekaldelse af autorisationer m.v.

En række love fastsætter, at bestemte former for virksomhed kun må udøves, hvis der foreligger en særlig offentlig autorisation eller tilladelse m.v.

I tilknytning hertil er det ofte bestemt, at disse autorisationer m.v. under visse betingelser kan tilbagekaldes.

Opstår der spørgsmål om at indsætte sådanne bestemmelser, må det først overvejes, om ikke den almindelige regel i straffelovens § 79 om fratagelse af autorisation m.v. som følge af strafbart forhold er tilstrækkelig.

Der bør således udvises tilbageholdenhed med at indsætte særbestemmelser om fratagelse af autorisation m.v. som følge af strafbare forhold. Er sådanne bestemmelser – typisk fordi der skønnes at være behov for udvidet adgang til fratagelse – nødvendige, bør det i almindelighed fastsættes, at fratagelsen sker ved domstolene i forbindelse med pådømmelsen af det strafbare forhold. Væsentlige retsplejemæssige principper og almindelige hensyn til den pågældende selv taler således for, at der ved dommen så vidt muligt gøres samlet op med retsfølgerne af det strafbare forhold.

Administrationen bør derfor i almindelighed ikke have mulighed for efter straffesagens afslutning at tilbagekalde autorisationer m.v. på grund af det strafbare forhold. Det gælder i særdeleshed, hvis en tilbagekaldelse af autorisationen m.v. vil have meget indgribende betydning, som f.eks. i tilfælde hvor den pågældende ved tilbagekaldelsen fratages retten til at udøve sit erhverv. Samtidig vil væsentlige hensyn til offentlige interesser m.v. i nogle tilfælde begrunde, at der fastsættes regler om mulighed for i tiden frem til domstolenes afgørelse at træffe administrativ beslutning om midlertidig inddragelse af autorisationer m.v. Også i denne forbindelse bør det overvejes, om ikke den almindelige regel herom i straffelovens § 79, stk. 4, i forbindelse med en påstand om rettighedsfrakendelse under en straffesag er tilstrækkelig.

Skal der være mulighed for fratagelse af autorisationer m.v. i tilfælde, hvor der ikke gennemføres en straffesag ved domstolene, må der fastsættes særlige regler herom. Der bør i så fald – i hvert fald når fratagelsen har meget indgribende betydning – normalt være adgang for den pågældende til, eventuelt inden for en vis frist, at forlange spørgsmålet indbragt for domstolene ved den administrative myndigheds foranstaltning. En begæring herom bør i almindelighed have opsættende virkning, medmindre retten bestemmer andet.

Fastsættes der særlige regler om tilbagekaldelse af autorisationer m.v., må der under alle omstændigheder tages hensyn til almindelige principper om proportionalitet. I den forbindelse må det bl.a. tages i betragtning, at en fratagelse – selv om den ikke formelt har karakter af en straf

– typisk vil være overordentlig indgribende for den pågældende. Det gælder navnlig i de tilfælde, hvor den pågældende ved tilbagekaldelsen af autorisationen m.v. fratages retten til at udøve sit erhverv. Derfor må det bl.a. sikres, at fratagelsen ikke er uforholdsmæssig i forhold til den forseelse m.v., som den pågældende har begået.

Som eksempel på en bestemmelse om tilbagekaldelse af autorisation kan nævnes § 23 i lov om autorisation af virksomheder på el-, vvs- og kloakinstallationsområdet, jf. lovbekendtgørelse nr. 30 af 11. januar 2019.

6.4. Udpantningsret

Finder det offentlige, at der består et pengekrav over for private, er det principielle udgangspunkt – hvis den pågældende ikke betaler frivilligt – at kravet må gøres gældende ved domstolene efter retsplejelovens regler. Dommen kan herefter, hvis den ikke opfyldes frivilligt, danne grundlag for udlæg i fogedretten, jf. retsplejelovens § 478, stk. 1, nr. 1.

Restanceinddrivelsesmyndigheden, der med enkelte undtagelser inddriver alle typer af gæld til det offentlige, har imidlertid udpantningsret for de fleste af de fordringer, som er under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden. Udpantningsretten betyder, at det ikke er nødvendigt med en dom for kravet, men at kravet umiddelbart kan inddrives gennem udlæg.

Udpantningsret er en ordning, der er administrativt hensigtsmæssig for det offentlige og billig for den pågældende borger. Heri ligger imidlertid også, at der i almindelighed foretages en væsentligt mere summarisk prøvelse af kravets berettigelse end under en civil retssag ved de almindelige domstole.

Af retssikkerhedsmæssige grunde bør udpantningsret derfor normalt alene tillægges offentlige myndigheder – og som hovedregel restanceinddrivelsesmyndigheden – for så vidt angår krav, som kun undtagelsesvis må forventes at give anledning til bevismæssige eller retlige tvister.

Alle typer af krav, der er omfattet af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, jf. lovbekendtgørelse nr. 6 af 7. januar 2022, er tillagt udpantningsret i medfør af lovens § 11, medmindre andet følger af lovens bilag 1. I bilag 1 undtages civilretlige fordringer som udgangspunkt fra adgangen til at foretage udpantning. Der er dog udpantningsret for enkelte civilretlige fordringer. Det gælder bl.a. civilretlige fordringer, der ifølge lovgivningen tilkommer en fordringshaver omfattet af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, idet det dog er en forudsætning, at de betingelser, der ifølge den pågældende lovgivning stilles, for at kravet tilkommer

fordringshaver, er opfyldt. Hvis anvendelsesområdet for lov om inddrivelse af gæld til det offentlige skal tilføjes nye typer af krav, eller retsgrundlaget for krav omfattet af loven skal ændres, vil fagministeriet skulle tage stilling til, om der i bilag 1 skal indsættes en begrænsning i adgangen til at anvende inddrivelsesmidlerne på typen af krav, fordi en sådan begrænsning af f.eks. retssikkerhedsmæssige grunde vurderes at være nødvendig. Det forudsættes endvidere, at betingelserne for at tillægge kravet udpantningsret i øvrigt er opfyldt. Skatteministeriet bør i givet fald inddrages i sådanne overvejelser.

Udpantningsret bør af retssikkerhedsmæssige grunde som altovervejende hovedregel ikke tillægges private. I praksis har kun få private således udpantningsret for deres krav. Det gælder bl.a. forsikringsselskaber, der for bl.a. præmier vedrørende bygningsbrandforsikring og ansvarsforsikring vedrørende motorkøretøjer har udpantningsret. Udpantningsretten indebærer for disse krav, at fogedretten vil kunne foretage udlæg for kravene, jf. retsplejelovens § 478, stk. 2.

6.5. Områder, der er reguleret af uskrevne retsregler

Dansk ret er præget af lovmæssig regulering. Alligevel er der på en række – også centrale – retsområder ikke fastsat lovgivning. Her er gældende ret i stedet bestemt af andre retskilder, f.eks. retspraksis, almindelige retsgrundsætninger, sædvaneret m.v. Den almindelige forvaltningsret og formueret er eksempler på sådanne helt eller delvis ulovregulerede retsområder. Det samme gælder den almindelige kommunalret.

Undertiden opstår der spørgsmål om, hvorvidt sådanne retsområder nu bør undergives lovgivning.

Her kommer modstående hensyn ofte i betragtning.

På den ene side kan lovgivning undertiden skabe større klarhed over retstilstanden og dermed bl.a. give borgerne bedre mulighed for at forudberegne deres retsstilling, ligesom den kan medføre forenkling af forvaltningens og domstolenes arbejde. Disse hensyn kan tale for lovgivning.

På den anden side kan det forhold, at et retsområde ikke er nærmere reguleret i lovgivningen, også rumme betydelige fordele og lovgivning derfor tilsvarende ulemper. Det kan således give bedre muligheder for løbende justeringer og nuanceringer, at det bl.a. er domstolene, som i konkrete sager og under hensyntagen til den almindelige samfundsudvikling m.v. normerer

retstilstanden på området. En sådan hensigtsmæssig smidighed vil ofte gå tabt, hvis et område mere detaljeret normeres i lovgivningen.

Afgørelsen af, om der bør lovgives på ulovbestemte områder, må bero på en afvejning af bl.a. de anførte hensyn. Det må herved også komme i betragtning, om det er muligt at give den ønskede retstilstand en sådan sproglig udformning, at den er egnet til at blive fastsat ved lov.

6.6. Forholdet til centrale tværgående love og retsgrundsætninger

Visse love har en generel og tværgående karakter. Offentlighedsloven gælder f.eks. for al virksomhed i den offentlige forvaltning, databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven eller lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger gælder bl.a. for al behandling af personoplysninger, som foretages ved hjælp af automatisk databehandling, og forvaltningslovens centrale bestemmelser om partsbeføjelser gælder for alle afgørelsessager i forvaltningen. Straffelovens almindelige del finder anvendelse også på overtrædelser af særlovgivningen. Det samme gælder retsplejelovens regler om efterforskning af strafbare forhold m.v.

Heri ligger, at de nævnte regler fra lovgivningsmagts side er udtryk for generelle principper og afvejsninger. Lovene bygger på indgående forarbejder og er indarbejdet i myndighedernes praksis og i vidt omfang i befolkningens retsbevidsthed.

Der må derfor i almindelighed udvises tilbageholdenhed med på særlige områder at fravige disse regler.

Erfaringen synes at vise, at der sjældent er væsentlige reelle behov for sådanne fravigelser, og at rækkevidden heraf ofte ikke lader sig overskue i tilstrækkelig grad. Hertil kommer, at der i givet fald let rejser sig spørgsmål om at undergive også andre retsområder den samme – eller måske en helt anden – specialregulering. Virkningen heraf vil på længere sigt kunne være, at f.eks. spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen ikke – som tilsigtet ved offentlighedsloven – er undergivet en ensartet regulering, men opløst i enkeltregler uden indbyrdes sammenhæng.

Dette udelukker selvsagt ikke, at der på konkrete områder kan være et væsentligt behov for specialregulering af de nævnte spørgsmål. I sådanne tilfælde må der imidlertid stilles krav om, at der i lovforslagets bemærkninger angives en udførlig begrundelse herfor samt redegøres for, på hvilke nærmere punkter den retsstilling, som følger af den generelle lovgivning, fraviges.

Hvis den generelle lovgivning, der foreslås fraveget, hører under et andet ministeriums ressort, bør dette ministerium som udgangspunkt inddrages i udarbejdelsen af udkastet til lovforslaget.

Det anførte tager sigte på fravigelser af generelle lovbestemte ordninger. Tilsvarende spørgsmål kan efter omstændighederne opstå, hvor der er tale om fravigelser fra almindelige uskrevne retsprincipper. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor der opstår spørgsmål om at fastsætte særregler om forvaltningens pligt til sagsoplysning eller om at fravige almindelige formueretlige grundsætninger om eksempelvis modregning eller almindelige erstatningsretlige principper.

6.7. Regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner

I forbindelse med lovgivning i forhold til kommuner og regioner bør fagministerierne være opmærksomme på de generelle og tværgående love og retsgrundsætninger, der kan have betydning for disse myndigheders virksomhed.

Vejledning nr. 9150 af 29. februar 2016 om regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner indeholder en række anbefalinger om regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner. Vejledningen kan findes her:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2016/9150>.

Vejledningen tager afsæt i, om der er behov for regulering, og er målrettet de overvejelser, som er naturlige i forbindelse med regulering, der retter sig mod kommuner og regioner.

Vejledningen skal på den baggrund bl.a. øge fagministeriernes opmærksomhed på generelle og tværgående love og retsgrundsætninger, der kan have betydning ved regulering af kommunernes og regionernes virksomhed.

Det drejer sig bl.a. om anvendelse og fravigelse af de kommunale og regionale styrelsessystemer, vederlagsreglerne i lov om kommunernes styrelse og regionsloven, kommunernes og regionernes låntagning, budgetter m.v., betydningen af kommunalfuldmagtsreglerne og regionernes myndighedsfuldmagt samt betydningen af det almindelige tilsyn med kommuner og regioner.

Vejledningen omhandler også de overordnede principper, som ny regulering af kommunale og regionale forhold bør udformes efter. Det gælder bl.a. spørgsmål om regulering af arbejds- og beslutningsprocesser. Vejledningen tager i den forbindelse udgangspunkt i de syv principper

for kommunalt-statsligt samarbejde, som blev aftalt i forbindelse med økonomiaftalen for 2016. Principperne fokuserer bl.a. på tydeligt opgave- og budgetansvar, styring af mål og resultater, politisk ansvar og decentralt råderum til tværgående prioriteringer, samt at enkeltsager løses konkret.

7. Særlige bestemmelser og emner

7.1. Definitionsbestemmelser

Lovforslag bør affattes klart, systematisk, let læseligt og pædagogisk. Det helt centrale er, at formen er enkel, kort og præcis med hensyn til såvel ordvalg som sprogstil, og at sætningerne er korte og klare.

En del love indeholder i deres første paragraffer definitioner af udtryk, som anvendes flere gange i den følgende lovtekst.

Der kan være praktiske fordele, eksempelvis til brug for tilpasning af den fornødne it-understøttelse, forbundet med at anvende ensartede udtryk på tværs af lovgivningen.

Definitioner, der er væsentligt forskellige fra den almindelige opfattelse af et udtryk, bør ikke forekomme, medmindre definitionen følger af eksempelvis et EU-direktiv, som loven implementerer.

Hvis et udtryk anvendes én eller to gange i lovteksten, må det som udgangspunkt foretrækkes at udforme de pågældende bestemmelser på en sådan måde, at definitionens beskrivelse på en normal måde indgår i bestemmelseens formulering, det vil sige uden en egentlig definitionsbestemmelse i loven.

Denne fremgangsmåde kan imidlertid blive for tung, hvis et udtryk anvendes et større antal gange. I så fald bør følgende formulering anvendes:

»§ 2. I denne lov forstås ved:

- 1) Forbruger: En fysisk person, der... .
- 2) Erhvervsdrivende: En fysisk eller juridisk person, der... .«

Definitionsbestemmelser bør placeres i en af de første paragraffer i loven, dog efter eventuelle bestemmelser om formål og anvendelsesområde.

Endelig bemærkes det, at definitioner i EU-direktiver vil skulle medtages i love, der implementerer direktiverne i dansk ret.

7.2. Bemyndigelsesbestemmelser

Der opstår ved udformningen af lovforslag ofte spørgsmål om, hvilke regler der bør medtages i lovtæksten, og hvilke der i stedet bør overlades til administrativt fastsatte forskrifter.

Spørgsmålet er sjældent af forfatningsretlig karakter. Grundloven indeholder ikke grænser for, hvor detaljerede regler en lov kan indeholde, og er omvendt ikke til hinder for selv vidtgående bemyndigelser til administrationen. I medfør af specielle grundlovsbestemmelser på visse områder gælder dog begrænsninger i lovgivningsmagtens adgang til at bemyndige administrationen. Det gælder eksempelvis grundlovens § 43 på skatteområdet (se herom pkt. [5.2.1]).

Der er tale om et væsentligt praktisk og retspolitisk spørgsmål om kompetencefordelingen mellem lovgivningsmagten og forvaltningen. For den enkelte borgers mulighed for at forudberegne sin retsstilling er det derimod i almindelighed uden betydning, om reglerne findes i love eller i administrative forskrifter.

På den ene side kan det anføres, at overordnede og principielle retningslinjer inden for et givet retsområde bør fastlægges af lovgivningsmagten og ikke af forvaltningen, og at der derfor er grænser for, hvor vidtgående en bemyndigelse til administrationen kan være.

På den anden side kan der ofte være vægtige hensyn, der taler for at overlade dele af regelfastsættelsen til administrationen. Herved sikres det bl.a., at der hurtigt og smidigt kan foretages nødvendige løbende ændringer og justeringer i regelgrundlaget.

Der kan også peges på, at det – for at lovgivningsmagten skal kunne foretage en grundig realitetsbehandling af de centrale spørgsmål – er en nødvendighed, at Folketinget fritages for at behandle detailspørgsmål uden principiel karakter. Med det omfang, som den samlede regelproduktion har i dag, må en ordning, hvorefter alle retsregler fastsættes af lovgivningsmagten, anses for urealistisk.

Det er således afgørende, at der ved udarbejdelsen af lovforslag, hvor der opstår spørgsmål om overladelse af kompetencen til at fastsætte regler til administrationen, foretages en omhyggelig afvejning af reglernes principielle betydning og rækkevidde over for de praktiske forhold, der kan tilsige, at kompetencen til at fastsætte regler bør overlades til administrationen. Det må herved bl.a. komme i betragtning, om der kan forudses et behov for jævnlige ændringer på området.

Det er vigtigt, at der anlægges en kvalitativ og ikke en kvantitativ vurdering. Det bør f.eks. normalt ikke give anledning til betænkeligheder, at en lov indeholder adskillige bemyndigelsesbestemmelser, så længe de enkeltvis ligger inden for de rammer, som er angivet ovenfor.

I det omfang, der gives bemyndigelser til administrationen, bør selve bemyndigelsesbestemmelsen være formuleret så præcist som muligt, ligesom lovforslaget bør indeholde fyldestgørende bemærkninger herom. Bemyndigelsesbestemmelsen bør desuden afgrænses mest muligt.

Giver en bemyndigelsesbestemmelse f.eks. hjemmel til at fravige eller fastsætte (nærmere) regler om indholdet af andre bestemmelser, vil en afgrænsning som udgangspunkt kunne ske ved henvisning til disse bestemmelser. Herudover kan og bør en bemyndigelsesbestemmelse ofte afgrænses ved, at der i bestemmelsen angives en række eksempler på, hvad bestemmelsen giver hjemmel til (tematisering).

Se følgende eksempel:

»*Stk.* ... X-ministeren [fastsætter]/[kan fastsætte] [regler]/[nærmere regler] om ..., herunder om ..., ... og«

Undertiden er det imidlertid nødvendigt at affatte selve bemyndigelsesbestemmelsen relativt bredt. Det er bl.a. i sådanne tilfælde vigtigt, at den nødvendige afgrænsning og præcisering af bemyndigelsen i stedet angives i bemærkningerne.

Der bør således så udførligt som muligt redegøres for den påtænkte anvendelse af bemyndigelsen, herunder for de hensyn, der i den forbindelse skal lægges vægt på. Navnlig hvor ønsket om en bemyndigelsesbestemmelse skyldes, at der kan forudses et behov for jævnlige ændringer af regelsættet, må det samtidig sikres, at bemærkningerne ikke kommer til at indeholde sådanne bindinger, at den tilsigtede fleksibilitet i for vidt omfang begrænses.

Hvis der er et ønske om at udvide en gældende bemyndigelsesbestemmelse, bør dette ikke ske ved at indsætte ordene »ministeren kan herunder ...«. Det bemærkes i den forbindelse, at ordet »herunder« sprogligt forudsætter, at det, ministeren får bemyndigelse til, kan rummes inden for den allerede gældende bemyndigelse. Denne formulering er derfor ikke egnet til at udvide en gældende bemyndigelsesbestemmelse.

Indførelse af en bestemmelse, der indeholder en bemyndigelse til ministeren/administrationen, bør som udgangspunkt ske i et selvstændigt stykke, der bør placeres som det sidste stykke i den relevante paragraf.

Formuleringen »fastsætter regler« anvendes, hvis det er meningen, at der skal fastsættes regler, mens formuleringen »kan fastsætte regler« anvendes, hvor det alene skal være en mulighed at fastsætte regler.

Hvis loven også indeholder regler om det emne, der vil kunne fastsættes regler om i den administrative forskrift, anvendes formuleringen »nærmere regler« i bemyndigelsesbestemmelsen. Herved signaleres det, at den administrative forskrift supplerer lovens regler om emnet. Skal det pågældende emne derimod udelukkende være reguleret i den administrative forskrift, anvendes formuleringen »regler«.

Der henvises om udformningen af administrative forskrifter i øvrigt til vejledning nr. 9594 af 9. juli 2021 om administrative forskrifter:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2021/9594>.

Det bemærkes, at bl.a. visse indgreb kræver udtrykkelig lovhjemmel eller særlige holdepunkter i hjemmelsloven. Behovet for lovhjemmel til sådanne indgreb viser sig ofte først i forbindelse med den detaljerede bearbejdning af stoffet, der finder sted under udarbejdelsen af bekendtgørelsen. Ved at udarbejde et udkast til bekendtgørelsen samtidig med lovforslaget opnår man, at de mere præcise behov for lovhjemmel afdækkes, før lovforslaget fremsættes for Folketinget.

7.3. Bestemmelser om behandling af personoplysninger

7.3.1. Overordnet om de databeskyttelsesretlige regler

Databeskyttelsesforordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF) er en forordning, der bl.a. vedrører beskyttelsen af personoplysninger i EU-landene. I Danmark suppleres forordningen af lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).

Databeskyttelsesforordningen har direkte virkning i Danmark, hvilket betyder, at der som udgangspunkt ikke må være anden dansk lovgivning, der regulerer behandling af personoplysninger, i det omfang dette er reguleret i forordningen. Databeskyttelsesforordningen giver dog inden for visse områder mulighed for, at der i national ret kan fastsættes bestemmelser for at tilpasse anvendelsen af forordningen.

Retshåndhævelsesloven (lov nr. 410 af 27. april 2017 om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger) gælder for politiets, anklagemyndighedens, herunder den militære anklagemyndigheds, kriminalforsorgens, Den Uafhængige Politiklagemyndigheds og domstolenes behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af automatisk databehandling, og for anden ikke-automatisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, når behandlingen foretages med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner, herunder for at beskytte mod eller forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed.

Har lovforslag, der indeholder bestemmelser, som enten regulerer eller medfører behandling af personoplysninger, givet anledning til mere omfattende overvejelser i forhold til de databeskyttelsesretlige regler, bør lovforslaget indeholde en redegørelse for disse overvejelser. Det er eksempelvis tilfældet, hvis der med lovforslaget lægges op til at fastsætte en national særregel inden for det nationale råderum i databeskyttelsesforordningen. Der kan også være tale om mere omfattende overvejelser om eksempelvis behandlingssikkerhed, de registreredes rettigheder m.v. Beskrivelsen bør placeres i et særskilt punkt i de almindelige bemærkninger umiddelbart inden de obligatoriske konsekvensvurderinger. Dog kan beskrivelsen efter omstændighederne også adresseres i tilknytning til det relevante hovedpunkt, hvis det i det konkrete tilfælde vurderes mest hensigtsmæssigt.

7.3.2. Anvendelsesområdet for databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven

Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven gælder som udgangspunkt for al behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af automatisk databehandling, og for anden ikke-automatisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 1, og databeskyttelseslovens § 1, stk. 2. Endvidere gælder databeskyttelseslovens §§ 6-8 og 10 samt § 11, stk. 1, og databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra a-c, artikel 6, artikel 7, stk. 3, 1. og 2. pkt., artikel 9 og 10 samt artikel 77, stk. 1, også for manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, jf. databeskyttelseslovens § 2, stk. 1.

Ved personoplysninger forstås enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (den registrerede). Ved identificerbar fysisk person forstås en fysisk person, der direkte eller indirekte kan identificeres, navnlig ved en identifikator som f.eks. et navn, et identifikationsnummer, lokaliseringsdata, en onlineidentifikator eller et eller flere elementer, der er særlige for denne fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 1.

Ved behandling forstås enhver aktivitet eller række af aktiviteter – med eller uden brug af automatisk behandling – som personoplysninger eller en samling af personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, organisering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, genfindning, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden form for overladelse, sammenstilling eller samkøring, begrænsning, sletning eller tilintetgørelse, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 2.

I databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, og databeskyttelseslovens § 3 findes der undtagelser til databeskyttelsesforordningens og databeskyttelseslovens anvendelsesområde.

Databeskyttelsesforordningens og databeskyttelseslovens geografiske anvendelsesområde følger af forordningens artikel 3 og lovens § 4.

7.3.3. Kategorier af personoplysninger

Databeskyttelsesforordningen opdeler personoplysninger i tre typer, som bl.a. har betydning for behandlingsbetingelserne: Almindelige personoplysninger, følsomme personoplysninger og personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser (strafbare forhold).

Almindelige personoplysninger er alle andre oplysninger end følsomme personoplysninger og oplysninger om strafbare forhold. Det kan eksempelvis være identifikationsoplysninger såsom navn og adresse. Det kan også være oplysninger i form af billeder, arbejdsområde, CV eller økonomiske forhold.

Følsomme personoplysninger – som også kaldes særlige kategorier af personoplysninger – er oplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt behandling af genetiske data, biometriske data med det formål entydigt at identificere en fysisk person, helbredsoplysninger eller oplysninger

om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1. De oplyste personoplysninger udgør en udtømmende liste over de oplysninger, der kategoriseres som følsomme. Der kan i national ret ikke ændres på denne liste.

Personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser er reguleret i databeskyttelsesforordningens artikel 10 og databeskyttelseslovens § 8. Oplysninger om strafbare forhold er således særskilt reguleret i databeskyttelsesloven.

Endelig reguleres personnumre af databeskyttelseslovens § 11.

7.3.4. Behandlingshjemler i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven

Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven indeholder en række hjemler, der kan ske behandling af personoplysninger på baggrund af.

Behandling af almindelige personoplysninger skal have hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1. En behandling vil eksempelvis være lovlig, hvis den registrerede har givet samtykke til behandling af sine personoplysninger til et eller flere specifikke formål, jf. forordningens artikel 6, stk. 1, litra a. En behandling vil endvidere være lovlig, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse, eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt, jf. forordningens artikel 6, stk. 1, litra e, eller behandlingen er nødvendig for, at den dataansvarlige kan forfølge en legitim interesse, jf. forordningens artikel 6, stk. 1, litra f.

Efter databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, er behandling af følsomme personoplysninger (særlige kategorier af oplysninger) som udgangspunkt forbudt. Der vil dog kunne ske behandling af denne type personoplysninger, hvis en af undtagelserne i forordningens artikel 9, stk. 2, er opfyldt, og der er et lovligt grundlag for behandling i forordningens artikel 6, stk. 1. Det kan eksempelvis være, hvis den registrerede har givet udtrykkeligt samtykke til behandling af sådanne oplysninger, jf. forordningens artikel 9, stk. 2, litra a, eller hvis behandlingen er nødvendig, for at retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares, jf. forordningens artikel 9, stk. 2, litra f.

Der må for den offentlige forvaltning ikke behandles oplysninger om strafbare forhold, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver, jf. databeskyttelseslovens

§ 8, stk. 1. Der må som udgangspunkt ikke ske videregivelse af oplysninger om strafbare forhold, jf. databeskyttelseslovens § 8, stk. 2. Videregivelse kan dog bl.a. ske, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen, eller videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. databeskyttelseslovens § 8, stk. 2.

Private må behandle oplysninger om strafbare forhold, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil, eller hvis det er nødvendigt til varetagelse af en berettiget interesse, og denne interesse klart overstiger hensynet til den registrerede, jf. databeskyttelseslovens § 8, stk. 3. De oplysninger, der er nævnt i stk. 3, må ikke videregives uden den registreredes udtrykkelige samtykke. Videregivelse kan dog ske uden den registreredes udtrykkelige samtykke, når det sker til varetagelse af offentlige eller private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse, jf. databeskyttelseslovens § 8, stk. 4.

Offentlige myndigheder kan behandle oplysninger om personnummer for at sikre en entydig identifikation af den registrerede eller som journalnummer, jf. databeskyttelseslovens § 11, stk. 1. Privates behandling af personoplysninger er reguleret i databeskyttelseslovens § 11, stk. 2.

7.3.5. De generelle principper for behandling af personoplysninger

Databeskyttelsesforordningens artikel 5 indeholder en række principper for behandling af personoplysninger, der altid skal overholdes. Det betyder, at personoplysninger skal behandles lovligt, rimeligt og på en gennemsigtig måde i forhold til den registrerede (»lovlighed, rimelighed og gennemsigtighed«), indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og ikke må viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål (»formålsbegrænsning«), og at personoplysninger skal være tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles (»dataminimering«). Derudover skal personoplysninger være korrekte og om nødvendigt ajourførte (»rigtighed«), opbevares på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt til de formål, hvortil de pågældende personoplysninger behandles (»opbevaringsbegrænsning«) og behandles på en måde, der sikrer tilstrækkelig sikkerhed for de pågældende personoplysninger, herunder beskyttelse mod uautoriseret eller ulovlig behandling og mod hændeligt tab, tilintetgørelse eller beskadigelse, under anvendelse af passende tekniske eller organisatoriske foranstaltninger (»integritet og fortrolighed«). Disse principper gælder altid, uanset om behandlingen af personoplysninger er reguleret et andet sted.

7.3.6. Udarbejdelse af nationale særregler for behandling af personoplysninger inden for databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde

7.3.6.1. Databeskyttelsesforordningens råderum for fastsættelse af nationale særregler om behandling af personoplysninger

Databeskyttelsesforordningen har direkte virkning i Danmark, hvilket betyder, at der som udgangspunkt ikke må være anden dansk lovgivning, der regulerer behandling af personoplysninger, i det omfang dette er reguleret i forordningen. Databeskyttelsesforordningen giver dog inden for en lang række områder mulighed for, at der i national ret kan fastsættes bestemmelser for at tilpasse anvendelsen af forordningen. Det gælder artikel 6, stk. 2 og 3, for lovlig behandling af almindelige personoplysninger og artikel 9, stk. 2, litra b og g-j, og stk. 4, for så vidt angår fastsættelse af undtagelser til forbuddet om behandling af følsomme personoplysninger. Er der tale om fastsættelse af nationale særregler for behandling af følsomme personoplysninger, skal særreglen have hjemmel i både databeskyttelsesforordningens artikel 6 og 9.

Hvis der ved lovforslaget foreslås en dansk særregel om behandling af personoplysninger efter reglerne i databeskyttelsesforordningen, skal særreglen opfylde en række krav i databeskyttelsesforordningen. Kravene varierer afhængig af typen af personoplysninger.

I de tilfælde, hvor fagministeriet ønsker at udarbejde en national særregel for behandling af enten almindelige eller følsomme personoplysninger, bør fagministeriet – i et særskilt punkt placeret i de almindelige bemærkninger umiddelbart inden de obligatoriske konsekvensvurderinger – gennemgå tjeklisterne i pkt. [7.3.6.2] og [7.3.6.3], der stammer fra betænkning nr. 1565/2017 om databeskyttelsesforordningen – og de retlige rammer for dansk lovgivning, for at vurdere, om den danske særregel ligger inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen. Dog kan gennemgangen efter omstændighederne også placeres i tilknytning til det relevante hovedpunkt, hvis det i det konkrete tilfælde vurderes mest hensigtsmæssigt.

Databeskyttelsesforordningens artikel 10 om behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser og forordningens kapitel IX om bestemmelser vedrørende specifikke behandlingssituationer om eksempelvis ytrings- og informationsfrihed giver mulighed for, at der kan fastsættes national særlovgivning inden for forordningens råderum. For nærmere herom henvises til betænkning nr. 1565/2017, side 233-252 og 948-1000. Hvis der ved lovforslaget foreslås en dansk særregel om behandling efter disse regler, bør lovforslaget indeholde en gennemgang af, om særreglen overholder kravene i databeskyttelsesforordningen. Denne gennemgang placeres samme sted som den ovennævnte gennemgang af tjeklisterne.

Det bemærkes, at regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning, som ligger inden for databeskyttelsesforordningens rammer for særregler om behandling af personoplysninger, går forud for reglerne i databeskyttelsesloven, jf. databeskyttelseslovens § 1, stk. 3. Et lovforslag, der indeholder bestemmelser om behandling af personoplysninger, bør på den baggrund også derfor indeholde bemærkninger om det nærmere forhold til databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven.

Indeholder lovforslaget bestemmelser, hvorefter behandling af personoplysninger alene kan ske, hvis bestemte betingelser er opfyldt med den virkning, at andre behandlingshjemler i databeskyttelsesforordningen ikke kan anvendes som behandlingsgrundlag, bør dette beskrives i bemærkningerne. For yderligere oplysninger om muligheden for særregler om lovlig behandling med hjemmel i én af behandlingshjemlerne henvises til betænkning nr. 1565/2017, side 153-157 og 232.

Det bemærkes, at retshåndhævelsesdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA) også giver mulighed for, at der kan fastsættes nationale særregler inden for direktivets anvendelsesområde. Hvis der i et lovforslag foreslås bestemmelser inden for anvendelsesområdet af retshåndhævelsesloven, skal vurderingen af bestemmelserne foretages i forhold til retshåndhævelsesdirektivet.

7.3.6.2. Tjekliste ved udarbejdelse af nationale særregler for behandling af almindelige personoplysninger

Denne tjekliste vedrører muligheden for at fastsætte regler for lovlig behandling af almindelige personoplysninger i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens artikel 6. Tjeklisten medtager således ikke de andre og mere specifikke krav, som den nationale lovgiver også skal være opmærksom på, som eksempelvis den registreredes rettigheder og begrænsninger heraf, jf. artikel 23 om begrænsninger, artikel 26 om fælles dataansvarlige og artikel 28 om databehandling.

Ifølge forordningens artikel 6, stk. 2, kan medlemsstaterne opretholde eller indføre mere specifikke bestemmelser for at tilpasse anvendelsen af forordningens bestemmelser om behandling med henblik på overholdelse af artikel 6, stk. 1, litra c og e. Det følger af artikel 6, stk. 1, litra c og e, at behandling af personoplysninger kun er lovlig, hvis behandling er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige, eller hvis behandling er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse, eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt.

Når offentlige myndigheder overvejer at udarbejde nationale særregler efter det nationale råderum, som databeskyttelsesforordningen efterlader i artikel 6, stk. 2 og 3, anbefales følgende punkter iagttaget ved vurderingen af, om der er hjemmel til behandlingen:

- 1) Det bør overvejes, om der ønskes fastsat en national regel, eller om behandling fremover skal ske efter behandlingsreglerne i databeskyttelsesforordningen. Forordningens behandlingshjemmel i artikel 6, stk. 1, litra e, kan således i mange tilfælde benyttes som direkte hjemmel til behandlingen, hvilket artikel 6, stk. 1, litra c, også kan, så længe der er en retlig forpligtelse, der fremgår af EU-retten eller national ret. I det omfang, det foreslås at indføre nationale særregler, der har erhvervsøkonomiske konsekvenser for danske virksomheder, skal der tages stilling til, om principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering i Danmark efterleves. Hvis principperne ikke efterleves, skal der forelægges en sag til godkendelse for erhvervsministeren, hvis der er tale om overimplementering uden væsentlige negative erhvervsøkonomiske konsekvenser, og for regeringens økonomiudvalg, hvis der er tale om overimplementering med væsentlige negative erhvervsøkonomiske konsekvenser. Der henvises om principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering i øvrigt til pkt. [7.4.2] og om forelæggelse for Erhvervsministeriet til pkt. [8.1.2].
- 2) Hvis det vurderes nødvendigt eller ønskeligt at etablere en national særregel, skal der findes hjemmel til denne enten i forordningens artikel 6, stk. 1, litra c, jf. stk. 2 og 3, hvorefter behandlingen skal være nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige, eller der skal findes hjemmel til den nationale særregel i forordningens artikel 6, stk. 1, litra e, jf. stk. 2 og 3, hvorefter behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse, eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt.
- 3) Dernæst skal det vurderes, hvorvidt særreglen indfører mere specifikke bestemmelser for at tilpasse anvendelsen ved at fastsætte mere præcist specifikke krav til behandling

og andre foranstaltninger for at sikre lovlig og rimelig behandling i overensstemmelse med forordningens artikel 6, stk. 2.

- 4) Endvidere skal der sørges for specifikt vedrørende en retlig forpligtelse, at formålet med behandlingen skal være fastlagt i det nationale retsgrundlag, jf. artikel 6, stk. 3, 2. pkt. Dette krav må antages at kunne opfyldes ved, at formålet med behandlingen kan udledes af den pågældende lov med dens forarbejder, under forudsætning af, at behandlingen rent faktisk er »nødvendig«. Specifikt vedrørende behandling, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra e, – det vil sige af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse, eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt – skal der sørges for, at behandlingen skal være nødvendig for udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, jf. artikel 6, stk. 3, 2. pkt. Det må også her være tilstrækkeligt for opfyldelse af dette nødvendighedskrav, at det kan udledes af den pågældende lov med dens forarbejder.
- 5) Derudover gælder et proportionalitetskrav, jf. forordningens artikel 6, stk. 3, sidste pkt., og artikel 5, stk. 1, litra c. Endvidere skal reglen opfylde et formål i samfundets interesse, hvilket må antages at være opfyldt allerede i og med, at Folketinget vedtager et lovforslag eller en bemyndigelse i et lovforslag, jf. forordningens artikel 6, stk. 3, sidste pkt.

Samtidig skal lovgivningen indrettes, så behandlingen kan ske i overensstemmelse med principperne for behandling i forordningens artikel 5, hvilket eksempelvis betyder, at lovgivningen ikke må medføre, at der sker en opbevaring i strid med artikel 5, stk. 1, litra e.

- 6) Endelig skal det sikres, at der er den rette balance i forhold til den fri bevægelighed for personoplysninger, jf. forordningens artikel 1.

Som eksempel på et lovforslag, hvor tjeklisten for almindelige personoplysninger efter databeskyttelsesforordningens artikel 6 gennemgås, kan der henvises til bemærkningerne til forslaget til databeskyttelsesloven, jf. Folketingstidende 2017-18, tillæg A, L 68 som fremsat, side 141 og 142.

7.3.6.3. Tjekliste for udarbejdelse af nationale særregler for behandling af følsomme personoplysninger

Denne tjekliste vedrører muligheden for at fastsætte regler for lovlig behandling i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens artikel 9, der vedrører følsomme personoplysninger. Tjeklisten medtager ikke de andre og mere specifikke krav, som den nationale lovgiver skal være opmærksom på, som eksempelvis den registreredes rettigheder og begrænsninger heraf, jf. artikel 23 om begrænsninger, artikel 26 om fælles dataansvarlige og artikel 28 om databehandler.

Når offentlige myndigheder overvejer at udarbejde nationale særregler efter det nationale råderum, som databeskyttelsesforordningen efterlader i artikel 9, stk. 2, litra b og g-j, anbefales følgende punkter iagttaget ved vurderingen af, om der er hjemmel til behandlingen:

- 1) Det kan indledningsvis overvejes, om der ønskes fastsat en national regel, eller om behandling fremover skal ske alene efter behandlingsreglerne i databeskyttelsesforordningen, eksempelvis forordningens artikel 9, stk. 2, litra f, om behandling, der er nødvendig, for at retskrav kan fastlægges, der kan anvendes direkte som behandlingshjemmel. I den forbindelse kan det indgå i vurderingen, om retsområdet kan administreres alene og direkte på grundlag af behandlingsreglerne i forordningen, hvilket er tilfældet med artikel 9, stk. 2, litra a og c-f, hvorimod artikel 9, stk. 2, litra b og g-j, kræver udfyldning i særlovgivningen. I det omfang, det foreslås at indføre nationale særregler, der har erhvervsøkonomiske konsekvenser for danske virksomheder, skal der tages stilling til, om principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering i Danmark efterleves. Hvis principperne ikke efterleves, skal der forelægges en sag til godkendelse for erhvervsministeren, hvis der er tale om overimplementering uden væsentlige negative erhvervsøkonomiske konsekvenser, og for regeringens økonomiudvalg, hvis der er tale om overimplementering med væsentlige negative erhvervsøkonomiske konsekvenser. Der henvises om principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering i øvrigt til pkt. [7.4.2] og om forelæggelse for Erhvervsministeriet til pkt. [8.1.2]
- 2) Dernæst bør det vurderes, hvorvidt hjemlen til reglen kan findes i forordningens artikel 9, stk. 2, litra b og g-j. Det bemærkes, at forordningens artikel 9, stk. 4, endvidere giver medlemsstaterne mulighed for at opretholde eller indføre yderligere betingelser, herunder begrænsninger, for behandling af genetiske data, biometriske data eller helbredsoplysninger.

- 3) Endvidere skal det iagttages, at reglen overholder de øvrige krav, som følger af artikel 9, stk. 2 og 3, eksempelvis at der fastsættes passende og i visse tilfælde specifikke foranstaltninger samt i nogle tilfælde et særligt krav om, at særreglen er proportional (eksempelvis litra g »står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges«), herunder også reglerne i forordningens artikel 88 og 89.

Samtidig skal reglen overholde principperne for behandling i forordningens artikel 5, hvilket eksempelvis betyder, at lovgivningen ikke må medføre, at der sker en ophobning af data i strid med artikel 5, stk. 1, litra e.

- 4) Endelig skal det sikres, at der er den rette balance i forhold til den fri bevægelighed for personoplysninger, jf. forordningens artikel 1.

Som eksempel på et lovforslag, hvor tjeklisten for behandling af følsomme personoplysninger efter databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra h, og stk. 3, gennemgås, kan der henvises til forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om socialtilsyn (Styrket tilsyn på ældreområdet), jf. Folketingstidende 2017-18, tillæg A, L 210 som fremsat, side 12 og 13.

For de bestemmelser i artikel 9, stk. 2, hvor der er krav om, at der skal fastsættes passende og specifikke foranstaltninger, kan der findes inspiration hertil i bemærkningerne til lovforslaget til databeskyttelsesloven, jf. Folketingstidende 2017-18, tillæg A, L 68 som fremsat, side 130-133.

7.3.7. Bestemmelser, der etablerer offentliggørelsesordninger

Spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelser om behandling af personoplysninger holder sig inden for de databeskyttelsesretlige rammer, opstår ofte, når der fastsættes regler om etablering af offentliggørelsesordninger, hvorefter offentlige myndigheder skal offentliggøre afgørelser m.v. i ikke-anonymiseret form.

En offentliggørelsesordning er eksempelvis en ordning, hvor en offentlig myndighed bemyndiges til at offentliggøre afgørelser om navngivne fysiske personer eller enkeltmandsejede virksomheder.

Udvalget om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater afgav den 26. marts 2010 betænkning nr. 1516 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser m.v.

I betænkning nr. 1516 giver udvalget udtryk for, at der også fremover vil kunne opstå situationer, hvor det af hensyn til samfundsmæssige interesser vurderes at være hensigtsmæssigt at etablere ordninger, hvor forvaltningsmyndigheder systematisk kan offentliggøre kontrolresultater, afgørelser m.v. i ikke-anonymiseret form.

Det anføres samtidig i betænkning 1516, at sådanne offentliggørelsesordninger i almindelighed må betragtes som indgribende over for de fysiske eller juridiske personer, de vedrører. Den omstændighed taler efter udvalgets opfattelse for, at også fremtidige offentliggørelsesordninger etableres ved eller i henhold til lov. Efter udvalgets opfattelse bør der i den forbindelse foretages en konkret afvejning af hensynet til de fysiske eller juridiske personer, som oplysningerne vedrører, over for de hensyn til samfundsmæssige interesser, der søges varetaget med den pågældende ordning. Denne afvejning bør ifølge udvalget afspejles i bemærkningerne til det lovforslag, som indeholder hjemmel til, at offentliggørelsesordningen indføres.

Udvalget anfører i øvrigt, at de betænkeligheder af retssikkerhedsmæssig karakter m.v., der efter omstændighederne kan peges på ved indførelse af ordninger med systematisk offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser m.v. i ikke-anonymiseret form, i nogen grad vil kunne håndteres med passende regulering af myndighedernes behandling af sager omfattet af ordningerne. Spørgsmålet om, hvilke sagsbehandlingsregler der er hensigtsmæssige under hver enkelt af de fremtidige ordninger, må imidlertid efter udvalgets opfattelse bero på en konkret vurdering.

Udvalget har udarbejdet en tjekliste, som myndighederne efter udvalgets opfattelse bør anvende ved indførelse af ordninger med systematisk offentliggørelse af oplysninger om kontrolresultater, afgørelser m.v. i ikke-anonymiseret form. Der henvises til side 122 i betænkning nr. 1516.

Det er efter databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven en forudsætning, at der skal ligge en klar lovhjemmel til grund for systematisk offentliggørelse af oplysninger om kontrolresultater og afgørelser m.v. i ikke-anonymiseret form. For nærmere herom henvises til betænkning nr. 1565/2017, side 163-166. Se som eksempel herpå § 47 b i lov om kemikalier, jf. lovbekendtgørelse nr. 244 af 17. februar 2022, og § 6, stk. 3, i lov nr. 493 af 1. maj 2019 om fjernelse af tatovering med laser.

Udvalgets ovennævnte overvejelser bør inddrages i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag om systematisk offentliggørelse af oplysninger m.v. Inddragelsen af overvejelserne bør være afspejlet i bemærkningerne til lovforslaget. Der kan henvises til pkt. 3.7.3.2 i forslag til lov om

ændring af lov om kemikalier, lov om miljøbeskyttelse og lov om gødning og jordforbedringsmidler m.v. (Supplerende bestemmelser til markedsovervågningsforordningen samt offentliggørelsesordning, registreringsordning og andre justeringer af tilsyns- og håndhævelsesbestemmelserne i lov om kemikalier), jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 95 som fremsat og pkt. 2.6.2 i forslag til lov om fjernelse af tatoveringer, jf. Folketingstidende 2018-19 (1. samling), tillæg A, L 128 som fremsat.

7.3.8. Øvrige bestemmelser inden for databeskyttelseslovgivningens område

7.3.8.1. Konsekvensanalyse

Databeskyttelsesforordningens artikel 35 indeholder et krav om, at hvis en behandling, navnlig ved brug af nye teknologier og i medfør af sin karakter, omfang, sammenhæng og formål, sandsynligvis vil indebære en høj risiko for fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder, skal den dataansvarlige forud for behandlingen foretage en analyse af de påtænkte behandlingsaktiviteters konsekvenser for beskyttelse af personoplysninger. Artikel 35 indeholder endvidere de nærmere krav til en konsekvensanalyse vedrørende databeskyttelse. Pligten til at foretage en konsekvensanalyse gælder alene i særlige tilfælde, hvor der kan konstateres en høj risiko.

Hvis en behandling i henhold til forordningens artikel 6, stk. 1, litra c, (om behandling, som er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige), eller artikel 6, stk. 1, litra e, (om behandling, som er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse, eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt), har et retsgrundlag i EU-retten eller i den medlemsstats nationale ret, som den dataansvarlige er underlagt, og denne ret regulerer den eller de pågældende specifikke behandlingsaktiviteter, og der allerede er foretaget en konsekvensanalyse vedrørende databeskyttelse som led i en generel konsekvensanalyse i forbindelse med vedtagelse af dette retsgrundlag, finder artikel 35, stk. 1-7, ikke anvendelse, medmindre medlemsstaterne anser det for nødvendigt at foretage en sådan analyse inden behandlingsaktiviteter, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 35, stk. 10.

I praksis vil en konsekvensanalyse efter artikel 35, stk. 10, kunne foretages i forbindelse med udformningen af et lovforslag eller en bekendtgørelse. Se eksempelvis punkt 3.2 i forslag til lov om ændring af lov om tv-overvågning (Styrkelse af trygheden og sikkerheden, herunder udvidelse af adgangen til tv-overvågning for private og offentlige myndigheder samt obligatorisk registrering af tv-overvågning), jf. Folketingstidende 2019-20, tillæg A, L 102 som fremsat. Det bemærkes, at det alene er relevant at overveje undtagelsesmuligheden i forordningens

artikel 35, stk. 10, i det omfang, der ellers er pligt til at udarbejde en konsekvensanalyse efter artikel 35, stk. 1.

7.3.8.2. Samkøring

Det er flere steder i den offentlige forvaltning fundet nødvendigt at samkøre oplysninger fra forskellige it-systemer eller registre, der er oparbejdet med henblik på at varetage forskellige opgaver, eller med henblik på at kontrollere eksempelvis, om borgere får udbetalt offentlige ydelser i videre omfang, end de er berettiget til. Et sådant behov for samkøring af it-systemer i kontroløjemed ses både internt i myndigheder og eksternt mellem forskellige myndigheder.

Begrebet »samkøring« er en fælles betegnelse for forskellige tekniske løsninger, som vedrører sammenkobling af oplysninger, der kommer fra forskellige (it-)systemer. Det drejer sig eksempelvis om it-mæssige (maskinelle) overførsler, hvorved et register tilføres oplysninger fra et andet register, således at det modtagende register udvides med disse oplysninger. Til begrebet samkøring henregnes endvidere sammenstillinger af oplysninger fra forskellige registre, hvorved der dannes et nyt register (et nyt såkaldt »uddata-produkt«).

Ved »samkøring i kontroløjemed« forstås først og fremmest samkøring eller sammenstilling af oplysninger med det formål at afsløre, om en person eksempelvis ansøger om en ydelse, som vedkommende ikke er berettiget til, eksempelvis ved socialt bedrageri. Der kan også i andre situationer være tale om samkøring i kontroløjemed, eksempelvis hvis formålet er at afsløre ulovlige bopælsforhold eller i øvrigt at kontrollere afgivne oplysninger.

Efter den tidligere persondatalov (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer) var det et krav, at samkøring i kontroløjemed skete på et klart og utvetydigt retsgrundlag, hvilket i praksis krævede direkte lovhjemmel. Dertil blev der stillet krav om, at de berørte personer havde fået meddelelse om kontrollen, inden de afgav oplysninger til myndigheden.

Med databeskyttelsesloven blev denne forudsætning ikke opretholdt, hvorfor det ikke længere er et krav, at der er direkte lovhjemmel til samkøring i kontroløjemed.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at de generelle principper for databeskyttelse i databeskyttelsesforordningens artikel 5 iagttages, jf. gennemgangen ovenfor i pkt. [7.3.5]. Det betyder bl.a., at behandling af personoplysninger skal ske i overensstemmelse med kravet om »dataminimering«, hvorefter behandling af personoplysninger skal begrænses til det, der er nødvendigt for at opfylde formålet med behandlingen, samt kravet om »formålsbegrænsning«, som

indebærer, at behandling af personoplysninger ikke må være uforenelig med de(t) oprindelige formål for indsamlingen af personoplysningerne, jf. også databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4. Såfremt et lovforslag indebærer samkøring, bør forslaget på den baggrund indeholde betragtninger om forholdet til de generelle principper for databeskyttelse i databeskyttelsesforordningens artikel 5. Se f.eks. pkt. 3 i forslag til lov om ændring af lov om et indkomstregister, skatteindberetningsloven og skattekontrolloven (Registersamkøring med henblik på systemudvikling og myndighedsudøvelse samt udvidet adgang til eSkatData-ordning m.v.), jf. Folketings Tidende 2021-22, tillæg A, L 73 som fremsat.

7.4. Implementering af EU-regulering

7.4.1. Generelt om implementering af EU-regulering

Direktiver skal gennemføres i dansk ret. Dette gælder også, når de er så præcise, at de må anses for at have direkte virkning, det vil sige, at de giver borgere, virksomheder m.v. rettigheder, der kan gøres gældende ved de nationale domstole. Det er ikke tilstrækkeligt i tilfælde, hvor myndighederne i deres administration kan udøve et skøn, at ændre praksis, så den bliver forenelig med direktivets krav. Da spørgsmålet om fortolkningen af et direktiv kan forelægges for EU-Domstolen, og da fortolkningen af direktivet i givet fald vil slå igennem over for en afvigende formulering af loven, bør det tilstræbes, at gennemførelsesreglerne holder sig så tæt op ad formuleringen af direktivets bestemmelser, som det overhovedet er muligt.

Af EU-Domstolens praksis fremgår, at det ikke er tilstrækkeligt at regulere et spørgsmål, der er fastsat i et direktiv, i bemærkningerne til et lovforslag. Der kan henvises til følgende domme vedrørende Danmark: EU-Domstolens dom af 30. januar 1985 i sag 143/83, Kommissionen mod Danmark, og dom af 26. oktober 2016 i sag C-611/14, Canal Digital Danmark A/S. Hvis det ikke skønnes muligt at medtage bestemmelsen i selve loven, bør der derfor tilvejebringes hjemmel til at udstede en bekendtgørelse, der gennemfører den retstilstand, som direktivet kræver.

Hvis direktivet vedrører et retsområde, der må antages fortrinsvis at vedrøre offentlige myndigheder eller en begrænset kreds af borgere, virksomheder m.v., og hvis reglerne er rimeligt præcise, kan det eventuelt overvejes at begrænse gennemførelsesloven til ganske få bestemmelser og optage direktivet som bilag til loven. Se som eksempel lov nr. 459 af 17. juni 2008 om arbejdstid for mobile lønmodtagere, der udfører grænseoverskridende tjenester i jernbanesektoren, og lov nr. 884 af 16. juni 2020 om ændring af lov om anerkendelse af visse uddannelses- og erhvervs-mæssige kvalifikationer (Gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets

direktiv (EU) 2018/958 af 28. juni 2018 om en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv samt klageadgang i sager om erhvervspas og ved udsendelse af advarsler). Der kan også etableres hjemmel i loven til, at gennemførelsen kan ske ved bekendtgørelse.

Forordninger gælder ifølge EUF-Traktatens artikel 288 umiddelbart i medlemsstaterne og må som udgangspunkt ikke gennemføres i national ret. Ofte skal der dog udstedes nationale bestemmelser, der af hensyn til anvendelsen af forordningen supplerer forordningens bestemmelser, f.eks. i form af kompetence- og straffebestemmelser.

Det kan forekomme, at der ved en forordning foretages ændringer af et direktiv. Som eksempel kan nævnes Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1381 af 20. juni 2019 om åbenhed og bæredygtighed i EU's risikovurdering i fødevarekæden, der i artikel 9 ændrer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer. Et direktiv, som ændres ved en forordning, bevarer sin direktivstatus og skal gennemføres i dansk ret i sin ændrede form.

7.4.2. Principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering

De fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering har til formål at sikre, at den danske implementering ikke pålægger erhvervslivet yderligere byrder, end EU-reguleringen foreskriver, medmindre væsentlige hensyn taler herfor.

Principperne gælder for lovforslag med erhvervsøkonomiske konsekvenser, hvor det foreslås at implementere EU-regulering. Principperne gælder ved implementering af alle former for EU-regulering, herunder videreførelse af den gældende implementering og supplerende regulering til forordninger.

De fem principper er:

- 1) Den nationale regulering bør som udgangspunkt ikke gå videre end minimumskravene i EU-reguleringen.
- 2) Danske virksomheder bør ikke stilles dårligere i den internationale konkurrence, hvorfor implementeringen ikke bør være mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande.
- 3) Flexibilitet og undtagelsesmuligheder i EU-reguleringen bør udnyttes.
- 4) I det omfang det er muligt og hensigtsmæssigt, bør EU-regulering implementeres gennem alternativer til regulering.

- 5) Byrdefuld EU-regulering bør træde i kraft senest muligt og under hensyntagen til de fælles ikrafttrædelsesdatoer (se herom pkt. [3.5.2]).

Udkast til erhvervsrettede love, herunder love, der implementerer EU-regulering, skal forelægges for Erhvervsstyrelsen så vidt muligt 6 uger før den offentlige høring. Der henvises om denne forelæggelse nærmere til pkt. [8.1.2].

Forholdet til de fem principper skal fremgå af lovforslagets punkt om forholdet til EU-retten i de almindelige bemærkninger. Der henvises herom til pkt. [4.2.12].

Der henvises om principperne nærmere til Erhvervsstyrelsens vejledning om principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering. Vejledningen kan findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, erhvervsstyrelsen.dk, under »Vejledninger« eller på:

<https://erhvervsstyrelsen.dk/vejledning-om-principper-implementering-af-erhvervsrettet-eu-regulering>.

7.4.3. Implementeringsplaner for erhvervsrettet EU-regulering

Det ressortansvarlige ministerium skal udarbejde implementeringsplaner for alle erhvervsrettede EU-retsakter (direktiver, forordninger, gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter), som medfører erhvervsøkonomiske konsekvenser, og som helt eller delvist skal implementeres i dansk ret. Implementeringsplanerne skal indeholde en redegørelse for de overordnede planer for implementering i national lovgivning.

Udarbejdelsen af implementeringsplaner skal ske umiddelbart efter offentliggørelsen af nye EU-retsakter i EU-Tidende.

Implementeringsplanerne skal sendes til sekretariatet for Erhvervslivets EU- og Regelforum (regelforum@erst.dk) senest 4 uger efter offentliggørelsen i EU-Tidende med henblik på forelæggelse for forummets medlemmer. I sager med særligt korte implementeringsfrister bør sekretariatet gøres opmærksom på dette, når fagministeriet sender implementeringsplanen.

Erhvervslivets EU- og Regelforum kan på baggrund af implementeringsplanerne komme med konkrete anbefalinger til regeringen vedrørende implementering af erhvervsrettet EU-regulering. Både implementeringsplaner fra fagministeriet og eventuelle anbefalinger hertil fra Erhvervslivets EU- og Regelforum kan findes på Regelforums hjemmeside, regelforum.dk.

Der henvises til Erhvervsstyrelsens skabelon til implementeringsplaner for EU-retsakter og quickguide for udarbejdelse af implementeringsplaner, som kan findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, erhvervsstyrelsen.dk, under »Ansvarsområder«/»Enklere regler og et velfungerende marked«/»For myndigheder: Effektiv og agil regulering«/»Krav til erhvervsrettet regulering«/»Vurdering ved implementering af erhvervsrettet EU-regulering«/»Sådan udarbejder I implementeringsplaner« eller på:

<https://erhvervsstyrelsen.dk/saadan-udarbejder-i-implementeringsplaner>.

7.4.4. Implementering af ikke-erhvervsrettet EU-regulering

Ved implementering af ikke-erhvervsrettet EU-regulering vurderes lovforslaget i relevant omfang ud fra de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering. Det er eksempelvis ikke relevant at vurdere, om implementeringen er mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande for at undgå, at danske virksomheder stilles dårligere i den internationale konkurrence, jf. princip 2. Er der tale om implementering i strid med princip 1, 3, 4 eller 5, bør dette imidlertid anføres.

Forholdet til de fem principper skal – ligesom ved implementering af erhvervsrettet EU-regulering – fremgå af punktet om forholdet til EU-retten i de almindelige bemærkninger. Der henvises herom til pkt. [4.2.12].

7.4.5. Notehenvisninger i love, der gennemfører EU-retsakter

7.4.5.1. Direktiver m.v.

I alle love, der gennemfører EU-direktiver, skal der indsættes en note med reference til EU-Tidende formuleret således:

»Loven [indeholder bestemmelser, der] gennemfører [dele af] [direktivets fulde titel skrevet på samme måde som i direktivet, herunder udstedende institution(er) (dog ikke skrevet fuldt ud med store bogstaver), nummer og dato], EU-Tidende [årstal], nr. L ..., side«

Eksempelvis vil noten til en lov, der gennemfører nogle af (men ikke alle) artiklerne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/770 af 20. maj 2019 om visse aspekter af aftaler om levering af digitalt indhold og digitale tjenester, skulle udformes således:

»Loven indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/770 af 20. maj 2019 om visse aspekter af aftaler om levering af digitalt indhold og digitale tjenester, EU-Tidende 2019, nr. L 136, side 1.«

Notetegnet indsættes efter lovens titel før en eventuel undertitel. Noteteksten anføres nederst på forskriftens første side. Der bør kun indsættes én note i hver lov. Det gælder også, hvor en lov f.eks. både gennemfører et direktiv og gengiver bestemmelser fra en forordning (se herom pkt. [7.4.5.2]) eller er notificeret i overensstemmelse med informationsproceduredirektivet (se herom pkt. [7.4.5.3]).

Som udgangspunkt bør der henvises til samtlige direktiver og ændringsdirektiver, der gennemføres, med angivelse af retsakternes titel. Hvis noten bliver for omfangsrig, kan henvisningen til retsakternes titel udelades. Er et direktiv ændret flere gange, kan henvisningen ligeledes begrænses til det oprindelige direktiv og den seneste ændring heraf, hvis denne gennemføres ved loven. I tilfælde, hvor et direktiv ændrer eller ophæver en lang række direktiver, kan den del af titlen, der angiver, hvilke direktiver der ændres eller ophæves, udelades.

Som følge af EU-Domstolens praksis skal der selv i de tilfælde, hvor der foreligger overensstemmelse mellem et direktiv og gældende ret (gennemførelse ved konstatering af normharmonie), indsættes en notehenvisning i loven. Dette følger bl.a. af EU-Domstolens dom af 22. december 2010 i de forenede sager C-444/09 og C-456/09, *Gavieiro m.fl.*, præmis 62.

Der skal ikke indsættes en notehenvisning i love, der alene indeholder bemyndigelse til at udstede gennemførelsesforskrifter. Noten indsættes i stedet i selve gennemførelsesforskrifterne. Det bør beskrives i bemærkningerne til bemyndigelsesbestemmelsen, hvis det er hensigten, at der skal være adgang til at udstede en administrativ forskrift, der gennemfører en EU-retsakt.

En ændringslov, som gennemfører et direktiv, bør ud over sin egen note indeholde en bestemmelse, der indsætter en note i den hovedlov, der ændres, eller ændrer en eksisterende note heri. Bestemmelsen kan – når der ikke allerede er en note – udformes således:

»Som *fodnote* til lovens titel indsættes:

»1) [noteteksten].««

Hvis der allerede er en note i den hovedlov, der ændres, foretages ændringen af noten efter reglerne om affattelse af ændringslove, f.eks. på en af disse måder:

»*Fodnoten* til lovens titel affattes således:

»1) [noteteksten].««

»I *fodnoten* til lovens titel ændres »...« til: »...«.

Erstatter en ny hovedlov en ældre lov, der gennemfører et direktiv, bør noten gentages i den nye lov, der fremover skal gennemføre direktivet.

Hvis et lovforslag ved en fejl er vedtaget uden note, kan noten kun indsættes ved en lovændring. Hvis det klart fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at loven havde til formål at gennemføre en EU-retlig forpligtelse, kan der dog ved udarbejdelsen af en lovbekendtgørelse indsættes en redaktionel note til lovbekendtgørelsen efter følgende eksempel:

»Det fremgår af forslaget til lov nr. ... af ... om ..., at det [indeholder bestemmelser, der] gennemfører [dele af] [direktivets fulde titel skrevet på samme måde som i direktivet, herunder udstedende institution(er) (dog ikke skrevet fuldt ud med store bogstaver), nummer og dato], EU-Tidende [årstal], nr. L ..., side Ved en fejl blev der imidlertid ikke indsat en note i lovforslaget.«

Ved ændringer af direktiver, der er refereret til i en eksisterende note til en lov, skal referencen i den eksisterende note opdateres med ændringen. Opdateringen af noten kan dog afvente den førstkommende ændring af den pågældende lov.

Det er beskrevet under pkt. [3.9], i hvilke tilfælde direktivet skal optages som bilag til loven.

Der kan også indsættes notehenvisning i gennemførselsforskrifter til andre EU-retsakter end direktiver – f.eks. afgørelser – der ikke indeholder en udtrykkelig henvisningsforpligtelse, hvis det findes hensigtsmæssigt for at klargøre gennemførselsforskrifternes EU-retlige baggrund. I givet fald udformes notehenvisningen med udgangspunkt i retningslinjerne ovenfor om notehenvisninger til direktiver.

Der indsættes ikke notehenvisning i love, der gennemfører såkaldte Schengenretsakter, uanset om der er tale om en forordning, et direktiv eller en afgørelse. Det skyldes, at disse retsakter udgør en folkeretlig forpligtelse for Danmark.

7.4.5.2. Forordninger

Forordninger gælder ifølge EUF-Traktatens artikel 288 umiddelbart i medlemsstaterne og må som udgangspunkt ikke gennemføres i national ret.

Hvis det af praktiske grunde er hensigtsmæssigt, kan bestemmelser i en forordning gengives i de nationale regler. Gengivelsen skal i givet fald være ordret. I sådanne tilfælde skal det fremgå, at bestemmelserne stammer fra en forordning, og at gengivelsen alene er begrundet i praktiske hensyn. Dette bør ske ved, at der indsættes en note til lovens titel efter følgende eksempel:

»I loven er der medtaget visse bestemmelser fra [forordningens fulde titel skrevet på samme måde som i forordningen, herunder udstedende institution(er) (dog ikke skrevet fuldt ud med store bogstaver), nummer og dato], EU-Tidende [årstal], nr. L ..., side Ifølge artikel 288 i EUF-Traktaten gælder en forordning umiddelbart i hver medlemsstat. Gengivelsen af disse bestemmelser i loven er således udelukkende begrundet i praktiske hensyn og berører ikke forordningens umiddelbare gyldighed i Danmark.«

Der indsættes som udgangspunkt ikke en notehenviisning, hvis loven indeholder bestemmelser, der af hensyn til anvendelsen af en forordning supplerer (men ikke gengiver) forordningens bestemmelser, f.eks. i form af kompetence- eller straffebestemmelser.

Optages en forordning som bilag til loven, skal der dog indsættes en note til titlen. Der henvises om bilag til loven nærmere til pkt. [3.9]. Noten formuleres efter følgende eksempel:

»Som bilag [nr.] til loven er medtaget [forordningens fulde titel skrevet på samme måde som i forordningen, herunder udstedende institution(er) (dog ikke skrevet fuldt ud med store bogstaver), nummer og dato], EU-Tidende [årstal], nr. L ..., side Ifølge artikel 288 i EUF-Traktaten gælder en forordning umiddelbart i hver medlemsstat. Gengivelsen af forordningen i lovens bilag er således udelukkende begrundet i praktiske hensyn og berører ikke forordningens umiddelbare gyldighed i Danmark.«

Der indsættes ikke en notehenviisning i love, der gennemfører såkaldte Schengenretsakter. Det skyldes, at disse retsakter udgør en folkeretlig forpligtelse for Danmark.

En ændringslov, som gengiver bestemmelser i en forordning eller indsætter en forordning som bilag, bør ud over sin egen note indeholde en bestemmelse, der indsætter en note i den ændrede

hovedlov eller ændrer en eksisterende note heri. En sådan bestemmelse kan formuleres med udgangspunkt i det, der fremgår ovenfor under pkt. [7.4.5.1] om direktiver m.v.

7.4.5.3. Notifikation efter informationsproceduredirektivet

Hvis en lov skal notificeres i henhold til informationsproceduredirektivet, skal der indsættes en note efter følgende eksempel, jf. § 7 i bekendtgørelse nr. 1087 af 8. juli 2016 om EU's informationsprocedure for tekniske forskrifter og forskrifter for informationssamfundets tjenester:

»Loven [indeholder bestemmelser, der som udkast] har [som udkast] været notificeret i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (kodifikation).«

En ændringslov, som har været notificeret, bør ud over sin egen note indeholde en bestemmelse, der indsætter en note i den ændrede hovedlov eller ændrer en eksisterende note heri. En sådan bestemmelse kan formuleres med udgangspunkt i det, der fremgår ovenfor under pkt. [7.4.5.1] om direktiver m.v.

Hvis en lov i en tidligere udgave har været notificeret efter informationsproceduredirektivet og herefter afløses af en ny hovedlov, som ikke efter informationsproceduredirektivet skal notificeres, fordi notifikationspligten er opfyldt med den tidligere lov, bør der indsættes en fodnote til hovedloven efter følgende eksempel:

»Lov nr. ... af ..., som denne lov afløser, har som udkast været notificeret i overensstemmelse med [angiv det informationsproceduredirektiv, der var gældende på tidspunktet for notifikationen].«

Der henvises om forelæggelse for Kommissionen i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag i øvrigt til pkt. [8.3], hvor informationsproceduredirektivet er beskrevet nærmere, og hvor der også er en omtale af andre notifikationsordninger.

7.5. Henvisninger

7.5.1. Henvisninger til love og EU-retsakter i lovteksten

Nogle gange opstår der behov for i bestemmelser i love at henvise til andre love eller EU-retsakter.

Henvisninger til andre love kan udformes ved angivelse af lovens fulde titel, men uden nummer og dato. Har loven en populærtitel angivet i parentes til sidst i titlen, bør denne anvendes. Ved at skrive titlen uden nummer og dato opnås det, at den lov, der henvises til, kan ændres, uden at der af den grund opstår behov for at ændre den henvisende lov.

Eksempel på en henvisning, der også omfatter senere ændringer af den lov, der henvises til:

»Reglerne om ... i lov om ... finder tilsvarende anvendelse.«

Kan det undtagelsesvis give anledning til tvivl, hvilken lov der henvises til, bør nummer og dato dog tilføjes. Er det i sådanne tilfælde meningen, at henvisningen skal omfatte loven med senere ændringer, kan der tilføjes »med senere ændringer«.

I visse tilfælde – typisk i overgangsbestemmelser – kan der være behov for at henvise til en lov i en udgave, der var gældende på et bestemt tidspunkt, det vil sige uden efterfølgende ændringer, der er eller senere måtte blive foretaget af den pågældende lov. Dette kan ske ved angivelse af lovens fulde titel med nummer og dato. Har loven en populærtitel angivet i parentes til sidst i titlen, bør denne anvendes efterfulgt af lovens nummer og dato (f.eks. »forældelsesloven, lov nr. ... af ...«). Skal henvisningen også omfatte bestemte efterfølgende ændringer, skal disse bestemte ændringer tilføjes.

Eksempel på en henvisning til en bestemt tidligere gældende udgave af en lov:

»Virksomheder med tilladelse efter lov nr. ... af ... om ..., som ændret ved lov nr. ... af ..., kan dog ... «

Der kan efter omstændighederne også være behov for at henvise til bekendtgørelser i love. Henvisninger til bekendtgørelser udformes efter samme retningslinjer som henvisninger til andre love.

Henvisninger til forordninger og andre EU-retsakter kan udformes med udgangspunkt i retningslinjerne for EU-notehenvisninger (se pkt. [7.4.5]), dog uden henvisningen til EU-tidende. Er det meningen, at henvisningen også skal omfatte senere ændringer af EU-retsakten, kan titlen skrives uden nummer og dato.

Eksempel på en henvisning til en EU-retsakt, der også omfatter senere ændringer:

»Loven finder anvendelse på produkter, der er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om«

Kan det undtagelsesvis give anledning til tvivl, hvilken EU-retsakt der henvises til, bør nummer og dato dog tilføjes. Er det i sådanne tilfælde meningen, at henvisningen skal omfatte EU-retsakten med senere ændringer, kan der tilføjes »med senere ændringer«. En sådan henvisning kan formuleres således:

»Virksomheder, der er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. .../... af ... om ... med senere ændringer, skal«

Det bør i øvrigt anføres i bemærkningerne til bestemmelser, der henviser til love, bekendtgørelser eller EU-retsakter, hvilken udgave af loven, bekendtgørelsen eller EU-retsakten henvisningen omfatter.

7.5.2 Henvisninger til Folketingstidende m.v. i lovforslagets bemærkninger

I Folketingstidende offentliggøres de autoritative dokumenter, herunder lovforslag, der behandles i Folketinget. Der vil således ofte kunne være behov for i bemærkningerne til et lovforslag at henvide entydigt til Folketingstidende, f.eks. hvis lovforslaget helt eller delvis er en genfremsættelse af et tidligere lovforslag, eller som led i beskrivelsen af gældende ret.

Henvisning til Folketingstidende bør ske ved angivelse af årgang og relevant sektion (tillæg A-F).

Ved henvisning til lovforslag fremsat til og med folketingsåret 1993-94 henvises til den relevante spalte, mens der ved henvisning til lovforslag fremsat fra og med folketingsåret 1994-95 til og med folketingsåret 2008-09 henvises til den relevante side. Ved henvisning til lovforslag fremsat fra og med folketingsåret 2009-10, hvor publicering alene foretages i den elektroniske udgave af Folketingstidende (folketingstidende.dk), henvises til lovforslagets nummer og version. Der kan desuden angives et sidetal, hvis der skal henvises til bestemte sider i lovforslaget.

Eksempler på henvisninger til Folketingstidende:

»Ifølge bemærkningerne ..., jf. Folketingstidende 1964-65, tillæg A, spalte«

»Ifølge bemærkningerne ..., jf. Folketingstidende 1994-95, tillæg A, side«

»Ifølge bemærkningerne ..., jf. Folketingstidende 2009-10, tillæg A, L ... som fremsat[, side ...].«

»Ifølge bemærkningerne ..., jf. Folketingstidende 2014-15 (1. samling), tillæg A, L ... som fremsat[, side ...].«

Der henvises i øvrigt til Folketingets vejledning om henvisning til Folketingstidende og Rigsdagstidende. Vejledningen kan findes på Folketingstidendes hjemmeside, folketingstidende.dk, under »Guide til dokumenter«/»Om at henviser til Folketingstidende m.v.« eller på:

<https://www.folketingstidende.dk/da/guide-til-dokumenter/om-at-henviser-til-folketingstidende-mv>.

Nogle gange opstår der behov for at henviser til domme og afgørelser i et lovforslags bemærkninger. Henvisninger til domme og afgørelser bør så vidt muligt indeholde oplysning om, hvem der har afsagt dommen eller truffet afgørelsen, dato, sagsnummer, og hvor dommen eller afgørelsen er offentliggjort.

7.6. Straffebestemmelser

7.6.1. Anvendelse af straffebestemmelser

Når det overvejes at indsætte bestemmelser om straf for overtrædelse af en lovs regler, bør det indledningsvist vurderes, i hvilket omfang der er behov for at fastsætte strafansvar ved siden af straffelovens bestemmelser. F.eks. er det strafbart efter straffelovens § 163 skriftligt at afgive urigtige oplysninger til brug i retsforhold, der vedrører det offentlige, og der vil således sjældent være et retligt behov for i særlovgivningen at have en tilsvarende regel om afgivelse af urigtige skriftlige oplysninger.

I samme forbindelse er der dog en række strafferetlige principper m.v., der også må tages i betragtning.

Der bør således foretages en nøje prøvelse af hver enkelt bestemmelse med henblik på at vurdere, om det er nødvendigt at straffe overtrædelser heraf. Fastsættelse af strafansvar bør bygge

på en sikker opfattelse af, at anvendelse af strafansvar – i stedet for mindre indgribende sanktioner m.v. – er påkrævet. Bl.a. af denne grund bør der ikke indsættes straffebestemmelser, der generelt bestemmer, at »overtrædelse af loven« eller lignende straffes.

Bestemmelser om straf for overtrædelse af bekendtgørelser bør ikke optages i den lov, der hjemler bekendtgørelsen, da der i så fald ikke kan foretages den ovenfor omtalte prøvelse af, hvilke bestemmelser i bekendtgørelsen der er behov for at strafbelægge. Hjemlen til straf bør i stedet udformes således, at der i loven indsættes en bestemmelse, hvorefter der i forskrifter, som udstedes i medfør af loven, kan fastsættes straf for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne. Indeholder den pågældende lov – hvad der er sædvanligt – også i øvrigt straffebestemmelser, bør den nævnte bemyndigelsesbestemmelse indsættes i sammenhæng med disse bestemmelser. Se følgende eksempel på formulering:

»I forskrifter, der udstedes i medfør af loven, kan der fastsættes straf af bøde [eller fængsel indtil ...] for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.«

Bestemmelser, hvis overtrædelse er sanktioneret med straf, skal være affattet i et så klart og præcist sprog som muligt. Bestemmelserne skal således være affattet på en måde, der gør det muligt for den enkelte borger, virksomhed m.v. at forstå sin retsstilling, og navnlig hvad den enkelte bør foretage sig eller undlade for at undgå strafansvar.

Straffebestemmelser i særlovgivningen udformes normalt som henvisningsbestemmelser (f.eks. »... overtrædelse af §§ ... eller ... straffes med bøde [eller fængsel indtil ...]«).

I sådanne tilfælde, hvor gerningsindhold og strafhjemmel ikke er indeholdt i samme bestemmelse, bør straffebestemmelsen præcist henvise til de regler i loven, hvis overtrædelse skal kunne straffes. En sådan straffebestemmelse bør endvidere ud fra retssikkerheds- og retshåndhævelsessensyn alene anvendes, hvis ansvarssubjektet og gerningsindholdet er tilstrækkeligt præcist beskrevet i den bestemmelse, der henvises til. Den pågældende bestemmelse skal med andre ord være »egnet« til også at kunne virke som straffebestemmelse.

Som eksempel på en straffebestemmelse, der lever op til de nævnte krav, kan nævnes følgende (fra færdselsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1710 af 13. august 2021):

»§ 42. På andre veje end motorveje og motortrafikveje må køretøjers hastighed ikke overstige følgende grænser:

- 1) i tættere bebygget område: 50 km i timen,
- 2) uden for tættere bebygget område: 80 km i timen. [...]

§ 44. Færdsel på motorvej samt på tilkørsels- og frakørselsvej til en sådan vej må kun ske med motorkøretøjer, som på vandret vej kan og må fremføres med en hastighed af mindst 50 km i timen. [...]

§ 118. Med bøde, jf. dog stk. 10 og 11, straffes den, der:

1) overtræder [...] §§ 14-52 [...].«

De specielle bemærkninger til straffebestemmelsen bør navnlig indeholde en nærmere redegørelse for kredsen af mulige ansvarssubjekter, ligesom gerningsindholdet bør uddybes, så det bl.a. klart fremgår, hvilken bestemt adfærd der er strafbelagt efter bestemmelsen. Det vil ofte være hensigtsmæssigt at nævne eksempler på situationer, der er omfattet af kriminaliseringen. I de tilfælde, hvor gerningsindhold og straffjemmel ikke er indeholdt i samme bestemmelse, vil en tilstrækkelig redegørelse efter omstændighederne kunne være indeholdt i bemærkningerne til den bestemmelse, som straffjemlen henviser til, det vil sige i bemærkningerne til §§ 42 og 44 i ovennævnte eksempel.

Hvis det findes mere hensigtsmæssigt, kan straffebestemmelsen i loven dog i stedet formuleres efter det princip, der er anvendt i straffeloven, det vil sige, at den strafbare handling beskrives i selve straffebestemmelsen. Se følgende eksempel:

»§ 37. Med bøde straffes den, der uden tilladelse importerer varer, der er omfattet af § ...
.«

Der er ikke noget til hinder for, at samme lov indeholder nogle straffebestemmelser, der er udformet efter den ene metode, og andre, der er udformet efter den anden. Reglerne kan opdeles i flere selvstændige paragraffer eller optages i en paragraf med flere stykker eller numre afhængigt af, hvad der er mest hensigtsmæssigt. Se følgende eksempel:

»§ 22. Med bøde straffes den, der

- 1) overtræder § ...
- 2) tilsidesætter vilkår, der er fastsat efter § ..., eller
- 3) undlader at efterkomme påbud efter §«

7.6.2. Strafferammer

Fængselsstraf anvendes ikke kun ved overtrædelser af straffeloven, men også i særlovgivningen. Der bør imidlertid foretages en vurdering af, om det er nødvendigt at åbne mulighed for anvendelse af fængselsstraf.

Hvis det vurderes, at der er grundlag herfor, vil det være hensigtsmæssigt i den pågældende straffebestemmelse at begrænse muligheden for anvendelse af fængselsstraf til de tilfælde, hvor fængselsstraf kan forventes anvendt i domstolenes strafudmålingspraksis.

Se følgende eksempel:

»§ 17. Overtrædelse af § ... straffes med bøde.

Stk. 2. Straffen kan stige til fængsel i indtil ..., hvis overtrædelserne er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelserne er voldt skade på ... eller fremkaldt fare herfor.«

Hvis overtrædelser af loven kan tænkes tillige at udgøre en overtrædelse af anden lovgivning, der fastsætter højere straf end loven, bør der gøres opmærksom herpå i straffebestemmelsen. Følgende formulering bør anvendes:

»§ 9. Overtrædelse af § ... straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.«

Strafferammen i særlove bør almindeligvis ikke overstige fængsel i 2 år. Lovovertrædelser, der er så alvorlige, at de skal kunne straffes med fængselsstraf på mere end 2 år, bør findes i straffeloven eller suppleres med en forhøjet strafferamme i straffeloven. Se eksempelvis straffelovens § 299 d.

7.6.3. Regulering af strafniveauet

Det kan konstateres, at lovgivningsmagten i de seneste årtier i stigende grad har gjort brug af muligheden for navnlig i bemærkningerne til lovforslag om ændring af straffebestemmelser at fastlægge ønskede strafniveauer for forskellige typer af strafbare handlinger.⁷

Spørgsmål om kompetencefordelingen mellem lovgivningsmagten og domstolene opstår, hvor der er tale om fra lovgivningsmagtens side at give mere præcise anvisninger på, hvilken straf der skal udmåles i anledning af nærmere angivne typer af lovovertrædelser.

Når lovgivningsmagten har udnyttet sin mulighed for at regulere straffniveaue for en bestemt forbrydelse, indebærer dette en tilsvarende begrænsning af domstolenes adgang til selvstændigt at tage stilling til samme spørgsmål. Det centrale spørgsmål er herefter, hvorledes lovgivningsmagten kan give udtryk for ønskede straffniveauer inden for en strafferamme og samtidig give domstolene det nødvendige råderum til at udmåle straffen på grundlag af den enkelte sags konkrete omstændigheder.

Straffelovrådet, som er et stående udvalg under Justitsministeriet, afgav i 2012 betænkning nr. 1531 om strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole. Baggrunden for afgivelse af betænkningen var, at Justitsministeriet i 2009 anmodede Straffelovrådet om at overveje »arbejdsdelingen« mellem lovgivningsmagten og domstolene vedrørende strafudmåling.

Straffelovrådet skulle bl.a. i den forbindelse overveje, på hvilken måde lovgivers ønske om at tilkendegive, hvordan straffen for visse lovovertrædelser bør være i typesituationer, mest hensigtsmæssigt kan udtrykkes med respekt for domstolenes rolle som den dømmende magt, der har den endelige afgørelse om skyld og straf i hver enkelt konkret sag.

Det fremgår bl.a. af betænkningen, at det er Straffelovrådets vurdering, at der er opnået gode erfaringer med, at Folketingets tilkendegivelser om straffniveaue i typesituationer eller normalt tilfælde fremgår af lovforarbejder. Det vil typisk komme til udtryk i lovforslagets bemærkninger. Straffelovrådet anbefaler derfor, at denne metode også fremover anvendes i de tilfælde, hvor Folketinget ønsker at give anvisninger om straffniveaue for en bestemt type forbrydelse.

Straffelovrådet finder det imidlertid af afgørende betydning for en klar rollefordeling og et smidigt samspil mellem lovgivningsmagten og domstolene, at domstolene gives mulighed for en konkret strafudmåling, der tager udgangspunkt i det straffniveau, lovgivningsmagten har tilkendegivet, men inddrager relevante skærpende eller formildende omstændigheder.

Efter Straffelovrådets opfattelse er det for at undgå tvivl vigtigt, at en angivelse om domstolenes muligheder for at fravige et angivet udgangspunkt altid medtages i lovforarbejder, som tilsigter at ændre det gældende straffniveau (eller som tilsigter at fastsætte et straffniveau for overtrædelse af nyindførte straffebestemmelser). I lovforarbejder med angivelser om straffniveaue bør det derfor altid angives, at:

»Fastsættelsen af straffen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne straffniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger

skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.«

Gives der i lovforarbejderne anvisninger om strafniveaut for en bestemt type forbrydelse, bør der – når der er tale om bødestraffe – samtidig tages stilling til, om bødeniveauet skal være det samme for fysiske og juridiske personer, samt hvad bøden skal fastsættes til i gentagelsestilfældet. Hvor det er relevant, bør der endvidere tages stilling til, hvad bøden skal fastsættes til, når der er flere forhold til samtidig pådømmelse.

Som eksempler på generelle forhøjelser af strafniveaut kan der henvises til forslag til lov om ændring af lov om arbejdsmiljø (Risikobaserede tilsyn, offentliggørelse af navne på virksomheder under skærpet tilsyn, skærpelse af straffen og offentliggørelse af arbejdspladsvurdering vedrørende elektromagnetiske felter m.v.), jf. Folketingstidende 2015-16, tillæg A, L 31 som fremsat, og forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om erstatningsansvar (Styrket indsats mod farlig kørsel m.v.), jf. Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 141 som fremsat.

7.6.4. Tilregnelser

Efter straffelovens § 19 kan en overtrædelse af bestemmelser i særlovgivningen, medmindre andet er bestemt, straffes, selv om overtrædelsen alene er begået uagtsomt. Dette står i modsætning til, hvad der efter samme bestemmelse gælder ved overtrædelser af straffeloven, idet straffelovsovertrædelser som hovedregel kun er strafbare i den forsætlige form. Straffelovens § 19 indebærer, at det for hver enkelt bestemmelse, der ønskes strafbelagt, må overvejes, om strafansvaret bør begrænses til forsætlige (eller eventuelt forsætlige og groft uagtsomme) overtrædelser. Sådanne overvejelser er navnlig relevante, hvor der hjemles fængselsstraf.

Eksempel på formulering af en straffebestemmelse, der begrænser strafansvaret til forsætlige overtrædelser:

»§ 29. Med bøde straffes den, der forsætligt afgiver urigtige, vildledende eller ufuldstændige oplysninger om«

7.6.5. Forsøg

Efter straffelovens § 21, stk. 3, straffes forsøg kun, når der kan idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder, for lovovertrædelsen. Straf for forsøg forudsætter, at der foreligger forsæt hos gerningsmanden. § 21, stk. 3, indebærer, at forsøg på overtrædelse af bestemmelser ikke

straffes, når strafferammen ikke overstiger 4 måneder, medmindre der er særlig hjemmel hertil, jf. f.eks. straffelovens § 287, stk. 2, og toldlovens § 79, nr. 3 og 4.

Ved fastsættelse af strafferammen for overtrædelser af den pågældende lov m.v. må det således tages i betragtning, at spørgsmålet ikke kun har betydning for domstolenes valgmuligheder ved strafudmålingen. Der bør selvsagt ikke være tale om at forhøje strafferammen for at undgå denne konsekvens, men det bør overvejes, om det er påkrævet at indføre særlige bestemmelser, der hjemler straf for forsøg.

Eksempel på formulering af straffebestemmelse, der hjemler straf for forsøg, selv om strafferammen ikke overstiger fængsel i 4 måneder:

»§ 33. Med bøde [eller fængsel indtil ... måneder] straffes den, der overtræder eller forsøger at overtræde §«

7.6.6. Juridiske personer

Der er på en række områder behov for at kunne straffe selskaber og andre juridiske personer.

Strafansvar for juridiske personer forudsætter, at der i den enkelte særlov findes en bestemmelse herom.

Nye bestemmelser om hjemmel til strafansvar for juridiske personer affattes på følgende måde, medmindre der tilsigtes fravigelser fra den almindelige ordning:

»Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.«

Strafansvaret omfatter efter straffelovens § 26, stk. 1, medmindre andet er bestemt, enhver juridisk person, herunder aktie-, anparts- og andelsselskaber, interessentskaber, foreninger, fonde, boer, kommuner og statslige myndigheder. Endvidere omfatter strafansvaret efter straffelovens § 26, stk. 2, enkeltmandsvirksomheder, for så vidt disse navnlig under hensyn til deres størrelse og organisation kan sidestilles med de selskaber, der er nævnt i stk. 1. Bestemmelsen kan dog begrænses til at omfatte en eller flere bestemte typer af juridiske personer.

7.6.7. Objektivt individualansvar

Objektivt individualansvar indebærer, at en person kan straffes, uanset at lovovertrædelsen ikke kan tilregnes vedkommende som hverken forsætlig eller uagtsom. Et sådant ansvar bør kun indføres under ganske særlige omstændigheder.

Hvis en sådan bestemmelse indføres, bør det samtidig angives i loven, at »der fastsættes ingen forvandlingsstraf for bødeansvaret«.

Hvis der skal kunne fastsættes bestemmelser om objektivt individualansvar i bekendtgørelser, skal dette fremgå udtrykkeligt af lovhjemlen.

7.7. Administrative sanktioner

7.7.1. Administrative bødeforelæg

Straffesager efterforskes som udgangspunkt af politiet, hvorefter anklagemyndigheden, hvis der er grundlag for det, rejser tiltale ved domstolene, som træffer afgørelse om skyldsspørgsmålet og fastsætter straffen.

Retsplejeloven indeholder en særdeles omfattende regulering af behandlingen af straffesager, der bl.a. tilsigter at beskytte retssikkerheden for den sigtede. Loven giver mulighed for, at anklagemyndigheden i visse tilfælde kan afgøre straffesager ved et bødeforelæg. Anklagemyndigheden kan således i sager om lovovertrædelser, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg tilkendegive sigtede, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis sigtede erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden en nærmere angiven frist at betale den bøde, der er fastsat i bødeforelægget, jf. retsplejelovens § 832, stk. 1.

Bødeforelægsordninger er i et vist omfang blevet indført i særlovgivningen, så den myndighed, der i øvrigt administrerer området, ved nærmere afgrænsede overtrædelser kan udstede administrative bødeforelæg.

Da sådanne ordninger indebærer, at særmyndigheden – forudsat at den pågældende erklærer sig skyldig og rede til inden en nærmere angiven frist at betale en bøde – får adgang til ved bødeforelæg at afgøre straffesager, uden at politiet, anklagemyndigheden og domstolene involveres, tilsiger væsentlige retssikkerhedsmæssige hensyn, at en række bestemte betingelser er opfyldt.

Særmyndigheder bør således alene have adgang til at udstede bødeforelæg ved overtrædelse af nærmere angivne straffebestemmelser, når overtrædelserne generelt er ensartede, ukomplerede og uden bevismæssige tvivlsspørgsmål. Endvidere bør sanktionsniveauet ligge fast.

Overtrædelserne bør således generelt være klare og umiddelbart konstaterbare, og sagens afgørelse, herunder fastsættelsen af bødens størrelse, bør være uden skønsmæssige elementer af betydning.

Da en adgang til at udstede administrative bødeforelæg er en indgribende beføjelse, bør omfanget af en sådan beføjelse som udgangspunkt i øvrigt fastlægges direkte i lovteksten.

Det bør desuden fremgå af lovhjemlen til at udstede sådanne bødeforelæg, at retsplejelovens regler om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtet til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på bødeforelæg. Det bør endvidere fremgå, at videre straf- forfølgning bortfalder, hvis bøden vedtages, og at vedtagelsen har samme gentagelsesvirkning som en dom.

Der bør i lovforslagets bemærkninger derudover som udgangspunkt tages stilling til, hvad normalbødestraffen skal være, herunder om bødeniveauet skal være det samme for fysiske og juridiske personer, og hvad bøden skal fastsættes til i gentagelsestilfælde. Hvor det er relevant, bør der endvidere tages stilling til, hvad bøden skal fastsættes til, når der er flere forhold til samtidig pådømmelse, og om der skal gælde et loft for antallet af overtrædelser til samtidig pådømmelse, som kan afgøres ved administrative bødeforelæg. Der henvises om regulering af strafniveauet til [pkt. 7.6.3].

En ordning med administrative bødeforelæg vil skulle fastlægges efter forhandling med Justitsministeriet under inddragelse af Rigsadvokaten før fremsættelse af et lovforslag.

7.7.2. Administrative tvangsbøder

Efter retsplejelovens § 997, stk. 3, kan der i domme, hvorved nogen tilpligtes at opfylde en forpligtelse mod det offentlige, som tvangsmiddel fastsættes en fortløbende bøde, der tilfalder statskassen (tvangsbøder).

Undertiden opstår der spørgsmål om i lovgivningen at indsætte bestemmelser om administrative tvangsbøder, det vil sige tvangsbøder, som ikke pålægges af domstolene, men af forvaltningen.

En administrativ tvangsbøde er således en afgørelse om, at en økonomisk sanktion vil blive pålagt, hvis en handlepligt ikke opfyldes – f.eks. et påbud eller en pligt til at udlevere bestemte oplysninger eller genstande.

Sådanne bøder kan ofte opfattes som en straf, og de er ikke omgærdet af samme retssikkerhedsgarantier som tvangsbøder pålagt af domstolene. Der bør derfor kun gives hjemmel til administrative tvangsbøder, hvis der foreligger et helt særligt behov for effektiv kontrol og håndhævelse på det pågældende område. Endvidere bør de forhold, der udløser tvangsbøderne, være let konstaterbare.

7.7.3. Administrative bøder

Der har i de senere år været eksempler på, at Europa-Kommissionen har fremsat forslag til retsakter (direktiver og forordninger), der bl.a. indeholder bestemmelser, som pålægger medlemsstaterne at indføre hjemmel til udstedelse af administrative sanktioner for at sikre overholdelse af de materielle bestemmelser i EU-retsakt.

Forslag til retsakter, der indeholder krav om administrative sanktioner, kan – i det omfang sådanne retsakter må forstås således, at de pålægger Danmark at indføre administrative bøder, det vil sige en straf i form af betaling af et pengebeløb, der pålægges af en administrativ myndighed – give anledning til forfatningsmæssige betænkeligheder.

De forfatningsmæssige betænkeligheder skyldes, at det fremgår af grundlovens § 3, at den lovgivende magt er hos kongen (regeringen) og Folketinget i forening, at den udøvende magt er hos kongen (regeringen), og at den dømmende magt er hos domstolene. Bestemmelsen må antages at indebære, at lovgivningsmagten ikke i almindelighed kan henlægge behandlingen af strafferetlige bødesager til administrative myndigheder.

Det er i øvrigt i dansk retspleje et grundlæggende princip, at bødestraf kun kan pålægges under domstolenes medvirken og – som klart udgangspunkt – i strafferetsplejens former, der sikrer den sigtede en effektiv beskyttelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at der i dansk ret findes visse andre sanktioner, der minder om administrative bøder, men som ikke rejser tilsvarende forfatningsmæssige betænkeligheder. Det gælder bl.a. administrative bødeforelæg (se pkt. [7.7.1]) – der ikke skal forveksles med administrative bøder – og tvangsbøder (se pkt. [7.7.2]).

7.8. Alternative kundgørelsesordninger

Grundlovens § 22, 2. pkt., indebærer, at love skal kundgøres. Det antages, at kundgørelseskravet også gælder bekendtgørelser. Bestemmelsen indeholder imidlertid ikke bestemte krav til kundgørelsens form. Det følger af lovtidendeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1098 af 10. august 2016, at bl.a. love og bekendtgørelser skal indføres i Lovtidende, samt at Lovtidende er den bindende kundgørelsesform for de retsforskrifter, der er omfattet af lovtidendelovens kundgørelsesordning. Kravet om optagelse i Lovtidende kan derfor kun fraviges ved lov. Fravigelse forudsætter, at der fastsættes en alternativ kundgørelsesmåde.

Fravigelser fra den almindelige kundgørelsesordning bør dog kun ske, hvis der er tungtvejende hensyn, som begrundet en sådan fravigelse. Hvis ikke sådanne tungtvejende hensyn gør sig gældende, bør kundgørelse af retssikkerheds- og ordensmæssige grunde ske efter den almindelige ordning, det vil sige kundgørelse i Lovtidende.

I praksis vil en fravigelse navnlig komme på tale, hvor der i lovgivningen er henvist til f.eks. internationale standarder, der er ophavsretligt beskyttet, og som derfor ikke uden videre kan optages i Lovtidende. For sådanne standarder kan det ofte være nødvendigt med en alternativ kundgørelsesordning.

Der henvises i den forbindelse til Erhvervsstyrelsens vejledning om henvisning til visse internationale standarder i lovgivning. Vejledningen omhandler henvisninger til standarder fra en række nærmere opregnede standardiseringsorganisationer i tilfælde, hvor det skal være frivilligt at efterleve standarderne, og indeholder bl.a. eksempler på affattelsen af lovbestemmelser om en alternativ kundgørelsesordning i sådanne tilfælde. Det bemærkes, at eksemplerne på affattelsen af lovbestemmelser om en alternativ kundgørelsesordning kan bruges som inspiration til affattelsen af bestemmelser om alternative kundgørelsesordninger i andre sammenhænge end dem, der er omfattet af vejledningen. Vejledningen kan findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, erhvervsstyrelsen.dk, under »Vejledninger«/» Henvisning til visse internationale standarder i lovgivning« eller på:

<https://erhvervsstyrelsen.dk/vejledning-henvisning-til-visse-internationale-standarder-i-lovgivning>.

Derimod vil selve omfanget af en forskrift ikke i sig selv kunne begrunde, at forskriften undtages fra kundgørelse i Lovtidende.

Det bemærkes, at det, selv om kravet om kundgørelse i Lovtidende ikke fraviges, ofte vil være relevant tillige at oplyse om reglerne andre steder end i Lovtidende. Det gælder navnlig i forhold til de borgere, virksomheder m.v., som umiddelbart berøres af den pågældende regulering. Det enkelte ministerium bør derfor i fornødent omfang sikre en systematiseret og målrettet opfølgning på forskriften i form af relevant information til offentligheden m.v. om forskriften og dens nærmere indhold.

7.9. Straksstadfæstelse

Som nærmere beskrevet under pkt. [11.2] skal et lovforslag stadfæstes, når det er endeligt vedtaget af Folketinget, jf. grundlovens § 22, 1. pkt.

Stadfæstelse skal efter grundloven ske inden 30 dage efter vedtagelsen. Omvendt kan stadfæstelse normalt ikke ske inden for de første 3 søgnedage (herunder lørdage) efter lovforslagets vedtagelse. Det skyldes, at et mindretal i Folketinget inden for denne frist som udgangspunkt kan begære folkeafstemning om lovforslaget. Vedtages lovforslaget således torsdag, kan stadfæstelse normalt først ske tirsdag i ugen efter. Det nævnte gælder dog ikke lovforslag, som efter grundlovens § 42, stk. 6, ikke kan undergives folkeafstemning.

Foreligger der et særdeles påtrængende tilfælde, og indeholder lovforslaget en særlig bestemmelse herom, kan forslaget imidlertid stadfæstes straks efter vedtagelsen, jf. grundlovens § 42, stk. 7. Det bemærkes, at der for lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom gælder en særlig regel i grundlovens § 73, stk. 2, som indebærer, at sådanne lovforslag – selv om de ifølge grundlovens § 42, stk. 6, ikke kan undergives folkeafstemning – ikke kan stadfæstes før udløbet af fristen på 3 søgnedage.

En bestemmelse om, at et lovforslag kan straksstadfæstes, placeres i givet fald i lovforslagets ikrafttrædelsesbestemmelse. Følgende formulering bør anvendes:

»Lovforslaget kan stadfæstes straks efter dets vedtagelse.«

Der bør i de specielle bemærkninger til bestemmelsen redegøres for begrundelsen for, at der foreligger et særdeles påtrængende tilfælde, se f.eks. de specielle bemærkninger til § 2, stk. 2, i forslag til lov om ændring af lov om fremme af vedvarende energi (Ophævelse af 60/40-støtteordningen for solcelleanlæg), jf. Folketingstidende 2015-16, tillæg A, L 185 som fremsat.

Hvis det foreslås, at lovforslaget skal kunne stadfæstes straks efter dets vedtagelse, kommer det typisk også på tale at medtage en ikrafttrædelsesbestemmelse, hvorefter loven træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende. Der henvises herom til pkt. [3.5.1.3].

7.10. Lovovervågning og revisions- og udløbsbestemmelser

Undertiden er der behov for at etablere ordninger, som bl.a. indebærer, at Folketinget bliver inddraget i den videre proces for loven, efter at lovforslaget er vedtaget. Det kan f.eks. ske ved at forpligte ministeren til efter en bestemt periode at sende en redegørelse om loven til det relevante folketingsudvalg (lovovervågning), ved at indføre en bestemmelse om, at ministeren senere fremsætter forslag om revision af loven (revisionsbestemmelser), eller ved at indføre en bestemmelse, som medfører, at loven eller en bestemmelse i loven automatisk ophæves på et bestemt tidspunkt (udløbsbestemmelser).

Det bemærkes, at det – uanset om sådanne ordninger etableres eller ej – er en central opgave for et fagministerium at føre tilsyn med den virkning, som fagministeriets lovgivning har i praksis. Der henvises herom nærmere til pkt. [11.7].

7.10.1. Lovovervågning

Som nærmere beskrevet under pkt. [11.7] er det en central opgave for et fagministerium at føre tilsyn med den virkning, som fagministeriets lovgivning har i praksis. Fagministeriet skal således bl.a. påse, at dets love lever op til deres formål, at de forudsætninger, som lovene hviler på, holder, og at lovenes målsætninger og virkemidler fortsat er aktuelle og relevante i forhold til samfundsudviklingen.

I en række tilfælde kan det være hensigtsmæssigt, at fagministerierne supplerer disse – ofte mere »ad hoc-prægede« – vurderinger m.v. med systematiske og løbende vurderinger af lovgivningens virkninger.

Hvis der iværksættes særlige vurderingsprocedurer – lovovervågning – bør det fremgå af lovforslagets bemærkninger eller på anden måde fremgå af lovens forarbejder.

Formålet med lovovervågning er at styrke og systematisere vurderingen af, om målene med lovgivningen faktisk nås, og om forudsætningerne holder. I praksis kan også hensyn af bl.a. politisk karakter i visse tilfælde føre til, at der iværksættes lovovervågning.

Modellen for lovovervågning vil afhænge af det enkelte forslag og forudsættes nærmere beskrevet i lovforslagets bemærkninger eller lovens forarbejder i øvrigt. I relation til Folketinget indebærer lovovervågningen bl.a., at der efter f.eks. en 3- eller 5-årig periode afgives en redegørelse til det relevante folketingsudvalg efter høring af bl.a. de myndigheder, organisationer m.v., der var inddraget i forbindelse med lovforslagets udarbejdelse.

Redegørelsen til det relevante folketingsudvalg bør indeholde en indledning, der bl.a. beskriver baggrunden for loven, lovens overordnede formål, og hvilke konkrete målsætninger eller succeskriterier i loven det er meningen, at redegørelsen skal følge op på.

Redegørelsen bør endvidere indeholde en oversigt over, hvilke myndigheder og organisationer m.v. der er blevet hørt i forbindelse med redegørelsen, herunder en sammenfatning af de hørte parter holdning til, om loven lever op til de konkrete målsætninger.

Fagministeriet bør endvidere redegøre for fagministeriets vurdering af, om loven lever op til de konkrete målsætninger eller succeskriterier, samt om der er ændret i de forudsætninger, som lå til grund for lovforslagets vedtagelse.

Endelig bør redegørelsen indeholde en konklusion, der giver en samlet vurdering af, om loven har levet op til målsætningerne.

Som eksempel på et lovforslag, der indeholder løfte om lovovervågning, kan der henvises til forslag til lov om fremtidsfuldmagter, jf. Folketingstidende 2015-16, tillæg A, L 135 som fremsat.

7.10.2. Revisionsbestemmelser

Det kan efter omstændighederne være hensigtsmæssigt at indsætte en bestemmelse, hvorefter der i et nærmere angivet folketingsår skal fremsættes forslag om revision af de regler, der indføres med loven.

En revisionsbestemmelse kan anvendes, hvor det må forventes, at der efter nogen tid kan være behov for at overveje, om der i lyset af indhentede erfaringer m.v. vil være anledning til at ændre eller justere lovens bestemmelser.

Der kan f.eks. være tale om, at den pågældende lov efter sit indhold har karakter af en forsøgsordning, som efter et vist tidsrum bør tages op til fornyet overvejelse. I praksis kan også hensyn af bl.a. politisk karakter i visse tilfælde føre til, at der indsættes en revisionsbestemmelse.

En revisionsbestemmelse i et forslag til en hovedlov bør formuleres efter følgende model:

»X-ministeren fremsætter i folketingsåret ... forslag om revision af [loven]/[§ ...].«

Når en ændringslov er trådt i kraft, bliver de ændringer, der foretages med ændringsloven, en del af hovedloven. Det er herefter reglerne i hovedloven og ikke ændringsloven, der skal revideres. Revisionsbestemmelsen i et forslag til en ændringslov bør derfor formuleres efter følgende model:

»X-ministeren fremsætter i folketingsåret ... forslag om revision af de regler, der indføres med [denne lov]/[denne lovs § ..., nr. ...].«

Medtages der en revisionsbestemmelse, placeres denne bestemmelse til sidst i loven, dog før eventuelle bestemmelser om lovens territoriale gyldighedsområde.

De specielle bemærkninger til en revisionsbestemmelse kan eksempelvis formuleres efter følgende model:

»Ordningen med ... vil være en [nyskabelse] i forhold til den gældende retstilstand.
...

X-ministeriet finder det på denne baggrund hensigtsmæssigt, at ordningen evalueres ... efter dens iværksættelse.

Med § ... foreslås det derfor, at x-ministeren i folketingsåret ... fremsætter forslag om revision af

Bestemmelsen vil indebære, at ordningen i folketingsåret ... skal tages op til fornyet overvejelse.«

7.10.3. Udløbsbestemmelser (ophørsklausuler)

Det kan efter omstændighederne være hensigtsmæssigt at tidsbegrænse en lovs eller bestemmelses gyldighedsperiode (betegnet som udløbsbestemmelse, ophørs klausul eller solnedgangsklausul).

En udløbsbestemmelse kan være relevant i de tilfælde, hvor loven eller bestemmelsen er begrundet i særlige forhold, som ikke kan forventes at bestå i længere tid. Det vil da være hensigtsmæssigt med en udløbsbestemmelse med henblik på at undgå, at lovgivningen fortsætter på ubestemt tid, og for at reducere den samlede mængde af regulering.

Eksempelvis bør brugen af en udløbsbestemmelse overvejes, hvis der ved lov skal nedsættes råd og nævn, der har en tidsbegrænset horisont. Det kan f.eks. også være relevant at overveje en udløbsbestemmelse ved indførelse af konkurrencebegrænsende regler, idet markedssituationen og forudsætningerne for indførelsen af reglerne kan ændres og således senere overflødiggøre regulering.

I praksis kan også hensyn af bl.a. politisk karakter i visse tilfælde føre til, at der indsættes en udløbsbestemmelse.

Det fremgår af pkt. 7.1 i regeringsgrundlaget »Ansvar for Danmark« fra december 2022, at regeringen vil give hastebehandlede lovforslag en solnedgangsklausul (udløbsbestemmelse) på 6 måneder, hvis det tjener saglige formål.

Herudover bemærkes det, at Folketingets Udvalg for Forretningsordenen den 24. marts 2021 afgav en beretning om hastebehandling af regeringens lovforslag (Folketingstidende 2020-21, tillæg B, beretning nr. 15), hvor spørgsmålet om solnedgangsklausuler i hastelovforslag også omtales.

Der bør generelt – medmindre der er tale om hastelovforslag – udvises forsigtighed med at indsætte udløbsbestemmelser i lovgivningen.

For det første kan en udløbsbestemmelse skabe usikkerhed hos berørte borgere, virksomheder m.v. om, hvilken retstilstand der vil gælde efter gyldighedsperiodens ophør. For det andet forudsætter en udløbsbestemmelse, at fagministeriet har fuldt overblik over, hvilken lovgivning der i givet fald udløber hvornår, så der om nødvendigt kan tages nye initiativer inden gyldighedsperiodens udløb. For det tredje kan internationale forpligtelser medføre, at det ikke er muligt at indsætte en udløbsbestemmelse, f.eks. fordi det med lovforslaget foreslås at implementere et EU-direktiv.

Medtages der en udløbsbestemmelse, placeres denne bestemmelse til sidst i loven, dog før eventuelle bestemmelser om lovens territoriale gyldighedsområde.

I et forslag til hovedlov bør udløbsbestemmelsen formuleres således:

»[Loven]/[§§ ...] ophæves den [udløbsdato].«

Loven eller de pågældende bestemmelser i loven ophæves herefter automatisk ved begyndelsen af døgnet på den dato, der er angivet som udløbsdato.

Skal udløbsbestemmelsen gælde for regler, der indføres med en ændringslov, udformes udløbsbestemmelsen som en ophævelse af den eller de pågældende bestemmelser i den hovedlov, som ændres med ændringsloven. Udløbsbestemmelsen udformes således ikke som en ophævelse af ændringsloven. Det skyldes, at ændringerne, når ændringsloven er trådt i kraft, bliver en del af hovedloven. Det er herefter hovedloven i den form, den har fået med ændringsloven, der skal ændres. En udløbsbestemmelse i en ændringslov bør formuleres således:

»§ ... i lov om ..., som affattet ved denne lovs § ..., nr. ..., ophæves den [udløbsdato].«

De ændringer, der ønskes tidsbegrænset med en udløbsbestemmelse, vil skulle indsættes som nye bestemmelser i selvstændige paragraffer, stykker, numre m.v. i den hovedlov, der ændres, så bestemmelserne kan falde bort på ophævelsetidspunktet, uden at der derved opstår huller i den tilbageværende del af hovedloven. Af samme grund bør sådanne stykker, numre m.v. som udgangspunkt placeres sidst i en række, så der heller ikke opstår huller i rækken af stykker, numre m.v. efter ophævelsen. De ændringer, der ønskes tidsbegrænset med en udløbsbestemmelse, vil ikke kunne bestå af f.eks. ændringer af enkelte ord i en bestemmelse. I dette tilfælde er der ikke noget at ophæve, medmindre hele den paragraf eller det stykke, nummer m.v., som ordet står i, ophæves.

Det bemærkes, at ændringer af f.eks. enkelte ord i en bestemmelse kan gøres tidsbegrænsede ved at nyaffatte den bestemmelse, der ændres, med bestemmelsens oprindelige ordlyd og fastsætte ikrafttrædelsestidspunktet for nyaffattelsen til det tidspunkt, hvor de tidsbegrænsede ændringer ikke længere skal være gældende. I så fald indsættes der ikke en udløbsbestemmelse. Et forslag til en hovedlov kan også indeholde ændringer af andre love (se herom pkt. [3.3.2]). Skal både hovedloven og ændringerne af andre love i sådanne tilfælde tidsbegrænses, udformes udløbsbestemmelsen for hovedloven efter retningslinjerne for udløbsbestemmelser i hovedlove og udløbsbestemmelsen for ændringerne af andre love efter retningslinjerne for udløbsbestemmelser i ændringslove.

De specielle bemærkninger til en udløbsbestemmelse kan eksempelvis formuleres efter følgende model:

»Det foreslås i *stk.* ..., at [loven]/[§ ...]/[§ ... i lov om ..., som affattet ved denne lovs § ..., nr. ...,] ophæves den [udløbsdato].

Dette vil indebære, at de foreslåede regler om ... automatisk ophæves den [dato], medmindre reglerne gyldighedsperiode forinden forlænges ved lov. [Det forudsættes i den forbindelse, at der forud for en eventuel videreførelse af reglerne foretages en vurdering af [omfanget af reglerne anvendelse], [reglerne effektivitet], [deres konsekvenser for retssikkerheden] og [andre landes erfaringer]].«

Det bemærkes, at det vil afhænge af det konkrete lovforslag, om den ovennævnte forudsætning i eksemplet på formulering om, at der forud for en eventuel videreførelse foretages en vurdering af reglerne, bør medtages. Det vil også afhænge af det konkrete lovforslag, hvad vurderingen i givet fald bør omfatte.

Ved udløbsbestemmelser i både forslag til hovedlove og ændringslove bør det – ligesom når regler i øvrigt ophæves – overvejes, om der er behov for overgangsregler. Det bør således overvejes, hvilke tvivlsspørgsmål der kan opstå, når de pågældende regler falder bort som følge af udløbsbestemmelsen. Skal f.eks. ansøgninger, der er indgivet før udløbsdatoen, men endnu ikke færdigbehandlet, afgøres efter de tidligere gældende regler, selv om disse regler på dette tidspunkt er ophævet af udløbsbestemmelsen? Der henvises om overgangsregler til pkt. [3.7].

7.11. Særlige kompetenceregler

Det sædvanlige udgangspunkt er, at forvaltningsbeføjelser henlægges til almindelige statslige, kommunale eller regionale myndigheder. Det forekommer imidlertid jævnligt, at sådanne beføjelser i stedet henlægges til organer uden for det almindelige myndighedshierarki, f.eks. til uafhængige nævn eller råd eller til private. Dette kræver klar hjemmel.

I sådanne tilfælde bør der i bemærkningerne nøje redegøres for de hensyn, der ligger til grund for den foreslåede kompetenceordning. Endvidere bør der gives en oversigt over den påtænkte kompetence- og arbejdsdeling mellem det pågældende fagministerium m.v. og det pågældende

organ, herunder for, hvilke beføjelser der fortsat vil tilkomme ministeren, samt i hvilket omfang det pågældende organ får mulighed for at disponere over bevilgede midler.

Det anførte tager navnlig sigte på tilfælde, hvor forvaltningsbeføjelser overlades til offentlige myndigheder uden for den almindelige statslige, kommunale og regionale forvaltning. I sjældne tilfælde kommer det imidlertid på tale at overlade forvaltningsbeføjelser til private. Sådanne særlige kompetenceordninger – der bør bygge på grundige overvejelser af bl.a. retssikkerhedsmæssig karakter – forudsætter tilsvarende udførlige bemærkninger i lovforslaget.

Ved overladelse af forvaltningsbeføjelser til private kan der være grund til i bemærkningerne at komme ind på forholdet til forvaltningsloven og offentlighedsloven. Det bemærkes i den forbindelse, at forvaltningsloven og offentlighedsloven giver hjemmel til, at lovenes anvendelsesområde i et vist omfang kan udvides ved bekendtgørelse.

7.12. Folketingets samtykke efter grundlovens § 19

Efter grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt., kan regeringen ikke uden Folketingets samtykke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning.

Undertiden indhentes Folketingets samtykke til indgåelse af traktater m.v. efter grundlovens § 19 ved, at der fremsættes forslag til den lovgivning, som er nødvendig til opfyldelse af den pågældende traktat. Det bør i sådanne tilfælde udtrykkeligt fremgå af lovforslagets bemærkninger, herunder af lovforslagets indledning, at Folketingets vedtagelse af lovforslaget samtidig indebærer, at der gives samtykke til, at regeringen indgår eller tiltræder en traktat.

Det bør endvidere oplyses, om regeringen planlægger at tage eventuelle forbehold til traktaten, og om regeringen planlægger at acceptere eller ikke acceptere eventuelle klageprocedurer eller andre internationale mekanismer. Endelig bør det fremgå af bemærkningerne, hvorledes den danske retstilstand i øvrigt lever op til traktatens krav.

Som eksempel kan der henvises til pkt. 1 og 2.2.4 i forslag til lov om ændring af retsplejeloven, Bruxelles I-loven og forskellige andre love (Ændring af reglerne for lægdommere, gennemførelse af værnetingsaftalekonventionen m.v.), jf. Folketingstidende 2016-17, tillæg A, L 149 som fremsat.

Det bemærkes, at indhentelse af Folketingets samtykke også kan være påkrævet, hvis der i forbindelse med en lovændring påtænkes opsigelse af en mellemfolkelig overenskomst, herunder en traktat, idet regeringen ifølge grundlovens § 19, stk. 1, 3. pkt., ikke uden Folketingets samtykke kan opsigte nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med Folketingets samtykke.

Der henvises i øvrigt til Udenrigsministeriets vejledning nr. 9575 af 6. juli 2018 vedrørende traktatindgåelse, herunder om fremgangsmåden ved indhentelse af Folketingets samtykke samt om valgfrihed mellem ratifikation, godkendelse m.v. Vejledningen kan findes her:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9575>.

7.13. Dommeres medlemskab af offentlige råd og nævn

Efter retsplejelovens § 47 a, stk. 2, må hverv som medlem af et offentligt eller privat råd eller nævn kun varetages af højesteretsdommere, landsdommere og præsidenten og vicepræsidenterne for Sø- og Handelsretten, hvis det er bestemt ved lov eller godkendt af Bibeskæftigelsesnævnet, at hvervet skal varetages af en sådan dommer.

Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 537 af 8. juni 2006 om ændring af retsplejeloven (Dommeres bibeskæftigelse). Det er forudsat i bemærkningerne til lovforslaget (L 129), jf. Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 3868, at Bibeskæftigelsesnævnet efter en overgangsperiode som altovervejende hovedregel alene får til opgave at meddele tilladelse til de pågældende dommeres varetagelse af hverv i private råd og nævn, idet lovgiver – i hvert fald på længere sigt – må formodes at gøre op med spørgsmålet om deltagelse af dommere fra de overordnede retter i offentlige råd og nævn.

Når det ved et lovforslag foreslås at ændre bestemmelser om dommeres medlemskab af et offentligt råd eller nævn, skal der i lovtæksten tages stilling til, om dommermedlemmet skal være dommer ved de overordnede retter. Hvis hvervet skal varetages af en dommer fra de overordnede retter, skal det begrundes i lovforslagets bemærkninger.

Efter forarbejderne til retsplejelovens § 47 a, stk. 2, bør krav om udpegning af en dommer fra de overordnede retter navnlig bero på, i hvilket omfang det pågældende råds eller nævns afgørelser omfatter principielle spørgsmål eller på anden måde involverer betydelige interesser. I råd og nævn, hvor flere dommere indgår i et formandskab, bør det særligt overvejes at udpege dommere fra flere instanser.

Med hensyn til formuleringen af lovbestemmelser om medvirken af dommere fra de overordnede retter vil det i de fleste tilfælde være rigtigst at skrive, at den pågældende (f.eks. »formanden«) »skal være landsdommer«. I mere sjældne tilfælde kan der eventuelt skrives »skal være landsdommer eller højesteretsdommer« eller »skal være højesteretsdommer«.

Formuleringer som »kan være dommer fra de overordnede retter«, »kan være landsdommer« eller lignende bør ikke anvendes.

I forbindelse med nævn med flere dommermedlemmer kan der eventuelt skrives, at »mindst« et nærmere angivet antal skal være (eksempelvis) »landsdommer(e)«. Det bør i så fald anføres i bemærkningerne, at det indebærer, at når mindstekravet er opfyldt, kræver udpegning af yderligere dommere fra de overordnede retter tilladelse fra Bibeskæftigelsesnævnet. Hvis flere dommere har forskellige roller i nævnet (eksempelvis formand og næstformand), bør det ikke være et krav, at alle dommerne skal være fra de overordnede retter, og det bør i givet fald være (eksempelvis) »formanden«, der skal være (eksempelvis) »landsdommer«. Formuleringer som »mindst et medlem af formandskabet skal være landsdommer« bør ikke anvendes.

Offentlige nævn kan under visse betingelser forelægge spørgsmål om fortolkningen af EU-bestemmelser for EU-Domstolen i forbindelse med behandlingen af en klagesag for nævnet, et såkaldt præjudicielt spørgsmål, jf. EUF-Traktatens artikel 267.

Efter EU-Domstolens praksis er det afgørende for en sådan forelæggelsesadgang, at det pågældende nævn har karakter af en »ret« efter EUF-Traktatens artikel 267. Afgørelsen heraf hører udelukkende under EU-retten. Det følger af EU-Domstolens praksis, at der skal lægges vægt på, om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, og om det er uafhængigt.

EU-Domstolen anser kriteriet om uafhængighed for opfyldt, hvis formanden for nævnet er dommer, og dennes stemme er udslagsgivende i tilfælde af stemmelighed blandt nævnets medlemmer. Endvidere skal det udtrykkeligt fremgå af den lov eller bekendtgørelse, hvor nævnet reguleres, at de øvrige medlemmer skal fungere uafhængigt i deres virke i nævnet. Der kan herved henvises til EU-Domstolens dom af 24. maj 2016 i sag C-396/14, MT Højgaard A/S og Züblin A/S mod Banedanmark, hvor EU-Domstolen fastslog, at Klagenævnet for Udbud opfylder kriteriet om uafhængighed og derfor kan forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen.

Hvis det ønskes sikret, at et nævn lever op til kriteriet om uafhængighed, skal lovforslaget (eller den senere bekendtgørelse udstedt i medfør af loven) derfor indeholde krav om, at formanden for nævnet skal være dommer, og at dennes stemme skal være udslagsgivende i tilfælde af stemmelighed blandt nævnets medlemmer. Endvidere skal det udtrykkeligt fremgå, at de øvrige medlemmer skal fungere uafhængigt i deres virke i nævnet.

7.14. Digitaliseringsklar lovgivning

Ny lovgivning skal være digitaliseringsklar. Digitaliseringsklar lovgivning skal skabe grundlaget for en mere tidssvarende og sammenhængende offentlig forvaltning, som understøtter, at ressourcerne anvendes der, hvor det giver størst værdi for borgere, virksomheder m.v. og bidrager til en mere brugervenlig, lettilgængelig og transparent offentlig sektor, som understøtter den enkeltes retssikkerhed. Digitaliseringsklar lovgivning handler kort sagt om at sikre, at lovgivningen passer til det digitale samfund, som Danmark er.

Både forslag til hovedlove og ændringslove samt nye administrative forskrifter, navnlig bekendtgørelser, skal være digitaliseringsklar. Desuden bør det ved væsentlige ændringer i gældende lovgivning overvejes, om det er relevant at foretage en mere grundlæggende revision af hovedlovgivningen med henblik på at gøre den digitaliseringsklar.

Lovgivningen er digitaliseringsklar, hvis lovgivningen er udformet i overensstemmelse med de syv principper for digitaliseringsklar lovgivning, samt hvis lovforslagets implementeringskonsekvenser for det offentlige er beskrevet i det obligatoriske punkt om økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige i lovforslagets almindelige bemærkninger.

De syv principper for digitaliseringsklar lovgivning er:

- 1) *Enkle og klare regler.* Lovgivningen bør være enkel og klar, så den er let at forstå for borgere og virksomheder. Enkle og klare regler er nemme at forvalte og bidrager til en mere ensartet administration og digital understøttelse.
- 2) *Digital kommunikation.* Lovgivningen skal understøtte digital kommunikation med borgere og virksomheder. For de borgere og virksomheder, som ikke kan bruge digitale løsninger, skal der fortsat tilbydes andre løsninger.
- 3) *Muliggør automatisk sagsbehandling.* Lovgivningen skal understøtte, at administrationen af lovgivningen kan ske helt eller delvis digitalt og under hensyntagen til borgernes

og virksomhedernes retssikkerhed. Det indebærer bl.a., at lovgivningen i udgangspunktet udformes, så der anvendes objektive kriterier, hvor det er hensigtsmæssigt.

- 4) *Sammenhæng på tværs – ensartede begreber og genbrug af data.* Data og begreber skal så vidt muligt genbruges på tværs af myndigheder.
- 5) *Tryk og sikker datahåndtering.* En høj grad af digitalisering forudsætter, at datasikkerhed prioriteres højt. Derfor bør der i det lovforberedende arbejde være fokus på, om ny lovgivning giver anledning til særlige opmærksomhedspunkter i forhold til en tryk og sikker håndtering af borgernes og virksomhedernes data.
- 6) *Anvendelse af offentlig infrastruktur.* Lovgivningen skal tage højde for, at det er muligt at anvende eksisterende offentlig it-infrastruktur som f.eks. MitID, Digital Post, Nem-Konto og eIndkomst.
- 7) *Forebygger snyd og fejl.* Lovgivningen skal udformes, så den giver mulighed for effektiv it-anvendelse i kontroløjemed.

Fagministeriet skal gennemføre en konsekvensvurdering af lovforslagets implementeringskonsekvenser. Det omfatter også forholdet til principperne for digitaliseringsklar lovgivning. De offentlige implementeringskonsekvenser skal fremgå af det obligatoriske punkt om økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises nærmere til pkt. [4.2.7].

Derudover følger det af den politiske aftale, at betydningen for borgerne skal vurderes. Eventuelle konsekvenser for borgerne beskrives dog under det obligatoriske punkt om administrative konsekvenser for borgerne i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises herom til pkt. [4.2.9].

Udkast til lovforslag, som fagministeriet vurderer indebærer implementeringskonsekvenser, sendes til Digitaliseringsstyrelsens sekretariat for digitaliseringsklar lovgivning (klarlovgivning@digst.dk) så vidt muligt 6 uger før offentlig høring. Der henvises om forelæggelse for Digitaliseringsstyrelsen nærmere til pkt. [8.1.1].

For en uddybende beskrivelse af de syv principper for digitaliseringsklar lovgivning henvises til vejledning om digitaliseringsklar lovgivning. Vejledningen beskriver bl.a., hvordan digitalisering og implementering kan indtænkes i udkast til lovforslag. Derudover indeholder vejledningen en række konkrete eksempler på, hvordan digitalisering på forskellige lovområder er indtænkt i lovforslag. Til sidst i vejledningen er desuden indsat et uddrag af Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til offentlige it-løsninger, som beskriver, hvilke forvaltningsretlige problemstillinger der kan være grund til at være opmærksom på ved indførelsen af digital sagsbehandling. Vejledningen kan findes på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside,

digst.dk, under »Digital transformation«/»Digitaliseringsklar lovgivning«/»Vejledning«/»vejledninger« eller på:

<https://digst.dk/digital-transformation/digitaliseringsklar-lovgivning/vejledning/vejledninger/>.

7.15. Innovations- og iværksættertjek for erhvervsrettet regulering

[Udformningen af dette punkt afhænger af, at der udstedes en vejledning om innovations- og iværksættertjekket.]

7.16. Geografi i lovgivningen

Digitaliseringsstyrelsen og Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur har udarbejdet en vejledning om, hvordan geografi og geodata kan indarbejdes i lovgivningen, og hvordan stedbestemmelser kan udformes i lovgivningen.

Vejledningen skal bidrage til en bedre og mere entydig stedbestemmelse i lovgivningen, der gør det tydeligere for borgere, virksomheder m.v., hvor reglerne finder anvendelse. Endvidere skal vejledningen bidrage til, at regler om stedbestemmelse i lovgivningen kan administreres enkelt og effektivt, at geodata, som etableres i forbindelse med nye love og bekendtgørelser, følger fællesoffentlige standarder og kan anvendes tværoffentligt, og at allerede eksisterende fællesoffentlige geodata anvendes i lovgivningen.

Vejledningen indeholder bl.a. en række eksempler på, hvordan stedbestemmelse ved hjælp af kort, koordinater m.v. kan foretages.

Der henvises nærmere til vejledning nr. 9428 af 6. juli 2020 om geografi i lovgivningen:

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2020/9428>.

8. Forelæggelse for andre ministerier, Europa-Kommis- sionen m.v.

8.1. Forelæggelse for andre ministerier m.v.

8.1.1. Finansministeriet

Vil lovforslaget have væsentlige økonomiske, implementerings- eller personalemæssige konsekvenser for stat, kommuner eller regioner, bør den påtænkte løsning tages op med Finansministeriet på det tidligst mulige tidspunkt. Udkastet til lovforslag bør således forelægges for Finansministeriet, inden udkastet præsenteres for eksterne parter. I den forbindelse skal der desuden tages stilling til, om lovforslaget skal forelægges for regeringens økonomiudvalg.

De erhvervsøkonomiske konsekvenser på samfundsniveau omfatter afledte effekter i økonomien som helhed og strukturelle BNP-effekter. Der er krav om at foretage en vurdering af forslagens virkninger på det strukturelle BNP, hvis de direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser overstiger 50 mio. kr., eller hvis virkningen på strukturelt BNP vurderes at være større end 100 mio. kr. Finansministeriet er ansvarligt for beregning af BNP-effekter. Der er dog visse undtagelser på skatte- og afgiftsområdet. Finansministeriet kontaktes så vidt muligt 4 uger før den offentlige høring med henblik på beregning af BNP-effekter, ligesom Finansministeriet kan være behjælpeligt med vurderingen af eventuelle afledte effekter.

Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet beskrives i det obligatoriske punkt herom i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises nærmere til pkt. [4.2.8].

Udkast til lovforslag, som fagministeriet vurderer indebærer implementeringskonsekvenser for det offentlige, forelægges for Digitaliseringsstyrelsens sekretariat for digitaliseringsklar lovgivning så vidt muligt 6 uger før den offentlige høring. Udkastet sendes til klarlovgivning@digst.dk.

Implementeringskonsekvenser for det offentlige beskrives i det obligatoriske punkt om økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises nærmere til pkt. [4.2.7].

Der henvises endvidere til pkt. [7.14] om digitaliseringsklar lovgivning og til Digitaliseringsstyrelsens vejledning om digitaliseringsklar lovgivning, som kan findes på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside, digst.dk, under »Digital Transformation«/»Digitaliseringsklar lovgivning«/»Vejledning«/»Vejledninger« eller på:

<https://digst.dk/digital-transformation/digitaliseringsklar-lovgivning/vejledning/vejledninger/>.

Det bemærkes, at det følger af Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), at der ved ændring i udgifts- eller opgavefordelingen mellem stat, kommuner og regioner samt ved ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes og regionernes virksomhed skal ske en regulering af det generelle statstilskud (bloktilskuddet) til kommuner og regioner for de økonomiske konsekvenser heraf. For en nærmere beskrivelse af Det Udvidede Totalbalanceprincip henvises til vejledning nr. 63 af 9 oktober 2007 om det udvidede totalbalanceprincip (DUT):

<https://www.retsinformation.dk/eli/mt/2007/63>.

8.1.2. Erhvervsministeriet

Alle udkast til erhvervsrettede lovforslag skal så vidt muligt 6 uger før den offentlige høring sendes til Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering. Udkastet sendes til letbyrder@erst.dk sammen med udfyldte udgaver af de skemaer, som er beskrevet nærmere nedenfor.

I forbindelse med, at udkastet til lovforslag sendes til Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering, kan der vedlægges et udfyldt oplysningsskema om de administrative konsekvenser. Styrelsen bruger det udfyldte skema til at vurdere, om udkastet til lovforslag medfører administrative byrder eller lettelser for erhvervslivet. Oplysningsskemaet kan findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, erhvervsstyrelsen.dk, under »Ansvarsområder«/»Enklere regler og et velfungerende marked«/»For myndigheder: Effektiv og agil regulering«/»Krav til erhvervsrettet regulering«/»Myndigheders konsekvensvurderinger«/»Administrative konsekvensvurdering« eller på:

<https://erhvervsstyrelsen.dk/administrative-konsekvensvurderinger>.

Det er fagministeriets ansvar at udarbejde retvisende og fyldestgørende beskrivelser samt eventuel kvantificering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser. Fagministeriet skal derfor sørge

for, at vurderingen af de administrative konsekvenser indgår i den samlede erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering.

Hvis der foreslås indført regler, der vil medføre væsentlige negative erhvervsøkonomiske konsekvenser, det vil sige administrative byrder over 4 mio. kr. eller øvrige efterlevelseshylder over 10 mio. kr. – løbende såvel som omstillingsomkostninger – skal reglerne forelægges for regeringens økonomiudvalg før den offentlige høring.

De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet beskrives i det obligatoriske punkt herom i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises nærmere til pkt. [4.2.8].

Der henvises i øvrigt til Erhvervsministeriets vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger, som kan findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, erhvervsstyrelsen.dk, under »Vejledninger« eller på:

<https://erhvervsstyrelsen.dk/vejledning-erhvervsøkonomiske-konsekvensvurderinger>.

Hvis det med lovforslaget foreslås at implementere EU-regulering eller indføre nationale særregler på et område med overvejende EU-regulering, herunder videreføre den gældende implementering eller de gældende nationale særregler, vedlægges endvidere et udfyldt implementeringsskema, når udkastet sendes til Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering. I skemaet redegøres der for, om principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering er efterlevet.

Udkastet til lovforslag skal forelægges for regeringens økonomiudvalg, hvis de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering fraviges, og implementeringen medfører væsentlige negative erhvervsøkonomiske konsekvenser. Væsentlige negative erhvervsøkonomiske konsekvenser er, når der forventes administrative byrder, som overstiger 4 mio. kr., eller øvrige efterlevelseshylder, der overstiger 10 mio. kr. – løbende såvel som omstillingsomkostninger. Dette gælder også ved fastholdelse af krav i strid med principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering.

Øvrige udkast til lovforslag, der fraviger principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering, og som ikke medfører væsentlige negative erhvervsøkonomiske konsekvenser, skal godkendes af erhvervsministeren og den relevante fagminister inden den offentlige høring.

Forholdet til principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering beskrives i det obligatoriske punkt om forholdet til EU-retten i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises herom til pkt. [4.2.12].

Der henvises om principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering til pkt. [7.4.2] og til Erhvervsministeriets vejledning herom, hvor også implementeringsskemaet kan findes. Vejledningen kan findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, erhvervsstyrelsen.dk, under »Vejledninger« eller på:

<https://erhvervsstyrelsen.dk/vejledning-om-principper-implementering-af-erhvervsrettet-eu-regulering>.

Det ressortansvarlige ministerium skal udarbejde implementeringsplaner for alle erhvervsrettede EU-retsakter (direktiver, forordninger, gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter), som medfører erhvervsøkonomiske konsekvenser, og som helt eller delvist skal implementeres i dansk ret. Implementeringsplanerne skal sendes til sekretariatet for Erhvervslivets EU- og Regelforum senest 4 uger efter offentliggørelsen i EU-tidende med henblik på forelæggelse for forummets medlemmer.

Der henvises om implementeringsplaner til pkt. [7.4.3] og til Erhvervsstyrelsens skabelon til implementeringsplaner for EU-retsakter og quickguide for udarbejdelse af implementeringsplaner, som kan findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, erhvervsstyrelsen.dk, under »Ansvarsområder«/»Enklere regler og et velfungerende marked«/»For myndigheder: Effektiv og agil regulering«/»Krav til erhvervsrettet regulering«/»Vurdering ved implementering af erhvervsrettet EU-regulering«/»Sådan udarbejder I implementeringsplaner« eller på:

<https://erhvervsstyrelsen.dk/saadan-udarbejder-i-implementeringsplaner>

Udkast til lovforslag, der vurderes at indebære statsstøtte efter EUF-Traktatens artikel 107, stk. 1, skal så tidligt som muligt forelægges for Statsstøttesekretariatet i Erhvervsministeriet, som kan beslutte, om lovforslaget skal forelægges for Statsstøtteudvalget.

Forholdet til statsstøttereglerne beskrives i det obligatoriske punkt om forholdet til EU-retten i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises herom til pkt. [4.2.12].

Yderligere oplysninger kan endvidere findes på Erhvervsministeriets hjemmeside, em.dk, under »Ministeriet«/»Arbejdsområder«/»Erhvervsregulering og internationale forhold«/»Statsstøtte« eller på:

<https://em.dk/ministeriet/arbejdsomraader/erhvervsregulering-og-internationale-forhold/stats-stoette/>.

8.1.3. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Miljøministeriet

Udkast til lovforslag, der har klima-, miljø- eller naturmæssige konsekvenser over nærmere angivne væsentlighedsgrænser, skal sendes i høring i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (klimamæssige konsekvenser) eller Miljøministeriet (miljø- og naturmæssige konsekvenser) så vidt muligt 6 uger før den offentlige høring.

Udkast til lovforslag med klimamæssige konsekvenser over grænseværdierne sendes til klimakonsekvenser@kefm.dk. Udkast til lovforslag med miljø- og naturmæssige konsekvenser over grænseværdierne sendes til GU-sek@mim.dk.

Herudover skal udkast til lovforslag som udgangspunkt forelægges for regeringens udvalg for grøn omstilling, hvis udkastet har konsekvenser over væsentlighedsgrænserne.

Klimamæssige konsekvenser og miljø- og naturmæssige konsekvenser beskrives i de obligatoriske punkter herom i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises nærmere til pkt. [4.2.10] og [4.2.11].

Der henvises nærmere til vejledning om vurdering af konsekvenser for klima, miljø og natur, der kan findes på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet hjemmeside, kefm.dk, under »Klima og vejr«/»Klima-, miljø- og naturmæssige konsekvens-vurderinger« eller på:

<https://kefm.dk/klima-og-vejr/konsekvenser-for-klima-miljoe-og-natur>.

8.1.4. Datatilsynet

Ved udarbejdelse af lovforslag, der har betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af personoplysninger, skal der indhentes en udtalelse fra Datatilsynet, jf. databeskyttelseslovens § 28. I praksis indhentes udtalelsen fra Datatilsynet ofte i forbindelse med den offentlige høring.

8.1.5. Rigsrevisor

Udkast til lovforslag, der omfatter revisionsspørgsmål af større betydning, skal inden fremsættelsen sendes til rigsrevisor, jf. § 7 i lov om revisionen af statens regnskaber m.m., jf. lovbeholdelse nr. 101 af 19. januar 2012. Det gælder, hvor staten eller en af de institutioner m.v., der er nævnt i lovens § 2, stk. 1, nr. 2-4, skal oprette eller deltage i en virksomhed gennem kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte eller i en virksomhed, der modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov. Udkastet bør sendes til rigsrevisor så tidligt som muligt inden fremsættelsen.

8.1.6. Justitsministeriet

Hvis et udkast til lovforslag efter fagministeriets opfattelse rejser mere vanskelige eller principielle spørgsmål om forholdet til f.eks. grundloven, EU-retten, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller almindelige retsprincipper eller eventuel fravigelse af regler på Justitsministeriets område, herunder reglerne i databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven eller lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, vil det ofte være hensigtsmæssigt at forelægge disse spørgsmål særskilt for Justitsministeriet, så vidt muligt inden udkastet til lovforslag sendes i offentlig høring.

Den egentlige lovtekniske gennemgang, som Justitsministeriet foretager af alle udkast til regeringslovforslag, sker på baggrund af det »færdige« udkast, som fagministeriet skal sende til Justitsministeriet, når det har været i offentlig høring, og der er foretaget de eventuelle rettelser og justeringer af udkastet, som høringen måtte give anledning til. Der henvises om den lovtekniske gennemgang nærmere til pkt. [9.2.2].

8.1.7. Øvrige ministerier

Der kan også være behov for at inddrage andre ministerier eller styrelser m.v. i forbindelse med udarbejdelsen af udkastet til lovforslag, herunder Statsministeriet, hvis der vurderes at være et konkret behov herfor. Dette er navnlig tilfældet, hvis lovforslaget vil kunne betyde, at der bliver behov for at foretage konsekvensændringer i andre fagministeriers lovgivning. Tilsvarende er det tilfældet, hvis et udkast til lovforslag rejser spørgsmål af en karakter, som hører under et andet ministeriums ressort.

8.2. Forelæggelse for de færøske og grønlandske myndigheder

Udkast til lovforslag, som territorialt omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland, skal inden fremsættelsen for Folketinget forelægges for de færøske eller grønlandske myndigheder. Der kan fastsættes en frist for afgivelse af udtalelse.

Er der tale om et lovforslag, som skal gælde for Danmark og helt eller delvist også skal gælde direkte for Færøerne eller Grønland, eller et lovforslag, som indeholder bestemmelser, der udelukkende vedrører Færøerne eller Grønland eller har særlig betydning for Færøerne eller Grønland, afventes de færøske eller grønlandske myndigheders udtalelse som udgangspunkt, inden lovforslaget fremsættes for Folketinget. Dette kan få væsentlig betydning for den tid, der må påregnes til at gennemføre loven. Det skyldes, at det følger af færøsk og grønlandsk lovgivning, at udkastet vil skulle behandles i Lagtinget eller Inatsisartut som led i de færøske eller grønlandske myndigheders behandling af sagen.

Lovforslaget kan dog i ekstraordinære situationer, f.eks. i særligt hastende tilfælde, fremsættes parallelt for Folketinget og Lagtinget eller Inatsisartut, inden de færøske eller grønlandske myndigheders udtalelse foreligger. Er der tale om et lovforslag, som skal gælde for Danmark og helt eller delvist også skal gælde direkte for Færøerne eller Grønland, kan lovforslaget om nødvendigt også vedtages af Folketinget, inden de færøske eller grønlandske myndigheders udtalelse foreligger.

Fremsættelse og vedtagelse af lovforslag, der indeholder anordningshjemmel, behøver ikke afvente en eventuel udtalelse fra de færøske eller grønlandske myndigheder. Modtages der en udtalelse efter fremsættelsen, bør Folketinget orienteres herom, eventuelt i form af et supplerende høringsnotat.

Det er i øvrigt vigtigt at være opmærksom på, at Statsministeriet skal inddrages i sager om Færøerne eller Grønland, som rejser spørgsmål om den færøske hjemmestyreordning eller den grønlandske selvstyreordning, eller som er af væsentlig økonomisk, principiel eller politisk betydning. Statsministeriet skal endvidere inddrages i sager om de færøske eller grønlandske myndigheders overtagelse af sagsområder. Hvor de nævnte sager forelægges for de færøske eller grønlandske myndigheder, skal Statsministeriet inddrages inden forelæggelsen for de færøske eller grønlandske myndigheder.

Der henvises om disse spørgsmål nærmere til Statsministeriets vejledning nr. 9000 af 2. januar 2023 om ministeriers behandling af sager vedrørende Færøerne og vejledning nr. 9001 af 2. januar 2023 om ministeriers behandling af sager vedrørende Grønland:

Færøerne: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2023/9000>.

Grønland: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2023/9001>.

Der henvises om territorialbestemmelser og særlige love for Færøerne og Grønland til pkt. [3.8].

8.3. Forelæggelse for Europa-Kommissionen m.v.

Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (EUF-Traktaten) og flere direktiver indeholder bestemmelser om, at medlemsstaterne på nærmere angivne områder skal høre Europa-Kommissionen, før de udsteder nationale regler. Er et lovforslag omfattet af en høringsforskrift, skal dette angives i bemærkningerne, og der skal redegøres for den foretagne høring.

Et lovforslag bør i almindelighed ikke fremsættes, før en høring er gennemført i overensstemmelse med den pågældende høringsforskrift. Hvis det findes nødvendigt at fremsætte et lovforslag, inden høringsproceduren er gennemført, bør der redegøres for baggrunden herfor. Det kan i denne situation være hensigtsmæssigt at fastsætte en administrativ ikrafttrædelse. En sådan løsning med administrativ ikrafttræden kan dog ikke anvendes ved udkast til lovforslag, der skal notificeres efter informationsproceduredirektivet (se herom nedenfor).

Hvis der under folketingsbehandlingen foretages væsentlige ændringer i lovforslaget, skal der ske fornyet høring af Kommissionen.

Et i praksis vigtigt eksempel på en høringsforskrift findes i EUF-Traktatens artikel 108, stk. 3, om statsstøtte. Efter denne bestemmelse har medlemsstaterne som udgangspunkt pligt til at anmelde nye statsstøtteforanstaltninger og ændringer i gældende statsstøtteforanstaltninger til Kommissionen, og medlemsstaten må ikke gennemføre en anmeldt støtteforanstaltning, inden Kommissionen har truffet eventuel beslutning om godkendelse af støtten.

Et andet i praksis vigtigt eksempel på en høringsforskrift findes i det såkaldte informationsproceduredirektiv (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (kodifikation)). Direktivet fastsætter, at medlemsstaterne skal sende *udkast* til tekniske forskrifter til Kommissionen og afvente de øvrige medlemsstaters og Kommissionens reaktion herpå i mindst 3 måneder (stand still-perioden). I stand still-perioden må lovforslaget ikke vedtages. Visse typer af udkast til tekniske forskrifter er dog undtaget fra stand still-ordningen, ligesom der findes en særlig hasteprocedure.

Efter EU-Domstolens praksis indebærer en manglende notifikation efter informationsproceduredirektivet, at den pågældende forskrift ikke kan gøres gældende over for en borger eller virksomhed af de nationale myndigheder, jf. bl.a. EU-Domstolens dom af 4. februar 2016 i sag C-336/14, Ince, præmis 67. Der er i øvrigt krav om, at der i den pågældende forskrift henvises til direktivet. Dette bør ske ved, at der indsættes en note til lovens titel (se nærmere pkt. [7.4.5.3]).

Informationsproceduredirektivet er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 1087 af 8. juli 2016 om EU's informationsprocedure for tekniske forskrifter og forskrifter for informationssamfundets tjenester.

Der henvises i øvrigt til Erhvervsstyrelsens vejledning om notifikationsprocedurerne. Vejledningen kan findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, erhvervsstyrelsen.dk, under »Vejledninger« eller på:

<https://erhvervsstyrelsen.dk/vejledning-eus-informationsprocedure-varer-og-digitale-tjenester>.

Hvis en (national) retsforskrift berører Den Europæiske Centralbanks kompetenceområde, skal centralbanken høres over *udkastet* til retsforskriften, jf. EUF-Traktatens artikel 127, stk. 4, og artikel 4 i Protokol om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank og Rådets beslutning 98/415/EF af 29. juni 1998 om de nationale myndigheders høring af Den Europæiske Centralbank om udkast til retsforskrifter. Det fremgår af den nævnte beslutning, at der navnlig kan være tale om f.eks. valutaforhold, betalingsmidler, finansielle/statistiske spørgsmål, clearing- og betalingssystemer samt regler for finansielle institutioner af betydning for de finansielle markeders stabilitet (og for medlemslande uden for euroområdet også retsforskrifter om pengepolitiske instrumenter).

Høring af Den Europæiske Centralbank foretages af de relevante fagministerier. Der vil normalt skulle påregnes en høringsfrist på mindst 1 måned i forhold til centralbanken. Retsskrifter skal sendes til info@ecb.europa.eu. Ønsker centralbanken herefter at afgive en vurdering, skal retsforskriften efterfølgende også sendes til office.president@ecb.europa.eu.

Der er også på mange andre områder fastsat høringsprocedurer.

Som eksempel kan nævnes transportområdet, jf. Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 357/2009/EF af 22. april 2009 om en fremgangsmåde til forudgående undersøgelse og forhandling om visse administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som medlemsstaterne påtænker at udstede på transportområdet (kodifikation).

Som et andet eksempel kan nævnes Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (servicedirektivet), der indeholder en pligt til at notificere visse krav og tilladelsesordninger. Servicedirektivet stiller modsat informationsproceduredirektivet ikke krav om en stand still-periode i forbindelse med disse notifikationer. Der henvises til bekendtgørelse nr. 1361 af 15. december 2009 om pligt til indrapportering af krav til Europa-Kommissionen og til Erhvervsstyrelsens ovennævnte vejledning, der også omfatter notifikationer efter servicedirektivet.

Som et tredje eksempel kan nævnes Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (e-handelsdirektivet), der i artikel 3, stk. 4, litra b, indeholder en pligt til at notificere foranstaltninger, som begrænser adgangen til at levere en informationssamfundstjeneste, over for en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat. Der henvises også til § 6 i lov nr. 227 af 22. april 2002 om tjenester i informationssamfundet, herunder visse aspekter af elektronisk handel. Iagttagelse af notifikationspligten er en gyldighedsbetingelse for den nationale regulering, uanset at notifikationsproceduren ikke indeholder krav om en stand still-periode, jf. EU-Domstolens dom af 19. december 2019 i sag C-390/18, X, præmis 96.

9. Fra offentlig høring til fremsættelse

9.1. Offentlig høring

9.1.1. Om offentlig høring

Det er vigtigt at have klarhed over, hvilken indstilling de myndigheder, organisationer m.v., som vil blive berørt af en lovregulering, har til det påtænkte lovforslag.

Dette er bl.a. væsentligt for det pågældende fagministeriums vurdering af, om udkastet til lovforslag ud fra tekniske og indholdsmæssige synspunkter kan anses for egnet og må forventes at være muligt at efterleve i praksis, samt for Folketingets bedømmelse af, om lovforslaget kan anses for rimeligt og hensigtsmæssigt.

Det er også et selvstændigt mål at sikre, at de berørte parter inddrages i udarbejdelsen af lovgivning, som vedrører deres forhold.

Bl.a. på denne baggrund bør der – som altovervejende hovedregel – foretages offentlig høring over udkast til lovforslag – medmindre lovforslaget f.eks. bygger på en betænkning, der har været i offentlig høring.

Udkast til lovforslag, som sendes i offentlig høring, bør i almindelighed være »færdige«, bl.a. således at der er fuldstændige bemærkninger til lovforslaget. Det kan efter omstændighederne også være relevant at vedlægge andet materiale af betydning for vurderingen af udkastet.

I forbindelse med offentlige høringer udarbejdes der et høringsbrev og en høringsliste, som vedlægges brevet.

Den offentlige høring bør som altovervejende hovedregel være afsluttet ved fremsættelsen af lovforslaget for Folketinget. Kun ved en sådan forudgående offentlig høring har det pågældende fagministerium mulighed for at foretage de ændringer i udkastet, som høringen måtte medføre, før fremsættelsen for Folketinget. Hvis den offentlige høring først afsluttes efter fremsættelsen af lovforslaget, vil det endvidere typisk, hvis høringen skal give mening, være nødvendigt for de hørte myndigheder, organisationer m.v. at udarbejde høringssvaret inden for en meget kort frist, i almindelighed inden lovforslagets 1. behandling i Folketinget. Desuden vil det ofte være vanskeligt for fagministeriet på en tilstrækkelig grundig måde at foretage de

ændringer i lovforslaget, som efter den offentlige høring må anses for nødvendige eller dog hensigtsmæssige.

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 24. marts 2021 en beretning om hastebehandling af regeringens lovforslag (Folketingstidende 2020-21, tillæg B, beretning nr. 15). Det fremgår af beretningen, at regeringens lovforslag, uanset at de ønskes hastebehandlet, som altovervejende hovedregel bør sendes i høring. I den forbindelse bør de almindelige principper for høring ifølge beretningen følges så nært, som omstændighederne tillader, idet det naturligvis må anerkendes, at høringsfristerne nødvendigvis må være kortere end det almindeligt anerkendte udgangspunkt på mindst 4 uger. Selv i tilfælde, hvor et lovforslag ønskes gennemført på meget kort tid, f.eks. nogle enkelte dage, bør det ifølge beretningen sendes i høring. Også en høring, som sker samtidig med fremsættelsen og med en frist på ganske få dage eller endda en enkelt dag, vil ifølge beretningen være at foretrække frem for, at der slet ikke sker høring. Eventuelt vil en høring, hvis et egentligt udkast til lovforslag endnu ikke foreligger, ifølge beretningen kunne ske over et notat eller lignende, der kort beskriver lovgivningsinitiativets hovedindhold. Er intet andet praktisk muligt, vil selv en mundtlig høring af de mest centrale interessenter på området, hvorefter disses synspunkter sammenfattes af vedkommende ministerium eller styrelse i et kort notat, ifølge beretningen være bedre end ingen høring. Er det ganske undtagelsesvis ikke muligt af hensyn til sagens hastende karakter at udarbejde et høringsnotat, bør dette ifølge beretningen heller ikke afholde vedkommende ministerium eller styrelse fra at iværksætte høring over lovforslaget. I så fald må høringssvarene blot oversendes til vedkommende folketingsudvalg uden nærmere kommentarer. I det helt ekstraordinære tilfælde, at der ikke foretages høring, bør regeringen ifølge beretningen skriftligt, tidligt og tydeligt begrunde dette over for vedkommende folketingsudvalg.

Som nærmere beskrevet i pkt. [6.2] kan f.eks. et hensyn til at hindre spekulation i form af »hamstring«, der ville kunne modvirke formålet med loven i tidsrummet indtil lovens håndhævelsestidspunkt, føre til, at loven gives tilbagevirkende kraft fra tidspunktet for fremsættelsen af lovforslaget for Folketinget. I givet fald bør lovforslaget sendes i offentlig høring samtidig med fremsættelsen.

Hvis et forslag ikke sendes i offentlig høring eller først sendes i offentlig høring umiddelbart inden eller samtidig med fremsættelsen, bør ministeren oplyse dette i fremsættelsestalen (se herom pkt. [9.6]). Ministeren bør endvidere redegøre for baggrunden herfor samt for, om ministeren ønsker lovforslaget 1. behandlet, inden hørings svar og høringsnotat i givet fald kan foreligge. I det obligatoriske punkt om hørte myndigheder og organisationer m.v. i lovforsla-

gets almindelige bemærkninger (se herom pkt. [4.2.13]) bør der endvidere medtages en begrundelse for, at forslaget ikke sendes i offentlig høring eller først sendes i offentlig høring umiddelbart inden eller samtidig med fremsættelsen.

Det bemærkes i øvrigt, at en tidlig og mere direkte kontakt til målgruppen for lovgivningen, f.eks. virksomheder, interesseorganisationer eller offentlige myndigheder, i nogle tilfælde kan være en fordel, f.eks. i forbindelse med implementering af EU-regulering. Derved kan der indhentes information og konkrete erfaringer, der kan bidrage til, at den nye lovgivning udformes så hensigtsmæssigt og så lidt administrativt belastende som muligt.

Det bemærkes endvidere, at der i en række tilfælde er krav om forelæggelse af udkast til lovforslag for andre ministerier, Europa-Kommissionen m.v. før den offentlige høring. Der henvises nærmere til pkt. [8].

9.1.2. Høringsfrist

Høringsfristen må afpasses efter de nærmere omstændigheder, men bør være så lang, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar. Der bør herved også tages hensyn til, at bl.a. offentlige myndigheder, der høres, kan have behov for at indhente udtalelser fra underordnede særligt sagkyndige institutioner m.v. Under normale omstændigheder vil en høringsfrist på 4 uger være passende.

Det bemærkes, at Folketinget den 6. juni 2012 vedtog folketingsvedtagelse V 76 om god regeringsførelse. Det fremgår bl.a. af vedtagelsen, at Folketinget understreger vigtigheden af, at der bør fastsættes rimelige høringsfrister vedrørende lovforslag, og at Folketinget derfor beklager, at lovforslag i visse tilfælde er udsendt med meget korte høringsfrister, selv om Folketinget anerkender, at det politiske arbejde kan nødvendiggøre dette.

Det bemærkes herudover, at Folketingets Udvalg for Forretningsordenen den 24. marts 2021 afgav en beretning om hastebehandling af regeringens lovforslag (Folketingstidende 2020-21, tillæg B, beretning nr. 15), der også vedrører høringsfristen ved hastelovforslag. Der henvises herom til pkt. [9.1.1].

Endelig bemærkes det, at Folketingets Præsidium i september 2018 har henstillet til, at høringsperioden for lovforslag, der sendes i høring i eller over skolernes sommerferie, tidligst udløber 10 dage efter skoleferiens afslutning.

9.1.3. Høringsparter

Det er ikke muligt generelt at angive, hvem der bør høres over udkast til lovforslag. I almindelighed kan det siges, at alle myndigheder, organisationer m.v., der – praktisk eller mere principielt eller ideelt – vil blive berørt af lovforslaget, bør høres. Det bemærkes, at relevante høringsparter også kan omfatte færøske og grønlandske myndigheder, organisationer m.v., herunder når der er tale om et lovforslag, der territorielt omfatter Færøerne eller Grønland.

Det bemærkes endvidere, at der i en række tilfælde er krav om forelæggelse af udkast til lovforslag for andre ministerier, Europa-Kommissionen m.v. før den offentlige høring. Der henvises nærmere til pkt. [8].

9.1.4. Orientering af Folketingets udvalg

Samtidig med, at et udkast til lovforslag sendes i offentlig høring, sendes udkastet til det eller de relevante folketingsudvalg til orientering. Det er forudsat, at der ikke fra det pågældende udvalg eller de enkelte medlemmers side stilles spørgsmål til ministeren om udkastet til lovforslag, før lovforslaget er fremsat.

9.1.5. Høringsportalen

Når udkastet til lovforslag sendes i offentlig høring, offentliggøres det på Høringsportalen, som findes på hoeringsportalen.dk. Foruden udkastet til lovforslag offentliggøres høringsbrevet samt høringslisten. Indkomne hørings svar og eventuelt høringsnotatet gøres ligeledes tilgængelige på Høringsportalen.

Formålet med Høringsportalen er at give interesserede borgere, virksomheder m.v. en digital indgang til lovforslag m.v. samt hørings svar, således at der skabes åbenhed i lovgivningsprocessen.

Der henvises i øvrigt til <https://hoeringsportalen.dk/>.

9.1.6. Hørings svar og høringsnotat

Det pågældende fagministerium sender de indkomne hørings svar og et høringsnotat til det relevante folketingsudvalg.

Høringsnotatet indeholder et kortfattet referat af høringssvarene og kommentarer fra ministeren til høringssvarene. Det er grunden til, at høringssnotatet ofte kaldes en kommenteret høringsoversigt. Af ministerens kommentarer i høringssnotatet fremgår det, på hvilke punkter høringssvarene er blevet imødekommet, og på hvilke punkter de ikke er blevet imødekommet, samt begrundelserne herfor.

Da lovforslag, der ikke er private lovforslag, fremsættes for Folketinget af regeringen, skal det ikke fremgå af høringssnotatet, hvis øvrige fagministerier undervejs i lovforberedelsen har haft bemærkninger til udkastet til lovforslag, eller at udkastet har været sendt i høring hos øvrige fagministerier. Hvis øvrige fagministerier anføres på høringsslisten, bør høringssnotatet dog også omfatte de pågældende øvrige fagministerier.

Høringssnotatet bør udformes med udgangspunkt i nedenstående eksempel. I eksemplet er forklarende tekst skrevet i kantet parentes. Punkter og tekst, der ikke er relevant for det konkrete lovforslag, udelades. Eksempel på høringssnotat:

»Høringssnotat om forslag til lov om ...

Indholdsfortegnelse

[Indholdsfortegnelsen placeres på første side]

1. Høringen

1.1. Høringsperiode

Et udkast til forslag til lov om ... har i perioden fra den [dato] til den [dato] (... dage) været sendt i høring hos en række myndigheder, organisationer m.v.

Udkastet til lovforslag blev den [dato] endvidere sendt til [relevant folketingsudvalg] til orientering.

Herudover blev udkastet til lovforslag offentliggjort på Høringsportalen den [dato].

1.2. Hørte myndigheder, organisationer m.v.

Nedenfor følger en alfabetisk oversigt over hørte myndigheder, organisationer m.v.

Ud for hver høringspart er det ved afkrydsning angivet, om der er modtaget hørings svar, og om høringsparten i givet fald har haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

Oversigten omfatter herudover interessenter, som ikke er blandt de hørte myndigheder, organisationer m.v., men på egen foranledning har sendt bemærkninger til udkastet til lovforslag. Sådanne interessenter er i oversigten markeret med *.

Høringspart	Hørings- svar mod- taget	Bemærk- ninger	Ingen be- mærknin- ger	Ønsker ikke at afgive hø- rings svar
...	X		X	

[Kolonnen med overskriften »Ønsker ikke at afgive hørings svar« medtages kun, hvis der er modtaget et eller flere sådanne svar på høringen.]

2. Høringssvarene

Nedenfor gengives de væsentligste punkter i de indkomne hørings svar om udkastet til lovforslag.

X-ministeriets bemærkninger til hørings svarene, herunder om der er foretaget ændringer i anledning af hørings svarene, er skrevet med kursiv.

Under pkt. 3 er det opsummeret, hvilke ændringer der er foretaget i forhold til det udkast, som har været i offentlig høring. Her omtales også ændringer, som ikke har baggrund i modtagne hørings svar, men er foretaget på X-ministeriets egen foranledning.

[Høringssvarene behøver ikke at blive gengivet i alfabetisk rækkefølge, men kan placeres og grupperes på passende vis, herunder placeres under flere punkter, f.eks. så beslægtede bemærkninger samles og kommenteres samlet. Navnet på høringsparten skrives med fed, så det er lettere at se, hvor høringspartens svar er omtalt. Høringssvarene gengives ikke ordret, men der gives et kortfattet referat, hvor de væsentligste punkter fremgår. Det bør fremgå, hvis der er dele af hørings svar, der ikke gengives, f.eks. hvis bemærkninger, som ikke angår lovforslaget, er udeladt.]

2.1. Generelle bemærkninger til lovforslaget

X-organisation anfører, at ...

Y-organisation giver udtryk for, at ...

Efter X-ministeriets opfattelse Ministeriet har på den baggrund ændret ...

Z-organisation giver udtryk for, at ...

Hertil bemærker X-ministeriet ...

2.2. Bemærkninger til de enkelte punkter i lovforslaget

[Punktet bør underinddeles i underpunkter (2.2.1, 2.2.2 osv.), der så vidt muligt svarer til strukturen i lovforslagets almindelige bemærkninger. En anden struktur kan dog anvendes, hvis det i det konkrete tilfælde vurderes hensigtsmæssigt. De væsentligste punkter fra høringssvarene gengives og kommenteres af ministeriet på samme måde som under pkt. 2.1 ovenfor.]

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

I forhold til det udkast til lovforslag, der har været i offentlig høring, indeholder det fremsatte lovforslag følgende indholdsmæssige ændringer:

- § 9 er udvidet, så den også omfatter ...
- Bemærkningerne til § 12 er ændret, så det fremgår, at ...

[De indholdsmæssige ændringer, der er foretaget, opsummeres i punktform. Er der ikke foretaget indholdsmæssige ændringer, anføres dette. Hvis der er foretaget indholdsmæssige ændringer, som ikke har baggrund i modtagne høringssvar, oplyses det, at den pågældende ændring er foretaget på ministeriets egen foranledning. Sådanne ændringer kan eventuelt placeres i en særskilt punktopstilling.]

Herudover er der foretaget ændringer af sproglig, redaktionel og lovteknisk karakter.«

Som bilag til høringsnotatet vedlægges kopi af de indkomne høringssvar.

Der bør udarbejdes en indholdsfortegnelse over høringssvarene med sidetal, og høringsvarene bør lægges i alfabetisk rækkefølge og påføres sidetal. Endvidere vedlægges høringsvarene i et søgbart dokument.

Høringsnotatet og høringsvarene oversendes normalt til det relevante udvalg i Folketinget samtidig med fremsættelsen, medmindre der konkret kan gives en begrundelse for at fravige denne frist. Udvalgssekretariatet bør i givet fald orienteres om den senere oversendelse og begrundelsen herfor.

Hvis høringsnotatet og høringsvarene ikke kan oversendes til Folketinget samtidig med fremsættelsen, bør materialet under alle omstændigheder oversendes senest torsdag kl. 15 i ugen før 1. behandlingen i Folketinget.

Hvis materialet til Folketinget ikke kan oversendes torsdag i ugen før en berammet 1. behandling, må det som udgangspunkt forventes, at 1. behandlingen udskydes, indtil materialet foreligger. Ministeren kan dog indgå anden aftale med Folketingets formand.

Det bemærkes, at Folketingets Udvalg for Forretningsordenen den 24. marts 2021 afgav en beretning om hastebehandling af regeringens lovforslag (Folketingstidende 2020-21, tillæg B, beretning nr. 15), der også vedrører spørgsmålet om udarbejdelse af høringsnotatet ved haste-lovforslag. Der henvises herom til pkt. [9.1.1].

9.2. Lovteknisk gennemgang

9.2.1. Lovteknisk gennemgang i eget ministerium

Ved cirkulæreskrivelse nr. 9003 af 12. november 1998 blev det anbefalet, at der etableres en særlig lovteknisk sagkundskab i hvert fagministerium (en lovteknisk enhed).

Når der foreligger et mere færdigt udkast til lovforslag, bør dette gives til den lovtekniske enhed i det enkelte fagministerium.

Forelæggelsen for den lovtekniske enhed bør ske i så god tid, at den lovtekniske enhed kan nå at færdigbehandle udkastet til lovforslag, før det sendes til lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet.

Den lovtekniske enhed foretager en gennemgang af udkastet. Gennemgangen bør omfatte de elementer, der indgår i Justitsministeriets lovtekniske gennemgang, jf. pkt. [9.2.2]. Herudover bør den lovtekniske enhed kunne se på spørgsmål, som ikke indgår i den lovtekniske gennemgang i Justitsministeriet. Det drejer sig om spørgsmål, der særligt er knyttet til det pågældende fagministeriums eget ressortområde, f.eks. om lovforslaget er i overensstemmelse med de retsprincipper m.v., der særligt gælder på det pågældende retsområde.

Det understreges, at det i første række er fagministeriernes ansvar at sikre, at lovgivningen har den fornødne kvalitet. Velfungerende og gennemtænkt lovgivning kan kun opnås, hvis der er den fornødne lovtekniske sagkundskab til stede i de fagministerier, der udarbejder lovforslagene.

9.2.2. Lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet

Udkast til lovforslag skal forelægges for Justitsministeriet med henblik på lovteknisk gennemgang. Ordningen gælder dog ikke forslag til finanslove og tillægsbevillingslove.

Udkastet til lovforslag bør sendes til Justitsministeriet til orientering samtidig med, at udkastet sendes i offentlig høring. Udkastet sendes til lovkvalitetskontoret@jm.dk. Det bør fremgå, at der er tale om et udkast til lovforslag, som er sendt i offentlig høring.

Justitsministeriet foretager først lovteknisk gennemgang af et udkast til lovforslag, når det er fremsendt i endelig udgave, det vil sige, når udkastet har været i offentlig høring, og der er foretaget de eventuelle rettelser og justeringer, som høringen måtte give anledning til. Der skal inden fremsendelsen være foretaget en grundig korrekturlæsning af udkastet.

Udkastet til lovforslag bør som udgangspunkt sendes til lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet *senest* 14 dage (fratrasket eventuelle helligdage, ferier m.v.) før det tidspunkt, hvor det pågældende fagministerium ønsker den lovtekniske tilbagemelding.

Hvis udkastet til lovforslag er særligt omfattende (det vil sige omkring 150 sider eller derover) eller rejser mere principielle eller vanskelige spørgsmål, bør fremsendelsen dog så vidt muligt ske tidligere. I tilfælde, hvor fagministeriet forventer, at fristen på 14 dage ikke vil kunne overholdes, bør der hurtigst muligt rettes henvendelse til Justitsministeriet med henblik på at aftale den nærmere procedure.

Udkast til lovforslag til lovteknisk gennemgang sendes – medmindre andet konkret er aftalt med en medarbejder i Justitsministeriet – til lov kvalitetskontoret@jm.dk med udtrykkelig angivelse af, at der er tale om et udkast til lovforslag til lovteknisk gennemgang. Det bør fremgå af fagministeriets anmodning, på hvilken dato lovforslaget forventes fremsat, og til hvem Justitsministeriets lovtekniske tilbagemelding kan ske. Er fagministeriet opmærksomt på, at der knytter sig særlige problemstillinger til lovforslaget, bør også sådanne problemstillinger omtales senest ved fremsendelsen af udkastet til Justitsministeriet. Hvis udkastet til lovforslag eller dele af udkastet har været drøftet med Justitsministeriet forud for den lovtekniske gennemgang, bør dette endvidere oplyses ved fremsendelse af udkastet til lovteknisk gennemgang.

Hvis der undtagelsesvis måtte være behov for, at den lovtekniske tilbagemelding sker med kort varsel, skal der rettes telefonisk henvendelse til Justitsministeriets Lovkvalitetskontor hurtigst muligt og senest samtidig med fagministeriets fremsendelse af udkastet til lovforslag.

Efter modtagelsen af udkastet til lovforslag retter Justitsministeriet henvendelse til den sagsbehandler i fagministeriet, som er angivet som kontaktperson, med henblik på at informere om det videre forløb, herunder med en angivelse af, hvornår Justitsministeriet forventer at kunne give den lovtekniske tilbagemelding. Den lovtekniske tilbagemelding gives normalt telefonisk eller på et virtuelt møde.

Formålet med den lovtekniske gennemgang i Justitsministeriet er at vurdere udkastet til lovforslag i forhold til regler og principper, der ikke i første række er knyttet til det pågældende sær område, men som har en mere almindelig og tværgående karakter. I korthed angår gennemgangen to forhold:

For det første foretages der en teknisk gennemgang af udkastet til lovforslag. Det undersøges f.eks., om udkastet sprogligt er affattet i overensstemmelse med de gældende retningslinjer, herunder om det er tilstrækkeligt klart og forståeligt, om opdelingen i paragraffer og kapitler m.v. er hensigtsmæssig, og om bemærkningerne til lovforslaget er fyldestgørende.

For det andet foretages der en indholdsmæssig gennemgang af udkastet til lovforslag. Udkastet bedømmes i forhold til f.eks. grundloven, dennes grundsætninger og almindelige retsprincipper, EU-retten og centrale tværgående love, herunder forvaltningsloven, offentlighedsloven, retsplejeloven, straffeloven og lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter. Også forholdet til generelle internationale menneskerettighedskonventioner vurderes i relevant omfang.

Der foretages i almindelighed ingen vurdering af, om udkastet til lovforslag er i overensstemmelse med de retsprincipper m.v., der særligt gælder på det pågældende retsområde. Det undersøges heller ikke, om udkastet stemmer overens med særlige folkeretlige regler og konventioner på området.

Endvidere kan det ikke forventes undersøgt, om den konkrete tekniske udmøntning af navnlig udkast til forslag til ændringslove er korrekt. Det kan således bl.a. ikke forventes undersøgt, om der f.eks. er behov for konsekvensændringer i lovens øvrige bestemmelser eller i andre love som følge af de foreslåede ændringer, eller om den konkrete formulering af udkastet til ændringslovforslag er korrekt afpasset efter den eller de bestemmelser i den gældende lov, som forslaget vedrører.

Spørgsmål, der særligt er knyttet til det pågældende fagministeriums egen lovgivning og sagsområde, må fagministeriet således i almindelighed selv stå inde for, idet Justitsministeriet i almindelighed ikke har et detaljeret kendskab til de retsområder, som fagministeriernes lovforslag vedrører.

Det må på den baggrund understreges, at det i første række er fagministeriernes ansvar at sikre, at lovgivningen har den fornødne kvalitet. Velfungerende og gennemtænkt lovgivning kan kun opnås, hvis der er den fornødne lovtekniske sagkundskab og opmærksomhed til stede i de fagministerier, der udarbejder lovforslagene. Det er derfor vigtigt, at de lovtekniske enheder, som er oprettet i disse fagministerier, har de ressourcer og kompetencer, som er nødvendige for at løse denne opgave.

9.3. Forelæggelse for regeringens koordinationsudvalg

Inden forelæggelsen af et udkast til lovforslag på ministermøde, forelægges udkastet for regeringens koordinationsudvalg.

Formålet med behandlingen i koordinationsudvalget er bl.a. at sikre, at der er sket den nødvendige politiske koordinering m.v. som led i lovforberedelsen.

Behandlingen i koordinationsudvalget sker normalt i skriftlig procedure. I særlige tilfælde, f.eks. i forbindelse med forberedelse af større samlede lovinitiativer, der omfatter flere lovforslag, kan forslagene behandles på et egentligt møde i koordinationsudvalget. I disse tilfælde deltager den eller de relevante fagministre i drøftelsen af forslagene.

Materialet til behandlingen i koordinationsudvalget omfatter normalt et resumé af forslaget udformet som et udkast til ministermøderesuméet samt et udkast til lovforslaget med bemærkninger. Hvis der ikke forud for forelæggelsen for regeringens koordinationsudvalg af et udkast til lovforslag er foretaget en lovteknisk gennemgang af forslaget i Justitsministeriet, eller hvis ændringer som følge af den lovtekniske gennemgang af udkastet til lovforslag endnu ikke er indarbejdet, bør resuméet ledsages af en bemærkning om, at »der tages forbehold for eventuelle lovtekniske bemærkninger«.

Behandlingen af udkastet til lovforslag i regeringens koordinationsudvalg sker normalt i ugen inden forelæggelsen på ministermødet. Mødematerialet sendes til Statsministeriet senest tirsdag kl. 10, medmindre andet aftales konkret med Statsministeriet. Statsministeriet udsender mødematerialet til de øvrige medlemmer af koordinationsudvalget.

Eventuelle bemærkninger til udkastet til lovforslag i den skriftlige procedure gives direkte til fagministeriet. Hvis Statsministeriet modtager bemærkninger, orienteres det pågældende fagministerium. Hvis der ikke er bemærkninger til lovforslaget, sætter Statsministeriet lovforslaget på dagsordenen til det følgende ministermøde, medmindre andet aftales konkret.

Nogle lovforslag drøftes også i regeringsudvalg inden den ovennævnte forelæggelse for regeringens koordinationsudvalg. Der kan f.eks. være behov for på et tidligere stadie at forelægge en sag for koordinationsudvalget om, hvilken ordning der skal foreslås. Herudover drøftes bl.a. lovforslag med væsentlige økonomiske konsekvenser typisk i regeringens økonomiudvalg. Der er i vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger og vejledning om principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering retningslinjer for, i hvilke tilfælde udkast til erhvervsrettede lovforslag skal forelægges for økonomiudvalget (se nærmere pkt. [8.1.2]). Endvidere er der i vejledning om vurdering af konsekvenser for klima, miljø og natur retningslinjer for, i hvilke tilfælde udkast til lovforslag med konsekvenser for klima, miljø og natur skal forelægges for regeringens udvalg for grøn omstilling (se nærmere pkt. [8.1.3]). Spørgsmålet om, hvilke regeringsudvalg der skal inddrages i arbejdet med et lovforslag, afgøres i øvrigt konkret.

9.4. Forelæggelse på ministermøde

Inden fremsættelsen for Folketinget forelægges udkastet til lovforslag på ministermøde, der normalt afholdes tirsdag formiddag. Forelæggelsen sker som udgangspunkt i den uge, hvor forslaget fremsættes.

På ministermødet kan vedkommende minister blive bedt om en kort mundtlig redegørelse for indholdet af lovforslaget samt eventuelt baggrunden for forslaget, herunder om det er en opfølgning på regeringsgrundlaget, en politisk aftale eller lignende.

Redegørelsen vil endvidere bl.a. kunne indeholde vurderinger af den »politiske timing« af forslaget, præsentationen af forslaget for offentligheden og medierne samt den videre politisk-parlamentariske behandling.

Til brug for behandlingen af lovforslaget på ministermødet fremsender ministeren udkastet til lovforslag med bemærkninger. Der bør som hovedregel være tale om det færdigtrykte udkast til lovforslag.

Ministermødematerialet omfatter også et såkaldt ministermøderesumé. I resuméet, der normalt bør være på højst én side, beskrives det overordnede politiske formål med udkastet til lovforslag. Hvis der er tale om et overvejende teknisk lovforslag, anføres dette. Hovedindholdet af forslaget beskrives i en let forståelig, ikke-teknisk form, og der gives en kort beskrivelse af forslagets økonomiske, erhvervsmæssige, miljømæssige og EU-retlige konsekvenser. Den foreslåede lovs ikrafttræden anføres.

Ministermødematerialet kan efter behov og efter aftale med Statsministeriet også omfatte et uddybende notat eller andet materiale, der nærmere belyser lovforslaget eller specielle dele heraf.

Materiale til brug for ministermødet udsendes, medmindre andet er aftalt med Statsministeriet, til samtlige ministerier senest fredag kl. 12.00 i ugen inden det pågældende ministermøde.

Udkast til lovforslag, der forelægges på ministermøde, bør være umiddelbart klar til fremsættelse for Folketinget. Hvis der undtagelsesvis er behov for at foretage mere betydelige indholdsmæssige ændringer af et forslag efter behandlingen på ministermøde og inden fremsættelsen i Folketinget, forelægges forslaget som udgangspunkt til fornyet ministermødebehandling.

Der kan undtagelsesvis være behov for at fremsætte et lovforslag, uden at det har været behandlet i koordinationsudvalget og på et ordinært ministermøde. I sådanne undtagelsesvis tilfælde kan forslaget behandles i skriftlig procedure afpasset omstændighederne. Den nærmere tilrettelæggelse af den skriftlige procedure aftales konkret mellem det pågældende fagministerium og Statsministeriet.

9.5. Forelæggelse i Statsrådet før fremsættelsen for Folketinget

Efter grundlovens § 17, stk. 2, forhandles alle love og vigtige regeringsforanstaltninger i Statsrådet. Bestemmelsen indebærer bl.a., at regeringens (men ikke private) lovforslag og beslutningsforslag som udgangspunkt skal forelægges i Statsrådet inden fremsættelsen for Folketinget.

Den nærmere fremgangsmåde i forbindelse med forelæggelse af sager i Statsrådet er beskrevet i Statsministeriets vejledning nr. 9160 af 10. februar 2023 om ekspedition af statsrådsager (statsrådsvejledningen):

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2023/9160>.

Møder i Statsrådet afholdes efter behov og da som hovedregel tirsdag eller onsdag formiddag. Møderne fastlægges i samarbejde mellem Kabinetssekretariatet og Statsministeriet. Kabinetssekretariatet indkalder samtlige ministre til Statsrådet.

Der er to typer af statsrådsforelæggelse før fremsættelse af lovforslag:

- *Forelæggelse til bifaldelse i Statsrådet af fremsættelse af lovforslag.* I sådanne tilfælde forelægges lovforslaget i Statsrådet inden fremsættelsen for Folketinget.
- *Forelæggelse til bifaldelse uden for Statsrådet af fremsættelse af lovforslag samt efterfølgende bekræftelse i Statsråd.* Det er fast praksis, at sager, der ikke kan afvente førstkommande statsrådsmøde, kan forelægges for Dronningen til bifaldelse uden for Statsrådet. Disse såkaldte kabinetsekspeditioner bekræftes i så fald i det førstkommande Statsråd (såkaldt korroboration).

Statsrådsvejledningen indeholder endvidere udkast til ministerens tale ved forelæggelser i Statsrådet samt skaboner til de dokumenter, der skal udarbejdes i forbindelse med forelæggelse af lovforslag i Statsrådet.

9.6. Fremsættelsestale

Den formelle fremsættelse af et lovforslag foregår ved en kortfattet skriftlig sammenfatning af forslagens hovedpunkter.

Oprindelig var fremsættelsestalen mundtlig, som udtrykket antyder, men siden folketingsåret 1992-93 har den mundtlige fremsættelsesform ikke været anvendt.

Fremsættelsestalen indledes således:

»Herved tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

Forslag til lov om...«

Fremsættelsestalen indeholder typisk en summarisk gengivelse af lovforslaget med vægt på den almindelige baggrund for lovforslaget og de principielle og politisk relevante hovedpunkter af dets indhold.

I de tilfælde, hvor et forslag ikke sendes i offentlig høring eller først sendes i offentlig høring umiddelbart inden eller samtidig med fremsættelsen, bør ministeren oplyse dette i fremsættelsestalen. Ministeren bør endvidere redegøre for baggrunden herfor samt for, om ministeren ønsker lovforslaget 1. behandlet, inden høringssvar og høringsnotat i givet fald foreligger. Tilsvarende bør det fremgå af fremsættelsestalen, hvis et lovforslag behandles parallelt i Folketinget og Lagtinget eller Inatsisartut, jf. pkt. [8.2].

I de tilfælde, hvor der er tale om et erhvervsrettet lovforslag, der ønskes vedtaget senest 4 uger før den 1. januar, bør dette ligeledes fremgå af fremsættelsestalen (der henvises om ikrafttrædelsestidspunktet for erhvervsrettet lovgivning til pkt. [3.5.2]).

Det følger af § 13, stk. 1, i Folketingets forretningsorden (bekendtgørelse nr. 9578 af 4. juli 2023), at 3. behandling af et lovforslag ikke må finde sted før 30 dage efter fremsættelsen. I medfør af § 42 kan der i særdeles påtrængende tilfælde på forslag af formanden eller efter et skriftligt indgivet forslag af 17 medlemmer afviges fra forretningsordenens regler, for så vidt de ikke beror på grundlovsbestemmelser eller andre lovbestemmelser, når trefjerdedele af de stemmende tilslutter sig forslaget, jf. § 33, stk. 1, 2. pkt. I de tilfælde, hvor der ønskes dispensation i medfør af § 42, så et lovforslag kan blive behandlet på mindre end 30 dage, bør ministeren oplyse og begrunde dette i fremsættelsestalen. Se f.eks. fremsættelsestalen i forbindelse med fremsættelse af forslag til lov om arbejdsgiveres adgang til at pålægge lønmodtagere forvisning af coronapas, test for covid-19 m.v., jf. Folketingstidende 2021-22, tillæg A, L 94 som fremsat. Der henvises om behandlingen af hastelovforslag i Folketinget i øvrigt til pkt. [10.11].

Hvis et lovforslag fremsættes efter den 1. april, bør der i fremsættelsestalen være en begrundelse for den sene fremsættelse. Desuden bør det oplyses, om ministeren ønsker, at forslaget gennemføres i det pågældende folketingsår.

Fremsættelsestalen afsluttes således:

»Idet jeg i øvrigt henviser til lovforslaget og de ledsagende bemærkninger, skal jeg hermed anbefale lovforslaget til det Høje Tings velvillige behandling.«

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.1 i Håndbog i folketingsarbejdet, som kan findes på Folketingets hjemmeside, ft.dk, under »Håndbog i folketingsarbejdet« eller på:

<https://www.ft.dk/da/haandbog-i-folketingsarbejdet>.

9.7. Lovforslaget sendes til Folketingets Lovsekretariat

Forud for fremsættelsen af lovforslaget sender det pågældende fagministerium følgende til Folketingets Lovsekretariat:

- Lovforslaget uden bemærkninger.
- Fremsættelsestalen.
- En anmodning om fremsættelse, som ministeren har underskrevet.

Fagministeriet stiler anmodningen til Folketingets formand, men sender den altid til Lovsekretariatet. Ministeriet bør altid skrive »haster/bringes« på kuerten og aflevere den direkte i Lovsekretariatet.

Fristerne for, hvornår Lovsekretariatet skal have det nævnte materiale, er beskrevet i afsnit 2.3.1 i Håndbog i folketingsarbejdet. Her findes ligeledes en huskeseddel for fremsættelse af regeringsforslag. Håndbog i folketingsarbejdet kan findes på Folketingets hjemmeside, ft.dk, under »Håndbog i folketingsarbejdet« eller på:

<https://www.ft.dk/da/haandbog-i-folketingsarbejdet>.

9.8. Fremsættelsen

Lovforslag kan – bortset fra forslag til finanslov og de i budgetloven forudsatte forslag til love om fastsættelse af udgiftslofter – kun fremsættes på dage, hvor der er møde i Folketingssalen. Folketingets formand anmelder normalt forslaget ved begyndelsen af et møde.

Lovforslaget og den skriftlige fremsættelsestale skal være klar til offentliggørelse på folketingstidende.dk, når formanden anmelder forslaget. Disse dokumenter skal være frigivet i Lex Dania senest 1 time før anmeldelsen.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.3 i Håndbog i folketingsarbejdet, som kan findes på Folketingets hjemmeside, ft.dk, under »Håndbog i folketingsarbejdet« eller på:

<https://www.ft.dk/da/haandbog-i-folketingsarbejdet>.

10. Folketingsbehandlingen

De centrale regler for behandling af lovforslag i Folketinget findes dels i grundloven, navnlig grundlovens § 41, stk. 2, hvorefter et lovforslag ikke kan endeligt vedtages, forinden det tre gange har været behandlet i Folketinget, dels i den forretningsorden (bekendtgørelse nr. 9578 af 4. juli 2023), som Folketinget har fastsat i medfør af grundlovens § 48.

Der henvises i øvrigt til Håndbog i folketingsarbejdet, som kan findes på Folketingets hjemmeside, ft.dk, under »Håndbog i folketingsarbejdet« eller på:

<https://www.ft.dk/da/haandbog-i-folketingsarbejdet>.

10.1. Folketingets Lovsekretariat

Folketingets Lovsekretariat har bl.a. ansvar for at udarbejde lovforslaget som vedtaget af Folketinget og i den forbindelse indarbejde de ændringsforslag, der er vedtaget ved henholdsvis 2. og 3. behandlingen.

Bl.a. af den årsag foretager Lovsekretariatet en gennemgang af lovforslaget umiddelbart efter, at det er blevet fremsat. Denne gennemgang, der ikke omfatter bemærkningerne, tager navnlig sigte på følgende, jf. afsnit 6.1 i Håndbog i folketingsarbejdet:

- Rettelse af stave- og trykfejl.
- Rettelse af staveformer, hvor der efter dansk retskrivning er valgfrihed, men hvor den valgte staveform ikke er i overensstemmelse med det valg, der er truffet af Folketinget.
- Rettelse af forkert tegnsætning eller tegnsætning, der afviger fra det valg, der er truffet af Folketinget.
- Rettelse af åbenbare sproglige mangler.
- Rettelse af formelle fejl i henseende til opstilling m.v.
- Formel gennemgang med henblik på senere at kunne indarbejde eventuelle ændringsforslag i et lovforslag. Under denne gennemgang lægges navnlig vægt på henvisninger til andre bestemmelser, der er omtalt i det fremsatte forslag.
- En overordnet indholdsmæssig gennemgang af forslag til ændringslove med henblik på at finde sproglige uklarheder m.v. og fejl, der har konsekvenser for andre bestemmelser end de umiddelbart omfattede i den eller de love, som lovforslaget har til hensigt at ændre (og i ganske enkelte tilfælde for bestemmelser i anden lovgivning).

De ovennævnte valg, som Folketinget har truffet for så vidt angår staveformer og tegnsætning, fremgår af Folketingets Administrations elektroniske opslagsværk, Sprogbasen, som kan findes på Folketingets hjemmeside, ft.dk, under »Organisation«/»Folketingets Administration«/»Sprogbasen« eller på:

<https://sprogbasen.ft.dk/>.

I afsnit 6.2 i Håndbog i folketingsarbejdet er beskrevet en række fejl, der ofte bliver konstateret. Det drejer sig bl.a. om fejl i relation til lovforslagets titel, indledninger til ændringslovforslag og manglende konsekvensændringer i hovedloven.

Resultaterne af den lovtekniske gennemgang i Folketinget videregives almindeligvis gennem den pågældende udvalgssekretær til det pågældende fagministerium med henblik på, at der eventuelt kan stilles ændringsforslag.

10.2. 1. behandling

Efter § 11, stk. 1, i Folketingets forretningsorden (bekendtgørelse nr. 9578 af 4. juli 2023) må en 1. behandling tidligst finde sted 2 dage efter og bør ikke finde sted før 5 dage efter, at lovforslaget er fremsat. I praksis følger Folketinget den hovedregel, at et lovforslag først kommer til 1. behandling i den første eller anden uge efter, at det er blevet fremsat.

Ved 1. behandlingen drøftes lovforslaget ud fra principielle synspunkter.

Før 1. behandlingen vil lovforslaget have været drøftet i folketingsgrupperne, der hver vil have udpeget en ordfører, som udtaler sig på partiets vegne i Folketinget om forslaget. I Folketingsalen taler ordførerne som udgangspunkt i en rækkefølge, der afgøres af folketingsgruppens størrelse. Efter ordførerne får forslagsstilleren (ministeren) ordet.

En 1. behandling er således tilrettelagt med henblik på at give forslagsstilleren (ministeren) mulighed for at høre partiernes opfattelse for derefter at kommentere indlæggene.

Værdien af en 1. behandling i den form, forretningsordenen bestemmer, består i, at partierne her markerer de grundsynspunkter, som bliver udgangspunkt for det følgende arbejde, navnlig udvalgsarbejdet. Der kan ikke stilles ændringsforslag i forbindelse med 1. behandlingen.

Efter forhandlingens afslutning overgår lovforslaget til 2. behandling, og Folketinget beslutter, om lovforslaget skal henvises til behandling i et udvalg, jf. forretningsordenens § 11, stk. 2.

Folketinget henviser normalt lovforslaget til behandling i et af de stående udvalg. En oversigt over de stående udvalg findes i forretningsordenens § 7, og de enkelte udvalgs sagsområder fremgår af et bilag til forretningsordenen.

Det enkelte fagministerium sørger for, at den ansvarlige minister er forberedt inden 1. behandling af et lovforslag i Folketinget.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.2.2 i Håndbog i folketingsarbejdet.

10.3. Udvalgsbehandling mellem 1. og 2. behandling

Efter § 9 i Folketingets forretningsorden (bekendtgørelse nr. 9578 af 4. juli 2023) kan en sag på ethvert trin af dens behandling henvises til et udvalg. Efter 1. behandlingen henvises lovforslaget normalt til et af de stående udvalg. En oversigt over de stående udvalg findes i forretningsordenens § 7, og de enkelte udvalgs sagsområder fremgår af et bilag til forretningsordenen.

Det påhviler formanden for udvalget at søge udvalgsarbejdet fremmet mest muligt. De fleste udvalg fastlægger i praksis en tidsplan for udvalgsbehandlingen på det første møde efter et forslags 1. behandling. Om det nærmere indhold af tidsplanen henvises til afsnit 5.8 i Håndbog i folketingsarbejdet.

I forbindelse med gennemgangen af lovforslaget stiller medlemmerne typisk en række skriftlige spørgsmål vedrørende lovforslaget til ministeren. Der kan ligeledes ofte komme henvendelser om lovforslag fra borgere, organisationer m.v., som udvalget beder ministeren kommentere. Udvalget kan endvidere beslutte at modtage deputationer fra organisationer m.v., ligesom udvalget kan vælge at arrangere en teknisk gennemgang af forslaget eller afholde en høring eller et ekspertmøde om forslaget.

Når udvalget er færdigt med at behandle et lovforslag, afgiver det en betænkning over forslaget. Der henvises herom til pkt. [10.5].

Der henvises i øvrigt til kapitel 5 i Håndbog i folketingsarbejdet.

10.4. Spørgsmål til ministeren

I forbindelse med gennemgangen af lovforslaget kan medlemmerne stille skriftlige spørgsmål til ministeren vedrørende lovforslaget.

Spørgsmålene kan f.eks. angå forståelsen af en bestemmelse, bestemmelsens nærmere begrundelse eller dens forhold til andre regler i loven eller i andre love. Spørgsmålene kan også handle om, hvordan bestemmelsen agtes praktiseret, eller om bestemmelsens økonomiske eller andre konsekvenser. Spørgsmålene besvares skriftligt og skal normalt besvares inden for en frist, der fastsættes af udvalget.

Undertiden ønsker udvalget, at et eller flere spørgsmål besvares mundtligt af ministeren i et samråd i udvalget – såkaldte samrådsspørgsmål – som finder sted efter aftale mellem ministeren og udvalgsformanden.

De enkelte udvalg modtager ligeledes ofte talrige henvendelser om lovforslag fra borgere, organisationer m.v. Normalt beder udvalget ministeren kommentere disse henvendelser.

10.5. Betænkning

Når udvalget er færdigt med at behandle et lovforslag, afgiver det en betænkning.

Udvalgenes betænkninger følger en skabelon og er derfor meget standardiserede. Det er udvalgssekretæren, som er ansvarlig for, at formalia i betænkningerne er i orden. Betænkningsskabelonen er bygget op på den måde, at nogle af elementerne er obligatoriske, mens andre elementer er frivillige. I afsnit 5.13 i Håndbog i folketingsarbejdet findes en detaljeret oversigt over, hvad der skal med, og hvad der kan komme med i udvalgsbetænkningerne.

Overordnet er betænkningerne opdelt i således:

- Orientering om ændringsforslag (hvis der er stillet ændringsforslag).
- Indstillinger.
- Politiske bemærkninger.
- Ændringsforslag med bemærkninger.
- Kort omtale af udvalgsarbejdet i øvrigt, herunder om forudgående høring.

Udvalgene afgiver betænkning på et udvalgsmøde, og det er som udgangspunkt en forudsætning for betækningsafgivelsen, at der foreligger et omdelt betækningsudkast, og at alle ændringsforslag, der ønskes stillet, er indarbejdet i betækningsudkastet.

Der henvises i øvrigt til afsnit 5.11-5.13 i Håndbog i folketingsarbejdet.

10.6. Ændringsforslag til fremsatte lovforslag

Der opstår ofte behov for at stille ændringsforslag til fremsatte lovforslag. Sådanne forslag kan stilles mellem 1. og 2. behandling og mellem 2. og 3. behandling. De fleste ændringsforslag bliver stillet i den betænkning, som det relevante udvalg afgiver over lovforslaget, før forslaget kommer til 2. behandling i Folketingssalen.

Der henvises om ændringsforslag til afsnit 2.5, 3.9 og 5.15 samt bilag 2 i Håndbog i folketingsarbejdet.

10.6.1. Den tekniske fremgangsmåde m.v.

De tekniske retningslinjer, der følges ved udarbejdelsen af ændringsforslag, adskiller sig på en række punkter fra dem, der gælder ved udarbejdelsen af forslag til ændringslove.

Ændringsforslag behandles normalt ikke på ministermøde og forelægges ikke i Statsrådet.

For en nærmere gennemgang af de tekniske retningslinjer for opstilling af ændringsforslag henvises til Folketingets Lovsekretariats vejledning nr. 10383 af 1. august 2005 om opstilling af ændringsforslag, der skal stilles til fremsatte lov- og beslutningsforslag (også optrykt som bilag 2 til Håndbog i folketingsarbejdet):

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2005/10383>.

10.6.2. Identitetsprincippet

Et lovforslag kan kun vedtages efter tre behandlinger i Folketinget, jf. grundlovens § 41, stk. 2. Denne bestemmelse sætter grænser for, hvilke ændringsforslag der kan tages under behandling. Hovedsynspunktet er, at der ikke kan stilles ændringsforslag, som indebærer en ændring af det oprindelige lovforslags identitet.

Hvis et ændringsforslag medfører så store ændringer i et lovforslag, at grundlovens § 41, stk. 2, ikke er overholdt, skal ændringsforslaget afvises, jf. § 16, stk. 3, i Folketingets forretningsorden (bekendtgørelse nr. 9578 af 4. juli 2023). Afgørelsen om at afvise ændringsforslaget træffes af Folketinget ved afstemning, men der finder ikke en forhandling sted i Folketingssalen, inden Folketinget stemmer om sagen. Inden afgørelsen træffes, forhandler Folketingets formand med Udvalget for Forretningsordenen om spørgsmålet, og på baggrund af den forhandling afgiver formanden en indstilling til Folketinget om, hvorvidt ændringsforslaget skal afvises. Folketinget træffer sin afgørelse på baggrund af denne indstilling. Denne procedure bliver dog kun anvendt, hvis det er ganske klart, at identitetskravet ikke er opfyldt. Udvalget for Forretningsordenen har besluttet, at hvis der i andre tilfælde bliver rejst tvivl om, hvorvidt et ændringsforslag opfylder identitetskravet, skal det i første omgang overlades til det udvalg, som behandler lovforslaget, at afgøre, hvad der videre skal ske, eventuelt på baggrund af et notat fra administrationen i Folketinget.

Det er ikke muligt at opstille faste regler for, hvornår et ændringsforslag er i strid med identitetsprincippet.

Der må anlægges en konkret vurdering af, om ændringsforslaget under hensyn til sit indhold og formål er så forskelligt fra det oprindeligt fremsatte forslag, at det ikke er forsvarligt at unddrage det tre selvstændige behandlinger i Folketinget. For så vidt angår forslag til ændringslove må det i den forbindelse særligt fremhæves, at det senere ændringsforslag skal bedømmes i forhold til det oprindeligt fremsatte forslag til ændringslov og ikke i forhold til den lov, som foreslås ændret ved dette lovforslag. Det senere ændringsforslag skal altså bedømmes i forhold til »forslag til lov om ændring af x-lov« og ikke i forhold til »x-lov«.

Kan et ændringsforslag som følge af kravet om identitet ikke stilles, må forslaget enten opgives eller efterfølgende fremsættes som et selvstændigt lovforslag.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.9 i Håndbog i folketingsarbejdet.

10.6.3. Bemærkninger til ændringsforslag

Ændringsforslag bør ledsages af bemærkninger. I praksis er bemærkningerne – bl.a. som følge af de ofte meget korte tidsfrister – jævnligt mere kortfattede end bemærkningerne til det oprindelige lovforslag.

Der kan være grund til at fremhæve, at der i forhold til Folketinget, offentligheden og de rets-anvendende myndigheder m.v. principielt er det samme behov for grundige og fyldige be-mærkninger. Det bør derfor i videst muligt omfang tilstræbes, at bemærkningerne lever op til de almindelige retningslinjer for lovforslags bemærkninger (se pkt. [4]), herunder at der gives sådanne oplysninger, som efter de almindelige retningslinjer bør fremgå af de obligatoriske punkter i lovforslagets almindelige bemærkninger.

10.6.4. Høring m.v. over ændringsforslag

Ændringsforslag skal ikke forelægges for Justitsministeriet, og i praksis sker forelæggelse kun, hvor der – f.eks. fordi ændringsforslaget rejser spørgsmål i forhold til grundloven – er særlig anledning til det. Justitsministeriet kan i almindelighed heller ikke efter anmodning påtage sig at foretage en teknisk gennemgang af ændringsforslag.

Derimod bør ændringsforslag af større betydning senest samtidig med oversendelsen til Fol-кетинget sendes til Finansministeriet. Hvis ændringsforslaget vil medføre væsentlige økonomi-ske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for stat, kommuner eller regioner, bør den påtænkte løsning tages op med Finansministeriet på det tidligst mulige tidspunkt.

Med hensyn til høring af andre myndigheder og organisationer m.v. bemærkes det, at æn-dringsforslag sjældent vil være af vidtrækkende betydning. Der vil bl.a. som følge heraf næppe i almindelighed være behov for at gennemføre en selvstændig høring over ændringsforslag. De tidsrammer, der gælder for lovforslagets behandling, vil også ofte være til hinder for en sådan høring. Samtidig må spørgsmålet om høring selvsagt overvejes, hvor der er særlig anledning til det. Det må herunder overvejes, om der – selv om der ikke kan blive tale om en så omfat-tende høring som før fremsættelsen af lovforslaget – dog er praktisk mulighed for at inddrage særligt berørte myndigheder m.v. før oversendelse af ændringsforslaget til Folketinget.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.5.5 i Håndbog i folketingsarbejdet.

10.7. 2. behandling

Efter § 12, stk. 1, i Folketingets forretningsorden (bekendtgørelse nr. 9578 af 4. juli 2023) må 2. behandlingen af et lovforslag normalt tidligst finde sted 2 dage efter afslutningen af 1. be-handlingen. Hvis forslaget har været henvist til behandling i et udvalg, må 2. behandlingen dog

tidligst finde sted 2 dage efter udvalgsbetænkningens offentliggørelse. I praksis bestræber Folketinget sig imidlertid på, at der er et tidsrum på 5-6 dage mellem offentliggørelsen af betænkningen og 2. behandlingen.

I 2. behandlingen indgår såvel det fremsatte forslag som udvalgsbetænkningen og eventuelle ændringsforslag uden for betænkningen, og der kan fremsættes udtalelser såvel om lovforslaget i almindelighed som om de enkelte paragraffer og om foreliggende ændringsforslag. Ofte er der ingen, der tager ordet ved 2. behandlingen, da partierne i betænkningen har redegjort for deres indstilling til forslaget og eventuelle ændringsforslag.

Hvis der er debat ved 2. behandlingen, former den sig oftest som ordførernes uddybende kommentarer til betænkningen og ændringsforslagene og ministerens bemærkninger hertil.

Når forhandlingen er afsluttet, stemmer folketingsmedlemmerne om de stillede ændringsforslag.

Hvis der vedtages ændringsforslag, offentliggøres der kort tid efter afstemningen en version af lovforslaget, hvor de vedtagne ændringsforslag med tilhørende konsekvensændringer er indarbejdet (den såkaldte indredaktion). Det ansvarlige fagministerium bør hurtigst muligt foretage en kontrol af, om indredaktionen svarer til intentionerne med de vedtagne ændringsforslag.

Lovforslaget overgår derefter i den herved fremkomne affattelse til 3. behandling, og Folketinget beslutter, om lovforslaget skal henvises til fornyet behandling i udvalg mellem 2. og 3. behandlingen.

Det enkelte fagministerium sørger for, at den ansvarlige minister er forberedt inden 2. behandlingen af et lovforslag i Folketinget.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.2.3 og 6.6 i Håndbog i folketingsarbejdet.

10.8. Udvalgsbehandling mellem 2. og 3. behandling

Et lovforslag henvises som udgangspunkt kun til fornyet udvalgsbehandling, hvis en ordfører anmoder om det under 2. behandlingen, eller hvis det står i udvalgets betænkning.

Udvalgets arbejde afsluttes i så fald i almindelighed med afgivelse af en tillægsbetænkning over forslaget, der indeholder en beskrivelse af udvalgets arbejde med forslaget under den fornyede udvalgsbehandling, partiernes indstilling til forslaget og eventuelle ændringsforslag.

Der henvises i øvrigt til afsnit 5.3 og 5.16 i Håndbog i folketingsarbejdet.

10.9. Tillægsbetænkning

Tillægsbetænkning er betegnelsen for udvalgets indstilling til en sag, som udvalget tidligere har afgivet betænkning over.

Da udvalget har afgivet en betænkning i forbindelse med udvalgets behandling af et lovforslag mellem 1. og 2. behandlingen, vil udvalgets arbejde med lovforslaget mellem 2. og 3. behandlingen typisk blive afsluttet ved afgivelse af en tillægsbetænkning.

Tillægsbetænkningen indeholder kun oplysninger om, hvad der er sket under udvalgsbehandlingen efter 2. behandlingen. Procedurene og indholdet af en tillægsbetænkning er i det væsentlige som ved en betænkning.

Et udvalg kan vælge at afgive en mundtlig indstilling til et lovforslag ved 3. behandlingen i stedet for at afgive en tillægsbetænkning. En mundtlig indstilling kan kun anvendes, hvis der ikke er stillet ændringsforslag under det fornyede udvalgsarbejde, og hvis ingen af udvalgets medlemmer kræver, at udvalget afgiver en tillægsbetænkning.

En mundtlig indstilling afgives fra Folketingets talerstol ved udvalgets formand, medmindre udvalget vælger en anden ordfører.

Der henvises i øvrigt til afsnit 5.16 i Håndbog i folketingsarbejdet.

10.10. 3. behandling

Det følger af § 13, stk. 1, i Folketingets forretningsorden (bekendtgørelse nr. 9578 af 4. juli 2023), at 3. behandlingen normalt ikke må finde sted før 30 dage efter fremsættelsen og før 2 dage efter, at 2. behandlingen er afsluttet. Hvis tillægsbetænkning er afgivet, må 3. behandlingen tidligst finde sted 2 dage efter, at denne betænkning er offentliggjort på Folketingets hjemmeside.

Endvidere kan 2/5 af Folketingets medlemmer over for formanden begære, at 3. behandlingen tidligst finder sted 12 søgnedage efter afslutningen af 2. behandlingen, jf. grundlovens § 41, stk. 3, 1. pkt. Dette gælder dog ikke for visse love, herunder bl.a. bevillingslove, jf. grundlovens § 41, stk. 3, 3. pkt.

Behandlingen er delt, så der først forhandles og stemmes om eventuelle ændringsforslag, hvorefter der forhandles og stemmes om forslaget som helhed.

Når lovforslaget er vedtaget, sørger Folketingets Lovsekretariat for, at det vedtagne lovforslag offentliggøres umiddelbart efter, at 3. behandlingen er foretaget. Til brug for statsrådsbehandlingen udskrives et print af det vedtagne lovforslag, der underskrives af Folketingets formand og en tingssekretær og kan afhentes af det pågældende fagministerium i Lovsekretariatet.

Det enkelte fagministerium sørger for, at den ansvarlige minister er forberedt inden 3. behandlingen af et lovforslag i Folketinget.

Der henvises i øvrigt til afsnit 6.6 i Håndbog i folketingsarbejdet.

10.11. Hastebehandling

Som beskrevet under pkt. [10.2], [10.7] og [10.10] indeholder Folketingets forretningsorden (bekendtgørelse nr. 9578 af 4. juli 2023) en række regler om, hvornår handlingerne af et lovforslag tidligst må finde sted, herunder et krav om, at 3. behandling af lovforslaget normalt ikke må finde sted før 30 dage efter fremsættelsen for Folketinget.

Fravigelser fra disse regler kan ske i henhold til den almindelige bestemmelse om afvigelse fra forretningsordenen, jf. § 42, det vil sige, hvis 3/4 af de stemmende folketingsmedlemmer tilslutter sig forslaget.

Sådanne fravigelser kan være relevante, hvis der er tale om et lovforslag, som haster. Reglerne, om hvornår handlingerne af et lovforslag tidligst må finde sted, har imidlertid til formål at sikre en ordentlig behandling af lovforslaget i Folketinget, og fravigelse af reglerne bør derfor som klar hovedregel undgås.

Det er praksis, at meddelelse om en ønsket hastebehandling og den ønskede tidsplan herfor gives i et brev til Folketingets formand, og at der i den forbindelse fremsendes en kort notits, som beskriver lovforslagets indhold, forslag til proces samt planlagt offentlig høring.

Den ansvarlige fagminister vil typisk drøfte regeringens ønske om hastebehandling med ordførerne på området for at sikre den nødvendige opbakning til hastebehandlingen på ordførerniveau, før Folketingets formand anmodes om hastebehandlingen.

Når der er planlagt møder i Folketingssalen, er der ved enkeltstående lovforslag tradition for, at det er fagministeren, der efter koordination med Statsministeriet anmoder Folketingets formand om hastebehandlingen, mens der ved større lovpakker eller særlige lovforslag er tradition for, at det er statsministeren, der står som afsender af anmodningen.

Uden for Folketingets mødeperiode kan lovforslag kun fremsættes ved, at statsministeren skriftligt fremsætter begæring herom over for Folketingets formand med angivelse af dagsorden, jf. Folketingets forretningsorden § 32, stk. 4.

Inden fremsættelsen af lovforslaget finder der som ved alle lovforslag en regeringsbehandling sted afpasset de nærmere omstændigheder. Der henvises for nærmere herom til pkt. [9.4].

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 24. marts 2021 en beretning om hastebehandling af regeringens lovforslag (Folketingstidende 2020-21, tillæg B, beretning nr. 15). Det fremgår bl.a. af beretningen, hvordan Folketingets beslutning om fravigelse af forretningsordenen bør træffes, fordelt på tre kategorier af hasteforslag:

- Mildt hastende lovforslag er forslag, som ønskes færdigbehandlet inden for et tidsrum i størrelsesordenen 15-30 dage. Disse forslag kan behandles med dispensationer fra forretningsordenen uden afstemning, hvis formanden finder, at det er givet på forhånd, at der er det fornødne kvalificerede flertal herfor. Konkret vil denne vurdering normalt ske på baggrund af en høring i Udvalget for Forretningsordenen.
- Moderat hastende lovforslag er forslag, der ønskes færdigbehandlet inden for et tidsrum i størrelsesordenen 8-14 dage. For disse lovforslag vil der ud over opbakning i Udvalget for Forretningsordenen normalt skulle holdes afstemning om dispensation fra 30-dagesreglen, inden lovforslaget kan 3. behandles.
- Stærkt hastende lovforslag er forslag, der ønskes færdigbehandlet inden for en uge eller kortere tid. For disse lovforslag vil der normalt ud over opbakning i Udvalget for Forretningsordenen skulle ske afstemning om alle dispensationer fra forretningsordenens tidsregler.

Beretningen behandler også spørgsmålet om offentlig høring over udkast til hastelovforslag. Der henvises herom nærmere til pkt. [9.1.1].

Derudover fremgår det af pkt. 7.1 i regeringsgrundlaget »Ansvar for Danmark« fra december 2022, at regeringen vil give hastebehandlede lovforslag en solnedgangsklausul (udløbsbestemmelse) på 6 måneder, hvis det tjener saglige formål. Spørgsmålet om solnedgangsklausuler i hastelovforslag omtales desuden i beretningen om hastebehandling af regeringens lovforslag (Folketingstidende 2020-21, tillæg B, beretning nr. 15). Der henvises herom nærmere til pkt. [7.10.3].

Der henvises i øvrigt til afsnit 1.4 i Håndbog i folketingsarbejdet.

11. Efter vedtagelsen

11.1. Orientering af ministerier, organisationer m.v.

Efter vedtagelsen af et lovforslag bør det ansvarlige fagministerium informere relevante myndigheder, organisationer m.v. om, at lovforslaget nu er vedtaget. Der bør desuden kort informeres om lovens indhold, lovens ikrafttræden og om ikrafttræden af eventuelle bekendtgørelser, der forventes udstedt i medfør af loven.

De fleste fagministerier udsender en pressemeddelelse indeholdende de nævnte oplysninger, når et lovforslag er vedtaget af Folketinget.

11.2. Stadfæstelse

Når et lovforslag er endeligt vedtaget af Folketinget, skal det stadfæstes, jf. grundlovens § 22, 1. pkt.

Stadfæstelse skal efter grundloven ske inden 30 dage efter vedtagelsen. Overholdes denne frist ikke, kan stadfæstelse ikke ske. Lovforslaget er i så fald bortfaldet og må i givet fald fremsættes på ny.

Omvendt kan stadfæstelse normalt ikke ske inden for de første 3 søgnedage (herunder lørdage) efter lovforslagets vedtagelse. Det skyldes, at et mindretal i Folketinget inden for denne frist som udgangspunkt kan begære folkeafstemning om lovforslaget. Vedtages lovforslaget således torsdag, kan stadfæstelse normalt først ske tirsdag i ugen efter. Det nævnte gælder dog ikke lovforslag, som efter grundlovens § 42, stk. 6, ikke kan undergives folkeafstemning.

Foreligger der et særdeles påtrængende tilfælde, og indeholder lovforslaget en særlig bestemmelse herom, kan forslaget imidlertid stadfæstes straks efter vedtagelsen, jf. grundlovens § 42, stk. 7. Det bemærkes, at der for lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom gælder en særlig regel i grundlovens § 73, stk. 2, som indebærer, at sådanne lovforslag – selv om de ifølge grundlovens § 42, stk. 6, ikke kan undergives folkeafstemning – ikke kan stadfæstes før udløbet af fristen på 3 søgnedage. Der henvises herom nærmere til pkt. [7.9].

Stadfæstelse sker som udgangspunkt i Statsrådet. Det gælder, uanset om det lovforslag, der er vedtaget, er fremsat af regeringen eller af oppositionen. I de tilfælde, hvor stadfæstelse ikke

kan afvente førstkommende møde i Statsrådet, kan stadfæstelse dog ske uden for Statsrådet med henblik på bekræftelse på det førstkommende statsrådsmøde.

Den nærmere fremgangsmåde i forbindelse med forelæggelse af sager i Statsrådet er beskrevet i Statsministeriets vejledning nr. 9160 af 10. februar 2023 om ekspedition af statsrådssager (statsrådsvejledningen):

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2023/9160>.

Møder i Statsrådet afholdes efter behov og da som hovedregel tirsdag eller onsdag formiddag. Møderne fastlægges i samarbejde mellem Kabinetssekretariatet og Statsministeriet. Kabinetssekretariatet indkalder samtlige ministre til Statsrådet.

Der er tre typer af statsrådsbehandling i forbindelse med stadfæstelse:

1. *Stadfæstelse i Statsrådet af lovforslag.* Når et lovforslag er vedtaget af Folketinget, forelægges det til stadfæstelse i førstkommende møde i Statsrådet.
2. *Stadfæstelse uden for Statsrådet af lovforslag samt efterfølgende bekræftelse i Statsrådet af stadfæstelsen.* Hvis en stadfæstelse ikke kan afvente førstkommende statsrådsmøde, kan forslaget forelægges til stadfæstelse gennem Kabinetssekretariatet. Stadfæstelsen bekræftes herefter i førstkommende statsrådsmøde.
3. *Godkendelse i Statsrådet af efterfølgende stadfæstelse uden for Statsrådet.* Hvis mødet i Statsrådet afholdes inden udløbet af den ovenfor nævnte frist på 3 søgnedage, og lovforslaget kan undergives folkeafstemning, kan sagen refereres i et statsrådsmøde med henblik på stadfæstelse uden for Statsråd. Stadfæstelsen kræver i denne situation ikke bekræftelse i et efterfølgende Statsråd.

Statsrådsvejledningen indeholder endvidere udkast til ministerens tale ved forelæggelser i Statsrådet samt skaboner til de dokumenter, der skal udarbejdes i forbindelse med forelæggelse af lovforslag i Statsrådet.

Det er det enkelte fagministeriums ansvar at forelægge sager i Statsrådet, både før fremsættelsen af lovforslag og i forbindelse med stadfæstelsen af vedtagne forslag.

Den sidste sætning i love affattes således:

»Under Vor Kongelige Hånd og Segl«.

Som eksempler på, hvordan stedet for underskrivelsen betegnes, kan nævnes: »på Amalienborg«, »på Christiansborg Slot«, »på Marselisborg Slot«, »på Gråsten Slot«, »på Fredensborg Slot«, »i Jagthuset, Trend Skov«, »på Kongeskibet Dannebrog, Kattegat« eller »på Kongeskibet Dannebrog, Aarhus«.

11.3. Kundgørelse og offentliggørelse

11.3.1. Kundgørelse i Lovtidende

Når lovforslaget er stadfæstet, skal loven kundgøres i Lovtidende (lovtidende.dk). Reglerne om kundgørelse findes i lovtidendeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1098 af 10. august 2016, og bekendtgørelse nr. 1395 af 12. december 2007 om Lovtidende i elektronisk form.

Kundgørelsen sker gennem Civilstyrelsen. Kundgørelse kan bestilles hos Civilstyrelsen på alle hverdage til det følgende døgn. Ved love skal anmodning om optagelse ske inden kl. 14 på hverdage for kundgørelse det følgende døgn.

Før anmodning om optagelse i Lovtidende skal det relevante fagministerium sikre, at loven er fejlfri. I tilfælde af, at fagministeriet eller Civilstyrelsen efter udløbet af optagelsesfristen konstaterer fejl i loven, vil denne ikke blive optaget i Lovtidende til kundgørelse det følgende døgn. Den rettede lov kan anmodes optaget på ny i overensstemmelse med ovennævnte frister. Fagministeriet skal inden anmodningen om optagelse sikre, at loven i Lex Dania klient er påført korrekte redaktionelle oplysninger. Det bemærkes i den forbindelse, at ansvaret for indholdet af kundgjorte love samt de påførte redaktionelle oplysninger påhviler det pågældende fagministerium.

Et fagministerium, som mener at have fundet fejl i et vedtaget (og eventuelt stadfæstet) lovforslag, bør rette henvendelse til Folketingets Lovsekretariat med henblik på, at der kan tages stilling til, om og i givet fald hvordan en eventuel fejl skal rettes.

Af hensyn til planlægning af arbejdet i Civilstyrelsen anmoder det relevante fagministerium Civilstyrelsen om forhåndsoptagelse hurtigst muligt efter lovforslagets vedtagelse og senest dagen inden dets stadfæstelse. Dette bør ske ved mail til retsinfo@retsinfo.dk og ved brug af »Advisér Civilstyrelsen«-funktionen i Lex Dania klient. Det er særligt vigtigt at anmode om forhåndsoptagelse i god tid for love, der ikke skal afvente 3 dages-fristen i forbindelse med stadfæstelse (se herom pkt. [7.9]). Når stadfæstelsen har fundet sted, afgives straks en egentlig

optagelsesansøgning til Civilstyrelsen. Ansvar for optagelsesansøgningen påhviler det enkelte fagministerium.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at kundgørelsen af loven i Lovtidende ofte ikke fuldt ud vil tilgodese behovet for information om loven til offentligheden. Det gælder navnlig i forhold til de borgere, virksomheder m.v., som umiddelbart berøres af den pågældende lovregulering. Det enkelte ministerium bør derfor i fornødent omfang sikre en systematiseret og målrettet opfølgning på loven i form af relevant information til offentligheden m.v. om loven og dens nærmere indhold.

For en uddybning af ovenstående om kundgørelse i Lovtidende henvises til Civilstyrelsens vejledning nr. 9115 af 27. april 2011 om afleveringsfrister (Lovtidende i elektronisk form):

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2011/9115>.

11.3.2. Særligt om kundgørelse på Færøerne og i Grønland

Love, der skal gælde for Grønland, får retsvirkning for Grønland, når der er sket kundgørelse af loven i Lovtidende.

Love, der gælder på Færøerne, skal derimod både kundgøres i Lovtidende og i landsstyrets kundgørelsestidende for Færøerne, Kunngerðablaðið, for at få retsvirkning for Færøerne, jf. § 1, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 1097 af 10. august 2016 om kundgørelse af love, anordninger og bekendtgørelser på Færøerne (kundgørelsesloven for Færøerne). Kundgørelse i Lovtidende suppleres derfor med kundgørelse på Færøerne i Kunngerðablaðið.

Loven skal kundgøres med sin fulde ordlyd i Kunngerðablaðið. Den tidligere gældende adgang for vedkommende minister til alene at lade en retsforskrifts titel og underskriftsdato kundgøre i Kunngerðablaðið blev afskaffet ved en ændring af kundgørelsesloven for Færøerne i 2013.

Hvis der er tale om en samlelov, hvor der kun er enkelte lovændringer, der skal gælde for Færøerne, kan vedkommende minister dog vælge alene at kundgøre de ændringer, som skal gælde for Færøerne, i Kunngerðablaðið.

Når en lov, der skal gælde for Færøerne, er optaget i Lovtidende, skal fagministeriet sende den udgave, der er optaget i Lovtidende, til Rigsombudsmanden på Færøerne med henblik på kundgørelse i Kunngerðablaðið. Loven skal sendes elektronisk til Rigsombudsmanden på Færøerne

i form af en særlig fil, som er forberedt til elektronisk kundgørelse i Kunngerðablaðið. Filen bestilles hos Retsinformation samtidig med anmodningen om optagelse i Lovtidende.

Kunngerðablaðið udgives som udgangspunkt kun på fredage. Ønskes retsforskriften kundgjort en bestemt fredag, skal retsforskriften sendes til Rigsombudsmanden, således at Rigsombudsmanden senest onsdag kl. 12.00 (dansk tid) kan videresende retsforskriften til kundgørelse.

I hastende tilfælde kan der efter konkret aftale med Løgmálaráðið (det færøske justitsministerium) ske kundgørelse på andre dage. Der skal rettes telefonisk kontakt herom til Rigsombudsmanden, som afklarer spørgsmålet med Løgmálaráðið.

Ved valg af ikrafttrædelsestidspunktet for love, der skal gælde for Færøerne, bør der tages hensyn til den særlige ikrafttrædelsesprocedure for Færøerne, så kundgørelse på Færøerne kan ske inden ikrafttrædelsestidspunktet. Af samme grund bør sådanne love ikke anvende formuleringerne »træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende« eller »træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende«.

Love, der ikke indeholder bestemmelser om ikrafttræden, træder i kraft på Færøerne ved begyndelsen af det døgn, der følger efter det døgn, hvori loven er indført i Kunngerðablaðið, jf. § 2 i kundgørelsesloven for Færøerne.

Der henvises i øvrigt til Statsministeriets vejledning nr. 9000 af 2. januar 2023 om ministeriers behandling af sager vedrørende Færøerne og vejledning nr. 9001 af 2. januar 2023 om ministeriers behandling af sager vedrørende Grønland:

Færøerne: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2023/9000>.

Grønland: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2023/9001>.

11.3.3. Retsinformation

Retsinformation er statens juridiske informationssystem, som giver brugerne adgang til love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v. og til Folketingets dokumenter.

Retsinformation er online og opdateres mindst en gang i døgnet med de dokumenter, Folketinget og fagministerierne har indlagt eller ajourført siden den seneste opdatering af databaserne.

I forbindelse med optagelse af love i Lovtidende vil dokumenterne samtidig automatisk blive indlagt i Retsinformation, dog med undtagelse af de dokumenter, der alene vedrører Færøerne eller Grønland, idet disse ikke skal indlægges i Retsinformation.

Færøsk lovgivning og dansk lovgivning for Færøerne kan findes på hjemmesiden logir.fo. I Lovregister for Færøerne, som udgives af Rigsombudsmanden på Færøerne, findes en fortegnelse over lovgivning gældende for Færøerne. Seneste udgave af lovregisteret kan findes på Rigsombudsmanden på Færøernes hjemmeside, rigsombudsmanden.fo, under »Publikation«/»Lovregister« eller på:

<https://www.rigsombudsmanden.fo/publikationer/lovregister/>.

Grønlandsk lovgivning kan findes på hjemmesiden nalunaarutit.gl. I Grønlandsk Lovregister, som udgives af Statsministeriet, findes en fortegnelse over lovgivning gældende for Grønland. Seneste udgave af lovregisteret kan findes på Statsministeriets hjemmeside, stm.dk, under »Publikationer« eller på:

<https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/>.

11.3.4. Offentlighedsportalen

Det følger af § 18 i lov om offentlighed i forvaltningen, at der på internettet skal føres en portal (en hjemmeside), der indeholder love, administrative forskrifter og lovforslag og Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt.

Det er i forarbejderne til bestemmelsen forudsat, at hjemmesiden skal indeholde bl.a. love og administrative forskrifter om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne. Det omfatter de almindelige forvaltningsretlige regler om adgangen til aktindsigt i bl.a. offentlighedsloven, forvaltningsloven og miljøoplysningsloven samt de tilknyttede administrative forskrifter. Det omfatter også regler i særlovgivningen, der indeholder undtagelser fra adgangen til aktindsigt, samt bestemmelser, der har karakter af særlige tavshedspligtbestemmelser. Derudover omfatter det fremsatte lovforslag om adgangen til aktindsigt og om bestemmelser, der har karakter af særlige tavshedspligtbestemmelser. Det omfatter både forslag til ændringer af gældende bestemmelser og forslag til nye bestemmelser.

Bestemmelsen er gennemført ved etableringen af hjemmesiden offentlighedsportalen.dk.

Fagministerierne har pligt til at publicere love, administrative forskrifter og lovforslag inden for fagministeriernes ressortområder på Offentlighedsportalen, hvis disse er relevante i forhold til spørgsmål om aktindsigt.

Fagministerierne skal i forbindelse med indlæggelsen af ovennævnte dokumenter i Retsinformation derfor samtidig tage stilling til, om det pågældende dokument også skal publiceres på Offentlighedsportalen.

Fagministerierne skal publicere det pågældende dokument i sin helhed på Offentlighedsportalen. Hvis det pågældende dokument indebærer en undtagelse m.v. til de almindelige regler om adgangen til aktindsigt, skal fagministerierne i forbindelse med publiceringen angive en henvisning til den eller de regler i bl.a. offentlighedsloven, forvaltningsloven og miljøoplysningsloven, som undtagelsen m.v. vedrører.

Spørgsmål vedrørende fremgangsmåden ved publicering af dokumenter på Offentlighedsportalen kan rettes til Retsinformation på retsinfo@retsinfo.dk eller på telefon 33 92 33 34.

11.3.5. Offentliggørelse af erhvervsrettede love på Virk.dk

Som nærmere beskrevet under pkt. [3.5.2] gælder der særlige retningslinjer for ikrafttrædelse af regulering, som har direkte konsekvenser for erhvervslivet, det vil sige love og bekendtgørelser, der har direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser som defineret i Erhvervsministeriets vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger. Sådanne love og bekendtgørelser skal som hovedregel træde i kraft på de fælles ikrafttrædelsesdatoer, det vil sige enten den 1. januar eller den 1. juli, og forslag til sådanne love skal være vedtaget og bekendtgørelser udstedt mindst 4 uger før ikrafttrædelsestidspunktet (4-ugers kravet).

Der gælder herudover særlige retningslinjer for offentliggørelse af sådanne love, bekendtgørelser m.v. på Virk.dk.

Senest 4 uger før en fælles ikrafttrædelsesdato skal det enkelte ministerium således have lagt følgende information på Virk.dk:

- 1) Love og bekendtgørelser, der træder i kraft på den kommende ikrafttrædelsesdato, med kort forklarende tekst om centrale ændringer/indholdet af reglerne.
- 2) Information om regulering, der forventes at træde i kraft på den efterfølgende ikrafttrædelsesdato.

- 3) Information om regulering, der i det kommende halvår forventes undtaget fra ikrafttræden på de fælles ikrafttrædelsesdatoer.

Offentliggørelse på Virk.dk af love og bekendtgørelser med direkte konsekvenser for erhvervslivet finder sted via Virk Myndighedsnet.

Der henvises nærmere til Erhvervsministeriets vejledning til ministerierne om de fælles ikrafttrædelsesdatoer. Vejledningen kan findes på myndighedsnet.virk.dk eller på:

<https://myndighedsnet.virk.dk/faelleskomponenter/offentliggørelse-af-erhvervsrettede-love-og-bekendtgørelser-paa-virk>.

11.4. Håndhævelse

En lov kan i overensstemmelse med grundlovens § 22 først håndhæves, når lovforslaget er vedtaget af Folketinget og stadfæstet, og loven er kundgjort og trådt i kraft. Det gælder, uanset om der er tale om en lov, der er bebyrdende eller begunstigende, og uanset om loven er tillagt tilbagevirkende kraft – det vil sige, at loven har virkning for forhold, der ligger før lovens kundgørelse (se herom [pkt. 6.2]).

Den hidtil gældende lov vil således skulle overholdes, indtil et lovforslag er vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort og trådt i kraft. Dette gælder – som anført – uanset om lovændringen måtte ske med virkning fra fremsættelsestidspunktet (tilbagevirkende kraft).

En myndighed vil således ikke lovligt kunne meddele personer, at de kan undlade at overholde gældende lovgivning, før en lovændring er trådt i kraft. En myndighed kan dog efter omstændighederne – efter de regler, der allerede gælder for myndighedens virke – have mulighed for at foretage visse handlinger med henblik på at undlade at håndhæve den gældende lovgivning. Sådanne handlinger vil dog skulle overvejes nøje.

Selv om der i gældende lovgivning f.eks. måtte være mulighed for at sætte sager om lovovertrædelser i bero, vil en beslutning herom dog ikke fritage personer omfattet af loven for at overholde denne frem til det tidspunkt, hvor et lovforslag om ændring af loven er vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort og trådt i kraft. Personer, der i perioden overtræder loven, vil således pådrage sig et eventuelt strafansvar, der vil skulle håndhæves, hvis lovforslaget ikke bliver vedtaget.

At en lov ikke kan håndhæves, før lovforslaget er vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort og trådt i kraft, er ikke til hinder for, at offentlige myndigheder kan foretage visse forberedelseshandlinger, som er nødvendige af hensyn til at forberede anvendelsen af ny lovgivning. Der kan eksempelvis være tale om information af offentligheden eller udarbejdelse af udkast til bekendtgørelser eller andre administrative forskrifter, der skal træde i kraft samtidig med den nye lov.

Selv om forslaget til hjemmelsloven ikke er vedtaget og stadfæstet, og loven ikke er kundgjort og trådt i kraft, er der således i almindelighed ikke noget til hinder for, at et udkast til en bekendtgørelse sendes i offentlig høring. I så fald bør det fremgå af høringsmaterialet, at udstedelse af bekendtgørelsen afhænger af, at hjemmelsloven træder i kraft. En bekendtgørelse kan desuden kundgøres samtidig med, at hjemmelsloven kundgøres, blot bekendtgørelsen tidligst underskrives på datoen for stadfæstelsen af forslaget til hjemmelsloven, kundgøres i Lovtidende med et højere nummer end hjemmelsloven og ikke træder i kraft før hjemmelsloven. I sådanne tilfælde kan Civilstyrelsen kontaktes på dagen for optagelsesanmodningen i Lex Dania klient med henblik på at sikre, at bekendtgørelsen kundgøres med et højere nummer end hjemmelsloven.

11.5. Efterfølgende notifikation af Europa-Kommissionen

Et direktiv vil altid indeholde en afsluttende bestemmelse om, at medlemsstaterne skal meddele Kommissionen teksten til de nationale retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af direktivet. Kommissionen skal derfor notificeres, når et direktiv er gennemført i dansk ret. Dette gælder også i de få tilfælde, hvor det ikke er nødvendigt at gennemføre direktivet, fordi dansk ret allerede er i overensstemmelse med direktivet (gennemførelse ved konstatering af normharmonie).

Kommissionen vil ligeledes skulle notificeres ved en ændring af danske regler, der gennemfører EU-retten. Ministerierne er således forpligtede til at foretage en fornyet notifikation, hvis der foretages en ændring i implementerede og allerede notificerede regler. Dette gælder også, hvis ændringen ikke berører den del af den nationale retsakt, som gennemfører EU-reguleringen. I så fald bør dette dog angives klart og tydeligt.

Ifølge EU-Domstolens praksis skal notifikationerne være rettidige, klare og fuldstændige, og det skal være muligt for Kommissionen for hver enkelt bestemmelse i direktivet at identificere, hvilken national regel der implementerer denne. Det er således afgørende, at Kommissionen let kan identificere de bestemmelser i national lovgivning, som er relevante for gennemførelsen

af bestemmelserne i det pågældende direktiv. Der stilles derfor som udgangspunkt krav om, at der i forbindelse med notifikationen udarbejdes et »explanatory document«, som vedlægges den relevante lovgivning. Der kan med fordel anvendes sammenligningstabeller til dette.

Eksempel på sammenligningstabel:

Bestemmelse i direktiv	Bestemmelse i national lovgivning	Bemærkninger
Artikel 1, stk. 1	N/A	Bestemmelsen skal ikke gennemføres.
Artikel 1, stk. 2	§ ... i lov nr. ... af ... om ...	
Artikel 2	N/A	Bestemmelsen er udtryk for juridiske grundsætninger i dansk ret, og det er derfor ikke nødvendigt at gennemføre den.
Artikel 3	§ ... og § ... i lov nr. ... af ... om ... § ... i bekendtgørelse nr. ... af ... om ...	

Det bemærkes, at databeskyttelsesforordningen ligeledes indeholder bestemmelser om, at der ved vedtagelse af nationale særregler inden for enkelte områder skal ske efterfølgende notifikation af Kommissionen.

Notifikationen sker elektronisk gennem databasen MNE (National Execution Measures). Der henvises herom nærmere til Udenrigsministeriets retningslinjer for den danske EU-beslutningsprocedure.

Det bemærkes, at hvis Kommissionen ikke notificeres om gennemførelsen af direktivet i dansk ret, vil Kommissionen tro, at direktivet ikke er blevet gennemført. I denne situation vil Kommissionen sende en åbningskrivelse til Danmark og dermed administrativt indlede en traktatkrænkelssag.

Kommissionen har endvidere skærpet sin praksis i forhold til gennemførelsen af EU-retten i medlemsstaterne ved at anvende tilskyndelses- og sanktionsmekanismen i EUF-Traktatens artikel 260, stk. 3, i traktatkrænkelssager, der omhandler gennemførelse af direktiver i national ret. Efter EU-Domstolens seneste praksis kan det resultere i økonomiske sanktioner, hvis direktivet ikke er gennemført rettidigt eller kun delvist er gennemført rettidigt. Det er derfor vigtigt, at direktivets gennemførelse notificeres korrekt og rettidigt til Kommissionen.

11.6. Forelæggelse af loven for de færøske og grønlandske myndigheder

Kan en lov sættes i kraft for Færøerne og Grønland ved kongelig anordning, skal vedkommende fagministerium snarest efter lovens kundgørelse i Lovtidende afklare spørgsmålet om lovens ikrafttræden for Færøerne og Grønland med det pågældende færøske og grønlandske departement.

11.7. Opfølgning på loven

Det er en central opgave for et fagministerium at føre tilsyn med den virkning, som fagministeriets lovgivning har i praksis.

Fagministeriet skal således bl.a. påse, at dets love lever op til deres formål, at de forudsætninger, som lovene hviler på, holder, og at lovenes målsætninger og virkemidler fortsat er aktuelle og relevante i forhold til samfundsudviklingen. Fagministeriet bør også løbende være opmærksom på, om lovene giver anledning til spørgsmål i relation til lov kvalitet, herunder om de – f.eks. som følge af uklarheder i lovtekst eller bemærkninger – i praksis giver anledning til væsentlige tvivlsspørgsmål.

Fagministeriernes viden om lovgivningens virkninger vil bl.a. stamme fra retspraksis, oplysninger fra underordnede myndigheder, faglige artikler, afhandlinger m.v. eller henvendelser fra borgere, organisationer m.v. eller fra den offentlige debat i forbindelse med konkrete sager. Der udarbejdes også jævnligt tværgående analyser, udredninger og statistikker om udviklingen på større lovområder. Endelig udarbejdes der ofte væsentligt materiale i forbindelse med den parlamentariske kontrol af lovens virkning og administration, bl.a. i forbindelse med spørgsmål til den pågældende minister og ved fremsættelse af private lovforslag eller forslag til folketingsbeslutninger.

I en række tilfælde kan det være hensigtsmæssigt, at fagministerierne supplerer de ovenfor nævnte – ofte mere »ad hoc-prægede« – vurderinger m.v. med systematiske og løbende vurderinger af lovgivningens virkninger.

Det nærmere indhold og tilrettelæggelsen af sådanne vurderinger afhænger bl.a. af lovgivningens karakter. Det vil ofte være hensigtsmæssigt allerede i forbindelse med forberedelsen af et lovforslag at overveje behovet og i givet fald rammerne for sådanne særlige vurderinger.

Hvis der iværksættes særlige vurderingsprocedurer, bør det fremgå af lovforslagets bemærkninger (se i den forbindelse pkt. [7.10.1] om lovovervågning). Det er imidlertid væsentligt at fremhæve, at den almindelige pligt til løbende opfølgning på love gælder, uanset om der iværksættes særlige vurderingsprocedurer eller ej.

Det kan efter omstændighederne være hensigtsmæssigt at indsætte en bestemmelse, hvorefter der i et nærmere angivet folketingsår skal fremsættes forslag om revision af loven (revisionsbestemmelse), eller at tidsbegrænse lovens gyldighedsperiode (udløbsbestemmelse). Der henvises om sådanne bestemmelser til pkt. [7.10.2] og [7.10.3].

11.8. Udarbejdelse af lovbekendtgørelser

11.8.1. Om lovbekendtgørelser

Ændringslove medfører ofte, at lovstoffet på det pågældende retsområde bliver uoverskueligt. Det skyldes, at brugerne for at finde ud af, hvad der er gældende lovgivning, ikke kan nøjes med at slå op i én lov, men skal sammenholde den oprindelige hovedlov med senere ændringslove.

Dette gør sig naturligvis navnlig gældende, hvor der er gennemført et større antal – eller i øvrigt omfattende – ændringslove.

For at afhjælpe disse ulemper udstedes de såkaldte lovbekendtgørelser, det vil sige sammenkrivninger af den oprindelige hovedlov med senere ændringslove.

Det er vigtigt, at der så ofte som muligt i forbindelse med lovændringer udstedes lovbekendtgørelser. Det gælder særligt, hvor der er tale om lovgivning, som har praktisk betydning for private.

Lovbekendtgørelser er uden selvstændig retlig betydning. Der er alene tale om en praktisk sammenskrivning af flere lovtekster. Er der fejl i lovbekendtgørelsen, er det således ikke denne, men de love, som den er udarbejdet på grundlag af, der gælder. Lovbekendtgørelser kan udstedes uden særlig lovhjemmel.

Ved afgørelsen af, om der bør udstedes en lovbekendtgørelse, skal der bl.a. lægges vægt på, om der er tale om en lov, som hyppigt anvendes af en større del af myndighederne eller borgerne, virksomhederne m.v., og om der er gennemført flere eller særligt omfattende ændringer af loven. Endvidere bør der udstedes en lovbekendtgørelse, hvis der ved flere forskellige ændringslove er gennemført mindre omfattende ændringer af loven. Kun hvis ændringerne samlet set er af meget begrænset omfang, og loven samtidig vurderes kun at blive anvendt af en begrænset kreds, vil det kunne undlades at udstede en lovbekendtgørelse, efter at loven er ændret ved flere ændringslove.

11.8.2. Hvilke ændringer kan der foretages?

Indarbejdelse af ændringslove i hovedloven bør kunne foretages alene ved at indsætte eller fjerne ord, sætninger m.v. Dette forudsætter, at ændringslovene består i præcist formulerede ændringer af den gældende lovtekst.

Lovbekendtgørelsen skal således have det indhold, som er tilsigtet ved ændringsloven eller ændringslovene.

Er der tale om en ældre lov, der anvender en anden retskrivning end den gældende, kan retskrivningen i de ældre bestemmelser ændres. Også rene stave- eller slåfejl kan ændres, hvis de ikke i sig selv ændrer tekstens mening.

Andre typer af fejlskrivninger, der kræver en fortolkning af teksten, kan derimod ikke ændres. Er der f.eks. ved en fejl kommet til at stå et »ikke« for meget i en bestemmelse, bør dette ændres ved en ændringslov. Opdages sådanne fejl i forbindelse med udarbejdelsen af en lovbekendtgørelse, bør det angives i en redaktionel note til lovbekendtgørelsen. Noten kan f.eks. udformes således:

»Ordet »...« i § ... blev ved en fejl ikke ændret til »...« ved lov nr. ... af ... om«

»Ved § ... i lov nr. ... af ... om ... blev »...« overalt i loven ændret til »...«. Ved en fejl blev »...« i § ... [ikke ændret]/[ændret] til »...«.«

Det kan endvidere angives i en redaktionel note, at en lov, hvortil der henvises, i mellemtiden er ændret, ophævet eller afløst af en ny lov.

Er et særskilt nummereret stykke af en paragraf ophævet, eller er der indsat et yderligere stykke, uden at det udtrykkeligt fremgår af ændringsloven, at de efterfølgende stykkers nummerangivelser ændres (rykningsklausul), kan en sådan ændring foretages i lovbekendtgørelsen. Det samme gælder numre og litraer.

Er der tale om en ældre lov, hvor de enkelte stykker i en paragraf ikke er forsynet med stykkebetegnelse, kan sådanne betegnelser indsættes i lovbekendtgørelsen.

Ressortændringer, som følger af en kongelig resolution om overførsel af sagsområder mellem ministerier, skal som udgangspunkt ikke medtages i et lovforslag, da dette må anses som overflødig, fordi ændringen allerede følger af den kongelige resolution. Sådanne ændringer bør derimod medtages i en lovbekendtgørelse. Dette forudsætter, at det er klart, hvem der nu har kompetencen, og at ændringen kan foretages alene ved at ændre navnet.

Desuden kan og bør rene navneændringer (f.eks. hvis en styrelse får et nyt navn) medtages i en lovbekendtgørelse.

Hvis et lovforslag ved en fejl er vedtaget uden en note med reference til EU-Tidende om, at loven gennemfører et EU-direktiv (se om EU-notehenvvisninger pkt. [7.4.5]), kan der ved udarbejdelsen af en lovbekendtgørelse indsættes en redaktionel note til lovbekendtgørelsen, hvis det klart fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at loven havde til formål at gennemføre en EU-retlig forpligtelse. Den redaktionelle note bør i givet fald formuleres således:

»Det fremgår af forslaget til lov nr. ... af ... om ..., at det [indeholder bestemmelser, der] gennemfører [dele af] [direktivets fulde titel skrevet på samme måde som i direktivet, herunder udstedende institution(er) (dog ikke skrevet fuldt ud med store bogstaver), nummer og dato], EU-Tidende [årstal], nr. L ..., side Ved en fejl blev der imidlertid ikke indsat en note i lovforslaget.«

11.8.3. Den praktiske fremgangsmåde

I titlen til lovbekendtgørelsen angives lovens titel, men ikke dens nummer og dato:

»Bekendtgørelse af lov om«

Er der ikke tidligere udstedt en lovbekendtgørelse, udformes lovbekendtgørelsens indledning således:

»Herved bekendtgøres lov nr. ... af ... om ... med de ændringer, der følger af lov nr. ... af ... og § ... i lov nr. ... af«

Er der tidligere udstedt en lovbekendtgørelse, nævnes denne (hvis der er flere, nævnes den seneste) og de senere ændringslove, der ikke er indarbejdet heri, men ikke øvrige ændringslove:

»Herved bekendtgøres lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., med de ændringer, der følger af lov nr. ... af«

Hvis de nævnte ændringslove ændrer i flere love, skal paragrafnummeret, der vedrører ændringen til den lov, der bekendtgøres, angives i indledningen til lovbekendtgørelsen. Hvis ændringsloven alene ændrer i en enkelt lov, skal paragrafnummeret ikke angives, jf. eksemplerne ovenfor.

Lovbekendtgørelser kan udarbejdes efter et formelt eller et materielt kriterium. Det formelle kriterium betyder, at alle kundgjorte ændringslove indarbejdes i lovbekendtgørelsen, hvorimod det materielle kriterium indebærer, at man alene indarbejder de ændringslove, der er trådt i kraft eller træder i kraft i umiddelbar forlængelse af lovbekendtgørelsens udstedelse. Ved at anvende den materielle tilgang får man et bedre »øjebliksbillede« af, hvad gældende ret er, i modsætning til en udarbejdelse efter det formelle kriterium, hvor man må bruge indledning og noter som hjælp til at forstå, hvad der er gældende ret.

Udarbejdes lovbekendtgørelsen efter det formelle kriterium, bør der gøres opmærksom herpå allerede i indledningen efter følgende eksempler:

»Den bekendtgjorte lovtekst vedrørende § ... træder i kraft på det tidspunkt, x-ministeren fastsætter, jf. § ... i lov nr. ... af ... om«

»Den bekendtgjorte lovtekst vedrørende § ... træder i kraft den ..., jf. § ... i lov nr. ... af ... om«

Det er formuleringen i ikrafttrædelsesbestemmelserne i selve ændringsloven, der er bestemmende for ordlyden af det, der skal fremgå af indledningen til lovbekendtgørelsen.

Udarbejdes lovbekendtgørelsen efter det materielle kriterium, bør det på samme måde nævnes i indledningen, hvis der er ændringslove, der ikke er indarbejdet, idet de endnu ikke er trådt i kraft. Dette kan gøres efter følgende eksempler:

»De ændringer, der følger af § ... i lov nr. ... af ... om ..., er ikke indarbejdet i denne lovbekendtgørelse, da tidspunktet for ikrafttræden af disse ændringer fastsættes af x-ministeren, jf. § ... i lov nr. ... af«

»De ændringer, der følger af § ... i lov nr. ... af ... om ..., er ikke indarbejdet i denne lovbekendtgørelse, da de træder i kraft den ..., jf. § ... i lov nr. ... af«

Ved udarbejdelse af en lovbekendtgørelse skal en ændringslov, der aldrig er trådt i kraft og efterfølgende er blevet ophævet, ikke medtages i indledningen til lovbekendtgørelsen. Begrundelsen herfor er, at den pågældende ændringslov aldrig har været en del af hovedloven og derfor ikke indarbejdes ved lovbekendtgørelsen. Af ordenshensyn bør der dog laves et underafsnit til indledningen, som affattes således:

»De ændringer, der følger af § ... i lov nr. ... af ... om ..., er ikke indarbejdet i denne lovbekendtgørelse, da ændringerne efterfølgende er ophævet, jf. § ... i lov nr. ... af ... om«

Den ophævede ændringslov skal herefter ikke nævnes ved senere lovbekendtgørelser.

Ophævede paragraffer anføres i lovbekendtgørelsen med deres oprindelige paragrafnummer, men alene med teksten: »(Ophævet)«.

Har overgangsbestemmelser i den oprindelige lov ikke længere praktisk interesse, udelades de, men der bør da optages en bemærkning herom, f.eks. således: »§§ ...-... (Udelades)«.

Bestemmelser om ikrafttræden i den oprindelige lov medtages.

I det omfang ikrafttrædelses-, virknings- og overgangsbestemmelser i ændringslove til hovedloven fortsat må antages at have betydning, kan de gengives samlet sidst i lovbekendtgørelsen, se f.eks. bekendtgørelse nr. 1360 af 28. september 2022 af straffeloven.

Eksempel på gengivelse af en ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelse fra en ændringslov:

»Lov nr. ... af ... om ... indeholder følgende ikrafttrædelses[- og overgangs]bestemmelse[r]:

§ ...

(Gengivelse af bestemmelsens ordlyd)«

Ved gengivelse af ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser fra ændringslove angives hele ændringslovens titel, inkl. undertitel.

Eksempel på gengivelse af en ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelse fra en hovedlov med ændringer i andre love:

»Lov nr. ... af ... om ... indeholder følgende ikrafttrædelses[- og overgangs]bestemmelse[r]:

§ ... (Gengivelse af bestemmelsens ordlyd)«

Hvis det har betydning for læseren at vide, hvilket indhold de ændrede bestemmelser havde inden ændringslovens ikrafttræden, kan det i en note angives, hvad ændringerne går ud på.

Justitsministeriet, den [...]

[...]

/ [...]