

Udkast

til

Vejledning om lov kvalitet

Forord

[...]

Indholdsfortegnelse

1. Tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet.....	8
1.1. Hvornår bør der lovgives?	11
1.2. Lovprogrammet	14
1.2.1. Indkaldelse af behandling mv. af bidrag til lovprogrammet	15
1.2.1.1. Overvejelser om retlige grænser og almindelige retsprincipper	19
1.2.1.2. Koordinering med andre ministerier.....	20
1.2.2. Indholdet og behandlingen mv. af lovprogrammet	23
1.2.3. Redegørelser til Folketinget om status for afvikling af lovprogrammet	25
1.2.4. Behovet for flerårig planlægning af lovgivningsarbejdet.....	26
1.3. Lovforberedelse i udvalg eller i ministeriet.....	27
1.4. Tidsplan for det enkelte lovforslag	29
2. Udarbejdelse af lovforslag.....	30
2.1. Sproget.....	33
2.2. Hovedlovforslag.....	35
2.2.1. Lovens titel	36
2.2.2. Notehenvi sning.....	37
2.2.3. Lovtekstens opbygning.....	40
2.3. Ændringslovforslag.....	43
2.3.1. Lovforslagets titel	44
2.3.2. Notehenvi sninger i ændringslove, der gennemfører EU-retsakter mv.	46
2.3.3. Undertitel	50
2.3.4. Lovtekstens opbygning.....	51
2.3.5. Indledning til de enkelte ændringsparagraffer.....	52
2.3.6. Udformning af de enkelte ændringer.....	54
2.3.6.1. Rækkefølge.....	59
2.3.6.2. Præciser mest muligt	60
2.3.6.3. Nyaffattelse.....	61
2.3.6.4. Ophævelser	63
2.3.6.5. Indsættelse af nye bestemmelser	65
2.3.6.6. Rykning	69
2.3.6.7. Flere ens ændringer	71
2.3.6.8. Indsættelse af nyt afsnit eller kapitel	73
2.3.6.9. Indsættelse eller ændring af bilag.....	74
2.3.6.10. Opregninger	75

2.3.6.11. Ændringer af tegn	77
2.3.6.12. Konsekvensændringer	78
2.3.6.13. Ressortændringer	79
2.4. Ikrafttræden	80
2.4.1. Ikrafttrædelse for erhvervsrettet lovgivning	83
2.5. Overgangsregler	86
2.6. Territorialbestemmelser	87
2.6.1. Hovedlovforslag	89
2.6.1.1. Loven skal ikke gælde for Færøerne og/eller Grønland	89
2.6.1.2. Loven skal gælde direkte for Færøerne og/eller Grønland	89
2.6.1.3. Loven skal kunne gennemføres med ændringer eller skal kunne sættes i kraft senere	91
2.6.1.4. Særlig ordning for Færøerne og/eller Grønland	92
2.6.2. Ændringslovforslag	93
2.6.2.1. Hovedloven gælder ikke for Færøerne og/eller Grønland og indeholder ikke en anordningshjemmel	93
2.6.2.2. Hovedloven gælder direkte for Færøerne og/eller Grønland	93
2.6.2.3. Hovedloven er sat i kraft ved kongelig anordning	95
2.6.2.4. Hovedloven indeholder en anordningshjemmel, der ikke er udnyttet	97
2.6.3. Samlelovforslag	100
2.6.4. EU-retsakter	102
2.7. Særlige bestemmelser	103
2.7.1. Definitionsbestemmelser	103
2.7.2. Bemyndigelsesbestemmelser	104
2.7.3. Bestemmelser om skatter, afgifter og gebyrer	107
2.7.4. Ekspropriationsbestemmelser	110
2.7.5. Bestemmelser om standarder	113
2.7.6. Bestemmelser om behandling af personoplysninger	114
2.7.6.1. Bestemmelser, der regulerer videregivelse af personoplysninger	117
2.7.6.2. Bestemmelser, der etablerer offentliggørelsesordninger	121
2.7.6.3. Bestemmelser, der fastsætter hjemmel til samkøring i kontroløjemed	123
2.7.7. Strafbestemmelser	125
2.7.8. Virkningsbestemmelser	129
2.7.9. Revisionsbestemmelse	130
2.7.10. Udløbsbestemmelse (ophørs klausul)	131
2.8. Almindelige bemærkninger	133

2.8.1. Indholdsfortegnelse	136
2.8.2. Indledning	137
2.8.3. Hovedpunkterne i lovforslaget	138
2.8.3.1. Gældende ret	139
2.8.3.2. Eventuelle overvejelser i udvalg mv.	140
2.8.3.3. Fagministeriets overvejelser	141
2.8.3.4. Lovforslagets udformning	142
2.8.4. Økonomiske konsekvenser for det offentlige	143
2.8.5. Administrative konsekvenser for det offentlige	146
2.8.6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.....	148
2.8.7. Administrative konsekvenser for borgerne.....	151
2.8.8. Miljømæssige konsekvenser.....	153
2.8.9. Forholdet til EU-retten	155
2.8.10. Hørte myndigheder og organisationer mv.	160
2.8.11. Sammenfattende skema	162
2.8.12. Øvrige konsekvenser af lovforslag	163
2.8.12.1. Ligestillingsmæssige konsekvenser.....	165
2.8.12.2. Regionale konsekvenser, herunder for landdistrikter	167
2.8.12.3. Nordisk samarbejde og forebyggelse af grænsehindringer	168
2.8.12.4. Færøerne og Grønland	169
2.8.13. Henvisninger til Folketingstidende.....	170
2.9. Specielle bemærkninger.....	171
2.10. Bilag til loven eller lovforslaget?.....	175
2.10.1. Parallelttekster	176
2.10.2. Traktater, EU-retsakter mv., der gennemføres ved lovforslaget	179
2.11. Samlelovforslag	180
2.12. Genfremstilling af lovforslag	182
3. Retlige grænser og almindelige principper.....	183
3.1. Retlige grænser	184
3.1.1. Grundloven	185
3.1.2. EU-retten	186
3.1.3. Internationale menneskerettighedskonventioner	188
3.1.3.1. Forbud mod selvinkriminering	189
3.1.3.2. Forbud mod straf med tilbagevirkende kraft	191
3.1.3.3. Retten til privatliv mv.....	192
3.1.3.4. Forbud mod diskrimination	195
3.2. Almindelige retsprincipper	197
3.2.1. Principper, der bygger på grundloven	198
3.2.1.1. »Singular« lovgivning	199

3.2.1.2. Regulering af straffniveauet.....	200
3.2.1.3. Endelighedsbestemmelser	202
3.2.1.4. Kontrolbestemmelser.....	203
3.2.2. Tilbagevirkende kraft	205
3.2.3. Tilbagekaldelse af autorisationer mv.....	208
3.2.4. Udpantningsret	210
3.2.5. Områder, der er reguleret af uskrevne retsregler.....	211
3.2.6. Forholdet til centrale tværgående love og retsgrundsætninger.....	212
3.2.7. Regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner	214
4. Særlige emner	215
4.1. Dommeres medlemskab af offentlige råd og nævn	215
4.2. Digitaliseringsklar lovgivning	217
4.3. Særlige kompetenceregler.....	219
4.4. Administrative sanktioner.....	220
4.4.1. Administrative bødeforelæg	220
4.4.2. Administrative tvangsbøder.....	222
4.4.3. Administrative bøder	223
4.5. § 19-samtykke.....	225
5. Inddragelse af andre fagministerier mv.	226
5.1. Forelæggelse for Statsministeriet, Finansministeriet, Erhvervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet mv.	227
5.2. Forelæggelse for Europa-Kommissionen mv.	229
5.3. Forelæggelse for Justitsministeriet	231
6. Fra høring til fremsættelse.....	232
6.1. Høring mv. over lovforslag.....	233
6.1.1. Tidspunktet for høring.....	235
6.1.2. Høringsfrist.....	236
6.1.3. Hvem skal høres?	237
6.1.5. Offentliggørelse, høringsportal mv.	238
6.1.6. Særligt om Færøerne og Grønland	239
6.1.7. Høringssvar og høringsnotat.....	240
6.2. Lovteknisk gennemgang.....	241
6.2.1. Lovteknisk gennemgang i eget ministerium.....	241
6.2.2. Lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet	242
6.3. Forelæggelse for regeringens koordinationsudvalg.....	245
6.4. Forelæggelse på ministermøde	247
6.5. Forelæggelse i Statsrådet før fremsættelsen for Folketinget	249
6.6. Fremsættelsestale	250
6.7. Folketingets Lovsekretariat.....	252
6.8. Fremsættelsen	253

7. Folketingsbehandlingen.....	254
7.1. Folketingets Lovsekretariat.....	255
7.2. 1. behandling.....	257
7.3. Udvalgsbehandling mellem 1. og 2. behandling.....	258
7.4. Spørgsmål til ministeren.....	259
7.5. Betænkning.....	260
7.6. Ændringsforslag til fremsatte lovforslag, herunder om identitetskravet.....	261
7.7. Den lovtekniske fremgangsmåde mv.....	262
7.8. Bemærkninger til ændringsforslag.....	263
7.9. Høring mv. over ændringsforslag.....	264
7.10. 2. behandling.....	265
7.11. Udvalgsbehandling mellem 2. og 3. behandling.....	267
7.12. Spørgsmål til ministeren.....	268
7.13. Tillægsbetænkning.....	269
7.14. 3. behandling.....	270
8. Efter vedtagelsen.....	271
8.1. Stadfæstelse.....	272
8.2. Kundgørelse.....	274
8.2.1. Særligt vedrørende Færøerne og Grønland.....	276
8.3. Håndhævelse.....	277
8.4. Retsinformation.....	278
8.5. Offentlighedsportalen.....	279
8.6. Opfølgning på vedtagne lovforslag.....	280
8.7. Efterfølgende notifikation af Europa-Kommissionen.....	281
8.8. Revisions- og udløbsbestemmelser.....	282
8.9. Lovovervågning.....	284
8.10. Udarbejdelse af lovbekendtgørelser.....	285
8.10.1. Den praktiske fremgangsmåde.....	288
8.11. Færøerne og Grønland.....	292

1. Tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet

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 og af forslag og betænkninger i forbindelse med forretningsordensændringer. Retningslinjerne for lovgivningsarbejdet er endvidere nærmere behandlet i Håndbog i folketingsarbejdet.

Regeringen har også i lyset af de praktiske erfaringer med tilrettelæggelsen af lovarbejdet 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.

For så vidt angår lovforslag, der fremsættes efter medio november, bør disse fremsættes kontinuerligt frem til udgangen af februar. Der skal foreligge en særlig begrundelse, hvis et forslag fremsættes efter udgangen af februar.

Den anførte »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 finanslovsforlig eller andre forlig 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.

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 fremkomne forslag bør i fremsættelsestalen indeholde en begrundelse for den sene fremsættelse og en angivelse af, om forslaget ønskes gennemført i den pågældende folketingssamling. Fremsættes et forslag efter den 1. april, skal der, hvis 17 medlemmer af Folketinget forlanger det, foretages afstemning om, om 1. behandling kan finde sted. Forud for en sådan afstemning kan Folketingets formand sætte spørgsmålet til særskilt forhandling.

Den anførte »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. Der skal i givet fald i fremsættelsestalen til forslaget gøres rede herfor. Som nævnt ovenfor følger det i disse tilfælde af Folketingets forretningsorden, at 17 medlemmer af Folketinget kan forlange, at der foretages afstemning, om lovforslaget kan sættes til 1. behandling.

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 lov kvalitet og til offentlighedens inddragelse, kan tale for, at et lovforslag fremsættes til »præsentation«, men først forudsættes undergivet en samlet folketingsbehandling i det følgende folketingsår.

Folketinget lægger vægt på, at hørings svar og høringsnotat foreligger inden 1. behandlingen af et lovforslag. Hørings svar og høringsnotat oversendes derfor normalt til Folketinget samtidig med fremsættelsen af forslaget og senest torsdag ugen før 1. behandlingen i Folketinget.

3. behandling af lovforslag må ikke finde sted før 30 dage efter fremsættelsen for Folketinget, jf. § 13, stk. 1, i Folketingets forretningsorden. Fravigelser af denne regel kan ske i henhold til den almindelige bestemmelse om afvigelser fra forretningsordenen, jf. § 42, dvs. hvis 3/4 af de stemmende folketingsmedlemmer tilslutter sig forslaget.

Reglen i Folketingets forretningsorden om, at der som udgangspunkt skal gå 30 dage mellem fremsættelsen og 3. behandlingen af et lovforslag, kan bl.a. have betydning for forslag, der følger af aftaler om finansloven og forslag, der fremsættes sent i folketingssamlingen. Ønskes et lovforslag behandlet på mindre end 30 dage – dvs. med dispensation, jf. § 42 i Folketingets forretningsordenen – kan det være hensigtsmæssigt i fremsættelsestalen til forslaget at gøre rede herfor, herunder for de hensyn og afvejsninger, der ligger til grund for ønsket om hurtig behandling.

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.

1.1. Hvornår bør der lovgives?

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

På den ene side kan lovgivning undertiden skabe større klarhed over retstilstanden og dermed bl.a. give borgerne bedre mulighed for at kende 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 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 mv. 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 teknisk muligt at give den ønskede retstilstand en sådan sproglig udformning, at den er egnet til at blive fastsat ved lov.

Det bør endvidere overvejes, om andre alternative reguleringsformer 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 en eventuel lovgivning og i den forbindelse sikre sig, at de forventede positive effekter er i en rimelig balance med de negative effekter, som kan forudses. Dette gælder navnlig, hvis et eventuelt forslag f.eks. vil medføre store omkostninger for det offentlige, borgerne eller virksomhederne.

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 incitamenter*: Markedet bruges som reguleringsinstrument, således at borgere og virksomheder tilskyndes til en bestemt adfærd ved hjælp af økonomiske incitamenter. Der kan f.eks. være tale 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, som lettes for en række administrative byrder i forbindelse med den offentlige kontrol. Virksomhederne kan desuden bruge en eventuel certificering i markedsføringsøjemed.

3. *Frivillige aftaler*: Aftaler mellem det offentlige og f.eks. virksomheder forpligter virksomhederne til at indfri de aftalte målsætninger, men overlader det til virksomhederne selv at vælge, hvilke midler de vil tage i brug for at nå målet. Dette kan give fleksibilitet i opgavetilrettelæggelsen i den enkelte virksomhed og kan dermed reducere de økonomiske byrder mv. for både det offentlige og virksomhederne.

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 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 lovhjemmel.

Det er dog 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 borgerne (personer og virksomheder mv.) indbyrdes, pålægge borgerne pligter over for det offentlige eller tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige.

Mål, der ikke kan håndhæves med loven, eller som ikke har direkte virkning over for borgerne, 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 borgerne. Vil Folketinget knytte en sådan forudsætning til loven, er det fuldt tilstrækkeligt, at dette fremgår af bemærkningerne til lovforslaget. Forudsætningen vil herefter være såvel politisk som retlig forpligtende for ministeren.

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

1.2. Lovprogrammet

Lovprogrammet udgør den skriftlige del af den åbningsredegørelse, som statsministeren efter grundlovens § 38 afgiver til Folketinget ved indledningen af det nye folketingsår.

Samtlige af 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 de enkelte ministerier.

Formålet med lovprogrammet er at give Folketinget et overblik over de lovforslag mv., som regeringens politik vil udmønte sig i. Lovprogrammet har herudover en vigtig funktion for Folketinget, idet det giver et grundlag for planlægningen af årets folketingsarbejde, herunder i udvalgene. Endelig anvendes lovprogrammet som et styringsinstrument i regeringsarbejdet.

1.2.1. Indkaldelse af behandling mv. af bidrag til lovprogrammet

Statsministeriet indkalder ministeriernes bidrag til brug for udarbejdelsen af lovprogrammet. Indkaldelsen sker normalt 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 (3-5 linjer) om hvert lovforslag, som skal fremgå af selve lovprogrammet, der offentliggøres.

Lov- og beslutningsforslag

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

Forslagets titel og tidspunktet for fremsættelse i Folketinget anført i 14-dages intervaller (Okt. I, Okt. II mv.).

Et resumé af forslaget på 3-6 linjer. I resuméet indsættes desuden oplysning om ikrafttrædelsestidspunkt, hvis forslaget er omfattet af beslutningen om fælles ikrafttrædelsestidspunkter for erhvervsrettet lovgivning.

En uddybende beskrivelse af forslaget, herunder baggrunden for forslaget (f.eks. opfølgning på regeringsgrundlag, udvalgsrapport, politisk situation), formål og hovedpunkterne i indholdet. Hvis der er tale om en genfremsættelse eller fremsættelse på baggrund af en revisionsbestemmelse mv., angives dette.

En beskrivelse af forslagets økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige fordelt på forvaltningsniveauer, de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet, de administrative konsekvenser for borgerne, de miljømæssige konsekvenser samt forholdet til EU-retten. For hvert af de forslag, der implementerer EU-regulering med erhvervsøkonomiske konsekvenser, skal der udarbejdes et implementeringsskema, hvori der redegøres for, om implementeringen lever op til principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering. Hvis implementeringen ikke lever op til principperne, skal dette begrundes i skemaet. Herudover beskrives forslagets statsstøtteretlige aspekter, ligestillingsmæssige

konsekvenser samt eventuelle yderligere konsekvenser (f.eks. i forhold til sundhed, regionalpolitik, frivilligt arbejde mv.).

Oplysninger om eventuelle konsekvensændringer inden for andre ministerområder og om eventuel sammenhæng med andre forslag, herunder forslag fra andre ministerier, del af lovpakke eller lignende.

En vurdering af, om lovgivning og regelstyring er nødvendig, herunder om et foreliggende problems omfang berettiger regulering, og om der eventuelt er alternativer til traditionel 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, således at finansieringen aftales med Finansministeriet eller beslutes i regeringens økonomiudvalg senest i august måned.

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.

Opmærksomheden henledes desuden på, at der som følge af beslutningen om byrdestop ikke kan indføres nye erhvervsøkonomiske byrder, medmindre helt særlige hensyn taler herfor.

Hvis der indføres regler, der medfører væsentlige byrder for erhvervslivet, dvs. administrative byrder over 4 mio. kr. og øvrige efterlevelseshyrder over 10 mio. kr., skal disse forelægges regeringens økonomiudvalg.

Byrder under de nævnte tærskelværdier kan godt have stor betydning, hvis de rammer enkelte virksomheder særligt hårdt. Derfor skal nye byrder ligeledes forelægges regeringens økonomiudvalg, hvis den enkelte virksomhed pålægges nye byrder på over 100.000 kr. i gennemsnit.

Med hensyn til afviklingsprofilen af 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 væsentligt antal i Folketingets åbningsuge.

Forslag, der ønskes fremsat efter medio november, bør så vidt muligt fremsættes kontinuerligt frem til udgangen af februar.

Endelig skal der foreligge en helt 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.

I forhold til de to fælles ikrafttrædelsesdatoer for erhvervsrettet lovgivning – henholdsvis den 1. januar og 1. juli – kan der særligt for så vidt angår den første frist, være en udfordring i forhold til at sikre tid til en fyldestgørende folketingsbehandling. Folketinget beder på den baggrund om, at lovforslag, som ønskes vedtaget 4 uger før forudsat ikrafttrædelse den 1. januar, som altovervejende hovedregel fremsættes i åbningsugen.

Der lægges endvidere stor vægt på, at lovarbejdet tilrettelægges, så der sikres tid til rimelige høringsfrister. Korte høringsfrister bør som udgangspunkt kun anvendes ved lovforslag, hvor der forudsættes hurtig ikrafttræden, herunder i forbindelse med følgelovgivning til finanslovsaftalen.

Redegørelser til Folketinget

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

Behandling af ministeriernes bidrag til lovprogrammet

Ministeriernes bidrag til udarbejdelsen af lovprogrammet behandles af en særlig departementschefgruppe 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 sær-

skilt forelæggelse af et udkast til lovforslag for regeringens koordinationsudvalg eller regeringens økonomiudvalg.

1.2.1.1. Overvejelser om 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, samt på en række almindelige retsprincipper. Allerede i forbindelse med udarbejdelsen af bidrag til lovprogrammet bør der imidlertid udvises opmærksomhed over for disse retlige grænser og almindelige retsgrundsætninger.

De retlige grænser for lovgivningsmagten sættes principielt først og fremmest af grundloven. Det drejer sig bl.a. om § 43 (om beskatning), og § 73 (om ejendomsrettens ukrænkelighed).

Endvidere skal man være opmærksom på 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.

Endvidere har der udviklet sig visse almindelige grundsætninger, som lovgivningsmagten i almindelighed har fundet, at der bør udvises særlig opmærksomhed over for. Det drejer sig bl.a. om principper, der angår tilbagevirkende kraft, bemyndigelser til administrationen, regulering af uskrevne retsområder, forholdet til centrale tværgående love og retsgrundsætninger samt udformningen af strafbestemmelser.

Der henvises nærmere til punkt 3 om retlige grænser og almindelige principper.

1.2.1.2. Koordinering med andre ministerier

Lovgivningsarbejdet i de enkelte ministerier forudsætter altid i større eller mindre omfang en vis koordinering med andre ministerier mv. 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.

Bidraget til lovprogrammet skal indeholde oplysninger om eventuelle konsekvensændringer inden for de andre ministerområder og om eventuel sammenhæng med andre forslag, herunder forslag fra andre ministerier.

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 efter omstændighederne være behov for i øvrigt at drøfte et påtænkt bidrag til lovprogrammet med andre ministerier eller styrelser. Dette kan navnlig være tilfældet i forhold til beskrivelsen af det påtænkte lovforslags konsekvenser.

Finansministeriet

For så vidt angår de økonomiske konsekvenser for det offentlige, bemærkes det, at den altovervejende hovedregel er, at eventuelle konsekvenser af et lovforslag skal holdes inden for ministeriets egne rammer.

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

I helt særlige tilfælde kan der aftales en alternativ proces med Finansministeriet, således at 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 endeli-

ge. Eventuelle nye forslag til lovprogrammet – eksempelvis i løbet af august – bør være en undtagelse.

Hvis et lovforslag vurderes at medføre BNP-effekter for over 100 mio. kr. eller direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser for over 50 mio. kr., kontaktes Finansministeriet med henblik på beregning af BNP-effekter. Der skal foreløbig ikke ske opgørelse af BNP-effekter vedrørende skatte- og afgiftsområdet.

Justitsministeriet

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 høring.

Det bemærkes i den forbindelse, at den egentlige lovtekniske gennemgang, som Justitsministeriet foretager af alle regeringslovforslag, sker på baggrund af det »færdige« udkast til lovforslag, som ministeriet skal sende til Justitsministeriet, og dermed typisk først, efter forslaget har været i høring.

Andre ministerier mv.

Der kan efter omstændighederne være behov for i øvrigt at drøfte et påtænkt bidrag til lovprogrammet med andre ministerier eller styrelser. Dette kan navnlig være tilfældet i forhold til beskrivelsen af det påtænkte lovforslags konsekvenser.

Alle ministerier skal allerede i forbindelse med deres bidrag til lovprogrammet vurdere, om deres lovforslag forventes at medføre væsentlige administrative byrder eller lettelser for virksomhederne.

Det bemærkes, at der som følge af beslutningen om byrdestop ikke kan indføres nye erhvervsøkonomiske byrder, medmindre helt særlige hensyn taler herfor.

Hvis der indføres regler, der medfører væsentlige byrder for erhvervslivet, dvs. administrative byrder over 4 mio. kr. og øvrige efterlevelseshyrder over 10 mio. kr., skal disse forelægges regeringens økonomiudvalg.

Byrder under de nævnte tærskelværdier kan godt have stor betydning, hvis de rammer enkelte virksomheder særligt hårdt. Derfor skal nye byrder ligeledes forelægges regeringens økonomiudvalg, hvis den enkelte virksomhed pålægges nye byrder på over 100.000 kr. i gennemsnit.

Der vil således efter omstændighederne kunne være behov for at kontakte Erhvervsstyrelsens TEAM Effektiv Regulering (TER) for at få hjælp til at vurdere de administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Det følger endvidere af Guide til ministerier vedrørende arbejdet i regeringens EU-Implementeringsudvalg og Implementeringsrådet, at ministerierne skal sende implementeringsskemaer for lovforslag med bebyrdende erhvervsøkonomiske konsekvenser for erhvervslivet, der implementerer EU-regulering eller indfører nationale særregler, der har forbindelse med implementeringen, til EU-Implementeringsudvalgets sekretariat i Beskæftigelsesministeriet. Sekretariatet gennemgår skemaerne, hvorefter forslag med bebyrdende erhvervsøkonomiske konsekvenser, hvori der lægges op til en implementering i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering, forelægges EU-Implementeringsudvalget. Guiden findes på www.erhvervsstyrelsen.dk.

Statsstøtteudvalget vil endvidere skulle kontaktes via Statsstøttesekretariatet i Erhvervs- og Vækstministeriet så tidligt som muligt under udarbejdelsen af lovforslag, der vurderes at indeholde statsstøtteretlige aspekter.

Endvidere vil der kunne være anledning til at drøfte de miljømæssige konsekvenser af et påtænkt initiativ med Miljø- og Fødevareministeriet.

Ligestillingsvurdering af lovforslag skal foretages i alle tilfælde, hvor det er relevant, og hvor eventuelle ligestillingsmæssige konsekvenser vurderes at være væsentlige. Der henvises til vejledning af 1. marts 2013 indeholder vejledning til ligestillingsvurdering af lovforslag. Det kan efter omstændighederne være behov for at kontakte Udenrigsministeriets Ligestillingsafdeling eller læse mere på www.ligestillingsvurdering.dk, hvor der tillige findes vejledning og eksempler på ligestillingsvurderinger.

1.2.2. Indholdet og behandlingen mv. af lovprogrammet

Det samlede lovprogram udarbejdes af Statsministeriet på baggrund af ministeriernes bidrag, drøftelserne i departementschefgruppen for lovkvalitet samt løbende kontakter med ministerierne.

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, 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 3-5 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 loven. I andre tilfælde vil en kort indholdsbeskrivelse eller en kombination af en indholds- og formålsbeskrivelse være den mest hensigtsmæssige. Hvis et forslag er en opfølgning på regeringsgrundlaget eller en politisk aftale, anføres dette. 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 lovforslag. Det bør endvidere anføres, hvis et lovforslag bygger på større udvalgsarbejder mv.

I en række tilfælde kan der ved fremlæggelsen 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.

Lovprogrammets værdi som planlægningsinstrument er naturligvis 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 tidsangivelserne. Det er imidlertid afgørende, at der sker en grundig forberedelse af lovprogrammet i ministerierne, ligesom det er vigtigt, at de oplysninger, der gi-

ves til Folketinget omkring afviklingen af lovprogrammet, også kan efterleves.

Justeringer af fremsættelsestidspunkter og nye lovforslag mv. skal meldes ind til Statsministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af bidrag til de løbende statusredegørelser til Folketinget om afviklingen af lovprogrammet. Redegørelserne sendes til Folketinget i henholdsvis december, februar, marts og april.

Udkastet til lovprogram behandles normalt i regeringens koordinationsudvalg på møder medio august og ultimo september. Hertil kommer, at udvalgte lovforslag bliver genstand for særskilt drøftelse i enten regeringens økonomiudvalg eller regeringens koordinationsudvalg i løbet af august og september. Lovprogrammet godkendes endeligt på ministermødet umiddelbart inden Folketingets åbning den første tirsdag i oktober og offentliggøres samtidig med, at statsministeren holder sin åbningstale.

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 også en anledning til at drøfte andre generelle spørgsmål i relation til lovgivningsarbejdet mv.

Lovprogrammet kan findes på Statsministeriets hjemmeside: www.stm.dk

1.2.3. Redegørelser til Folketinget om status for afvikling af lovprogrammet

Statsministeren sender i begyndelsen af henholdsvis december, februar, marts og april redegørelser til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen om status for afviklingen af lovprogrammet. Redegørelserne er et vigtigt instrument til at justere forventningerne til lovarbejdet 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 (lovtitler) med forventet fremsættelsestidspunkt. Eventuelle nye forslag medtages også med forventet fremsættelsestidspunkt. 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. Det er ligeledes forudsat, at ministerierne ved eventuelle justeringer af fremsættelsestidspunktet for lovforslag giver en begrundelse herfor.

1.2.4. 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 lovarbejdet i et længere tidsperspektiv. Dette vil styrke realismen i lovprogrammet og medvirke til, at der kan fremsættes flere forslag tidligt i folketingsåret. Samtidig vil lovarbejdet i ministerierne kunne tilrettelægges mere hensigtsmæssigt, bl.a. således at de »pukler«, der er i forbindelse med det enkelte folketingsårs lovarbejde, i et vist omfang kan udjævnes.

1.3. 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 kommission eller arbejdsgruppe mv.) med efterfølgende ministeriel behandling. Det er imidlertid væsentligt at fremhæve, at der også findes mellemformer.

Ministerierne og styrelserne

I almindelighed kommer det alene på tale at nedsætte lovforberedende udvalg mv., 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 »nøjes« med lovforberedelse i det pågældende fagministerium. Det gælder f.eks. ved lovgivning af hastende karakter, f.eks. i forbindelse med opfølgning på forlig.

Lovforberedende udvalg

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 mv., som der bør tages hensyn til ved lovforberedelsen, fra begyndelsen kan blive lagt åbent frem og gennemdrøftet i stedet for, at lovudkastet i forbindelse med høringsen måske bliver udsat for væsentlig kritik.

Der kan imidlertid også være ulemper forbundet med nedsættelse af sådanne 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 tilstrækkelig 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.

Mellemformerne

Der er grund til at fremhæve, at de skitserede fremgangsmåder – forberedelse alene i fagministerierne eller nedsættelse af lovforberedende udvalg mv. – 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 delvist kan opnås ved en anden og administrativt mindre tung fremgangsmåde.

Som eksempel kan nævnes, at der – før udarbejdelsen af egentlige lovudkast – kan udfærdiges et baggrundsnotat med bl.a. en nærmere redegørelse for problemstillingen og skitsering af forskellige løsningsmodeller, som herefter sendes i høring hos berørte myndigheder og organisationer mv. På den måde vil en række centrale synspunkter og argumenter være fremme allerede på det tidspunkt, hvor de første egentlige lovudkast udarbejdes.

Der kan f.eks. også være tale om nedsættelse af mere uformelle arbejdsgrupper mv., som efter behov kan mødes med henblik på drøftelse af spørgsmål af betydning for lovarbejdet. I særlige tilfælde kan det også komme på tale at afholde egentlige (mundtlige) høringer med henblik på belysning af de spørgsmål, som der påtænkes lovgivet om.

1.4. Tidsplan for det enkelte lovforslag

De fleste lovforslag, der fremsættes i en folketingssamling, fremgår af regeringens lovprogram. 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 lovforslaget 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 lovforslaget, der skal eventuelt udarbejdes et nærmere baggrundsnotat mv., de første udkast til lovforslag skal udarbejdes, udkastene skal drøftes internt i fagministeriet, herunder med ministeren, og herefter rettes til og justeres mv., lovforslaget skal sendes i høring og forelægges for bl.a. Justitsministeriet, og forslaget skal drøftes med de politiske ordførere mv., trykkes og forelægges på regeringsmøder og i Statsrådet. Endelig skal der udarbejdes fremsættelsestale mv.

Det er en almindelig erfaring, at det lovforberedende arbejde – selv om det jævnligt strækker sig over en længere periode – ofte er hektisk og præget af mangel på tilstrækkelig tid. Det er også en almindelig erfaring, at dette forhold i vidt omfang har betydning for lovforslagets kvalitet.

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 mv. 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. Udarbejdelse af lovforslag

Regler og principper for affattelse af lovforslag

Der gælder en række regler og principper om, hvordan lovforslag affattes. Det drejer sig dels om regler og principper om lovforslagets sproglige udformning og tekniske affattelse, dels om regler og principper, der skal udvises opmærksomhed omkring i forhold til lovforslagets indhold. Dette er vigtigt af hensyn til både borgerne, Folketinget, medierne og de retsanvendende myndigheder.

Borgerne (personer og virksomheder mv.) 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 borgerne så vidt muligt skal være i stand til at forstå – og dermed indrette sig efter – lovene.

Folketinget behandler hvert år 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 lovgivningen er vedtaget, anvendes den i praksis i første række af advokater, dommere, anklagemyndighed og andre forvaltningsmyndigheder. Også hensynet til dem stiller væsentlige krav til lovgivningens affattelse. Der må ikke slækkes på kravene til lovgivningens forståelighed mv. i tillid til, at læserens juridiske uddannelse eller træning vil klare de fortolkningsvanskeligheder, som en uklar eller i øvrigt dårlig lovgivning uundgåeligt medfører. En godt og klart affattet lov er under alle omstændigheder en nødvendig forudsætning for en ensartet retsanvendelse og dermed for forudsigelighed og retssikkerhed.

Bl.a. af de anførte grunde kan det ikke i tilstrækkelig grad understreges, at lovforslag skal affattes klart, systematisk, let læseligt og pædagogisk.

Ændringslovforslag eller 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 lov.

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.

Der kan være grund til at pege på, at udarbejdelse af forslag til 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 vil i fagministerierne være egnet til at medføre et bedre lovgivningsarbejde. Skal der fremsættes et forslag til 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 mv., som den hidtidige administration af loven har givet anledning til.

De nævnte fordele må bl.a. afvejes over for det ofte væsentlig 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 den vedtagne lov efterfølgende skal anvendes i praksis, herunder når der skal udarbejdes lovbekendtgørelser.

En mangel, som jævnligt ses i forslag til ændringslove, er, at der ikke er foretaget de konsekvensændringer i lovens øvrige bestemmelser eller i anden lovgivning, som de foreslåede ændringer nødvendiggør. Der må således bl.a. foretages en grundig gennemgang af hele den gældende lov og anden lovgivning mv. for at undersøge, hvilke yderligere ændringer af teknisk eller indholdsmæssig karakter de foreslåede bestemmelser fører

med sig. Dette er i praksis særlig vigtigt, når der indsættes eller ophæves stykker eller numre mv. i lovteksten med den virkning, at lovens bestemmelser forrykkes. Det kan ikke forventes, at Justitsministeriet undersøger sådanne spørgsmål i forbindelse med den lovtekniske gennemgang.

2.1. Sproget

Kravet om klarhed mv. i lovgivningen knytter sig i første række til selve lovteksten. Det gælder navnlig, hvor loven giver myndighederne mulighed for at foretage indgreb over for borgerne i form af f.eks. straf, konfiskation, tilbagekaldelse af offentligretlige tilladelser, opkrævning af skatter og afgifter mv., 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 henvender sig til, så vidt muligt let skal kunne læse og forstå den. Lovforslag skal således affattes klart, systematisk, let læseligt og pædagogisk. 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. Indskudte sætninger bør undgås, og hovedudsagnet bør anbringes så tidligt som muligt i sætningen.

Ved affattelse af lovtekst bør det generelt tilstræbes, at der ikke anvendes omvendte ordstillinger (f.eks. bør »den ordning, der er nævnt i stk. 1« anvendes i stedet for »den i stk. 1 nævnte ordning«).

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. En sådan harmoni i begreberne er egnet til at undgå misforståelser og uklarheder i retsanvendelsen.

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

Der bør ikke anvendes fremmedord, hvis et almindeligt kendt dækkende udtryk findes, og tekniske udtryk, dvs. 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.

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

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

Eksempler på godt sprog i lovtæksten:

»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«.

»forskrifter, som er nødvendige for at gennemføre loven« bør anvendes i stedet for »de til lovens gennemførelse nødvendige forskrifter«.

»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«.

2.2. Hovedlovsforslag

Når man skal udarbejde et lovforslag, skal man som det første tage stilling til, om der skal udarbejdes et ændringslovsforslag, eller om der i stedet bør udarbejdes forslag til en helt ny lov (hovedlovsforslag).

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 ændringslovsforslag.

Der kan være grund til at pege på, at udarbejdelse af forslag til 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 vil i fagministerierne være egnet til at medføre et bedre lovgivningsarbejde. Skal der fremsættes et forslag til 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 mv., 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.

2.2.1. Lovens titel

Titlen på et forslag til ny hovedlov bør være så kort som muligt samtidig med, at den er dækkende for bestemmelsernes hovedindhold. Overflødige ord bør undgås, f.eks. må »Lov om ekspropriation af ...« anvendes i stedet for »Lov om bemyndigelse for ministeren for ... til ekspropriation af ...«.

Korte ord som »om« bør anvendes i stedet for »vedrørende« eller »angående«.

Som eksempel på titlen på en ny hovedlov kan nævnes lov om kollektiv forvaltning af ophavsret, jf. lov nr. 321 af 5. april 2016, lov om betalingskonti, jf. lov nr. 375 af 27. april 2016 og lov om knive og blankvåben m.v., jf. lov nr. 376 af 27. april 2016.

Der anføres ingen undertitel ved forslag til en ny hovedlov.

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 bør populærtitlen anvendes ved efterfølgende henvisninger til loven.

2.2.2. Notehenvisning

I alle love, der gennemfører EU-direktiver, skal der indsættes en note med reference til EU-Tidende efter følgende eksempel:

»Loven [indeholder bestemmelser, der] gennemfører [dele af] Europa-Parlamentets og Rådets/Kommissionens direktiv [årstal]/[nr.]/EU af [dato] om [direktivets titel], EU-Tidende [årstal], nr. L [...], side [...].«

For så vidt angår direktiver offentliggjort før den 1. januar 1999 angives årstallet med to cifre, mens det for direktiver offentliggjort den 1. januar 1999 eller senere angives med fire cifre. Noten skal indsættes i loven, der skal træde i kraft inden gennemførelsesfristens udløb.

Notetegnet indsættes efter lovforslagets titel og ikke efter en eventuel undertitel. Noteteksten anføres nederst på forskriftens første side. Henvisningen bør omfatte en reference til EU-tidende. Som udgangspunkt bør der henvises til samtlige direktiver og ændringsdirektiver, der gennemføres, med angivelse af retsakernes titel. Hvis noten bliver for omfangsrig, kan henvisningen til retsakernes titel udelades. Er et direktiv ændret flere gange, kan henvisningen ligeledes begrænses til det oprindelige direktiv og den seneste ændring heraf. I tilfælde, hvor et direktiv ændrer en lang række direktiver, kan henvisningen begrænses til ændringsdirektivet.

Som følge af EU-Domstolens seneste praksis skal der selv i de tilfælde, hvor der foreligger overensstemmelse mellem et direktiv og gældende ret (gennemførelse ved konstatering af normharmonie), indsættes en note i loven eller bekendtgørelsen. 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 be-myndigelse til at udstede gennemførelsesforskrifter. Noten bør i stedet indsættes i selve gennemførelsesforskrifterne.

Erstatter en ny hovedlov en ældre lov, der gennemfører et direktiv, bør noten gentages i den nye forskrift, der fremover skal gennemføre direktivet.

Hvis et lovforslag ved en fejl er vedtaget uden note, kan noten kun indsættes ved en lovændring. Hvis det af bemærkningerne til lovforslaget

klart fremgår, at loven havde til formål at gennemføre en EU-retlig forpligtelse, kan der dog ved udarbejdelsen af en lovbekendtgørelse indsættes en forklarende note til lovbekendtgørelsen efter følgende eksempel:

»Det fremgår af forslaget til loven, at det [indeholder bestemmelser, der] gennemfører [dele af] Europa-Parlamentets og Rådets/Kommissionens direktiv [årstal]/[nr.]/EU af [dato] om [direktivets titel], EU-Tidende [årstal], nr. L [...], side [...]. Ved en fejl blev der imidlertid ikke indsat en note i lovforslaget.«

Ved ændringer af direktivet, der er refereret til i en eksisterende note til en hovedlov, skal referencen i den eksisterende note opdateres med ændringen. Opdateringen af noten kan dog afvente den førstkommende ændring af den pågældende lov.

I forslag til love, der omskriver et direktiv, bør direktivet i almindelighed optages som bilag til lovforslaget efter lovforslagets bemærkninger, jf. § 21 i Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998. I forslag til love, der inkorporerer et direktiv, skal direktivet 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. I sådanne tilfælde bør det i bilaget bemærkes, at der er foretaget en sammenskrivning.

Tilsvarende gælder, hvor en sammenskrivning optages som bilag til en bekendtgørelse.

Der kan også indsættes notehenviisning i gennemførselsforskrifter til andre EU-retsakter – f.eks. afgørelser – der ikke indeholder en udtrykkelig henvisningsforpligtelse, hvis det findes hensigtsmæssigt for at klargøre gennemførselsforskrifternes EU-retlige baggrund.

Særligt om 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. 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 forslagets titel efter følgende eksempel:

»I loven er der medtaget visse bestemmelser fra Europa-Parlamentets og Rådets forordning [nr.]/[årstal]/EU af [dato] om [forordningens titel], 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.«

Hvis der af praktiske grunde i en lov er medtaget visse bestemmelser fra en forordning, skal forordningens årstal angives med fire cifre i noten til forslagetets titel, for så vidt angår forordninger, der er offentliggjort den 1. januar 1999 eller senere.

Der indsættes ikke 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 strafbestemmelser.

Notifikation efter informationsproceduredirektivet

Hvis et lovforslag 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 har som udkast været notificeret i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/1535/EU om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (kodifikation).«

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 [dato], som denne lov afløser, har som udkast været notificeret i overensstemmelse med [angiv det informationsproceduredirektiv, der var gældende på tidspunktet for notifikationen]«.

2.2.3. Lovtekstens opbygning

Der bør anvendes den inddeling af lovteksten, som gør det mest overskueligt og lettest tilgængeligt.

Systematikken beror i væsentlig grad på det enkelte lovforslags indhold. Det er derfor ikke muligt at opstille en fast »model« for systematisering af lovforslag.

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 undtagelsesvist 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.

Skal loven indeholde en almindelig regel (hovedregel) og undtagelser herfra, bør den almindelige regel placeres før undtagelserne, og undtagelsesreglerne bør placeres umiddelbart efter den almindelige regel. Er dette ikke muligt eller hensigtsmæssigt, bør den almindelige regel indeholde en henvisning til undtagelsesbestemmelserne.

Kan lovens indhold opdeles i regler, der afgrænser borgernes rettigheder og pligter, og andre regler, der ikke på samme måde har umiddelbar betydning for borgerne (f.eks. om kompetence, sagsbehandling mv.), er det normalt hensigtsmæssigt at placere bestemmelserne om rettigheder og pligter før de andre bestemmelser.

Bestemmelser om lovens ikrafttræden optages i den sidste eller – hvis der skal fastsættes regler om revision mv. og om lovens territoriale gyldighedsområde – i en af de sidste paragraffer. I samme paragraf, men i et eller flere nye stykker, fastsættes i almindelighed regler om ophævelse af den eller de love, som den nye lov træder i stedet for, samt eventuelle overgangsregler.

Er ophævelses- eller overgangsbestemmelserne mere omfattende, bør de dog placeres i en eller flere umiddelbart følgende paragraffer.

Skal et lovforslag til en hovedlov indeholde bestemmelser om konsekvensændringer i anden lovgivning, bør disse placeres sidst i loven efter bestemmelserne om ikrafttræden mv., men inden eventuelle bestemmelser om lovens territoriale gyldighedsområde og revision mv. af loven. Er der tale om omfattende konsekvensændringer, bør disse ændringer dog normalt samles i et selvstændigt lovforslag (følgelovforslag).

Skal lovens territoriale gyldighedsområde begrænses, typisk ved bestemmelser om Færøerne og Grønland, optages bestemmelsen herom i lovens sidste paragraf.

Sammenfattende kan et lovforslags bestemmelser 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 mv.
- Strafbestemmelser mv.
- Bestemmelser om ikrafttræden
- Ophævelses- og overgangsbestemmelser
- Bestemmelser om konsekvensændringer i anden lovgivning
- Bestemmelser om tidsmæssig gyldighed eller revision mv.
- Bestemmelser om det territoriale gyldighedsområde

Det kan efter omstændighederne være hensigtsmæssigt at følge en anden systematik, hvis der allerede findes beslægtede love med en sådan anden systematik, og lovene må forventes at blive anvendt i sammenhæng. Også i øvrigt vil lovens indhold mv. som nævnt ovenfor kunne begrunde, at en anden systematik anvendes.

Der bør normalt være en stærk opdeling af lovteksten i paragraffer, stykker mv. Det er således en almindelig erfaring, at forholdsvis mange, men kortfattede, paragraffer og stykker mv. er væsentligt lettere at tilegne sig end færre, men mere omfattende bestemmelser.

Som almindelig regel bør en paragraf sjældent omfatte mere end 3-4 stykker. I stedet bør det overvejes at dele den op i flere paragraffer.

Ved 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«).

Inden for de enkelte kapitler kan det ofte være hensigtsmæssigt med selvstændige overskrifter over de enkelte paragraffer eller grupper af paragraffer. Ved meget omfattende love kan det være nødvendigt at samle de enkelte kapitler under afsnit i loven.

2.3. Ændringslovforslag

Når man skal udarbejde et lovforslag, skal man som det første tage stilling til, om der skal udarbejdes et ændringslovforslag, eller om der i stedet bør udarbejdes forslag til en helt ny lov (hovedlovforslag).

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.

Det bør understreges i forbindelse med udarbejdelse af ændringslovforslag, 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 den vedtagne lov efterfølgende skal anvendes i praksis, herunder når der skal udarbejdes lovbekendtgørelse.

Der må således bl.a. foretages en grundig gennemgang af hele den gældende lov og anden lovgivning mv. for at undersøge, hvilke yderligere ændringer af teknisk eller indholdsmæssig karakter de foreslåede bestemmelser fører med sig.

Der gælder endvidere en række regler og principper for, hvordan ændringslovforslag bør opbygges.

2.3.1. Lovforslagets 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 i ændringslovforslagets titel hele titlen på den lov, der foreslås ændret. Lovens nummer og dato anføres derimod ikke.

Har den lov, der foreslås ændret, en forkortet titel (»populærtitel«) angivet i parentes efter den egentlige titel (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«).

Tilsvarende gælder, hvis der for den lov, der foreslås ændret, i praksis anvendes en forkortet betegnelse (f.eks. lov om rettens pleje, der i praksis blot kaldes retsplejeloven). Det er dog en forudsætning for at anvende en sådan forkortet betegnelse i ændringslovforslagets titel, at betegnelsen er helt fast indarbejdet og ikke kan dække over mere end én bestemt lov.

Hvis der med ændringsforslaget foreslås en ændring af lovens titel, bør den fulde titel – inklusiv populærtitlen – 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 samtlige af disse loves titler som udgangspunkt anføres i ændringslovforslagets titel (f.eks. »Forslag til lov om ændring af lov om ..., lov om ... og lov om ...«).

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 mere end 4-5 love ændret, bør alene titlen på den vigtigste lov (eller eventuelt de 2-3 vigtigste love) anføres med tilføjelse af »og forskel-

lige 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). Det gælder dog ikke, hvis der er tale om ophævelse af et større antal love. Er der tale om ophævelse af et større antal love inden for et ministerområde, kan lovforslagets titel udformes på følgende måde: »Forslag til lov om ophævelse af en række love under [X-ministeriets] område« (se f.eks. lov nr. 199 af 7. april 1999 om ophævelse af en række love under Fødevareministeriets område).

Hvis lovforslaget alene indeholder forslag om ophævelse af en lov, indledes forslaget titel således:

»Forslag til lov om ophævelse af lov om ...«.

2.3.2. Notehenvvisninger i ændringslove, der gennemfører EU-retsakter mv.

I alle love, der gennemfører EU-direktiver, skal der indsættes en note med reference til EU-Tidende efter følgende eksempel:

»Loven [indeholder bestemmelser, der] gennemfører [dele af] Europa-Parlamentets og Rådets/Kommissionens direktiv [årstal]/[nr.]/EU af [dato] om [direktivets titel], EU-Tidende [årstal], nr. L [...], side [...].«

For så vidt angår direktiver offentliggjort før den 1. januar 1999 angives årstallet med to cifre, mens det for direktiver offentliggjort den 1. januar 1999 eller senere angives med fire cifre. Noten skal indsættes i loven inden gennemførelsesfristens udløb.

Notetegnet indsættes efter lovforslagets titel (og ikke efter en eventuel undertitel). Noteteksten anføres nederst på forskriftens første side. Henvissningen bør omfatte en reference til EU-Tidende. Som udgangspunkt bør der henvises til samtlige direktiver og ændringsdirektiver, der gennemføres, med angivelse af retsakternes titel. Hvis noten bliver for umfangrig, kan henvisningen til retsakternes titel udelades. Er et direktiv ændret flere gange, kan henvisningen ligeledes begrænses til det oprindelige direktiv samt den seneste ændring heraf. I tilfælde, hvor et direktiv ændrer en lang række direktiver, kan henvisningen begrænses til ændringsdirektivet.

Som følge af EU-Domstolens seneste praksis skal der selv i de tilfælde, hvor der foreligger overensstemmelse mellem et direktiv og gældende ret (gennemførelse ved konstatering af normharmonie), indsættes en note 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.

Et forslag til ændringslov, som gennemfører et direktiv, bør ud over sin egen note indeholde en bestemmelse, der indsætter eller ændrer en note i den ændrede lov.

Bestemmelsen kan – når der ikke allerede eksisterer en note – udformes således:

»1. Som fodnote til lovens titel indsættes:

»1) [noteteksten] «.«

Hvis der allerede eksisterer en note i den ændrede lov, foretages ændringen efter reglerne om affattelse af ændringslove (f.eks. »*Fodnoten* til lovens titel affattes således: [...]« eller »I *fodnoten* til lovens titel udgår: [...]«).

Der skal ikke indsættes notehenvi­sing i love, der alene indeholder be­myndigelse til at udstede gennemførelsesforskrifter. Noten bør i stedet indsættes i selve gennemførelsesforskrifterne.

Hvis et lovforslag ved en fejl er vedtaget uden note, kan noten kun indsæt­tes ved en lovændring. Hvis det af bemærkningerne til lovforslaget klart fremgår, at loven havde til formål at gennemføre en EU-retlig forpligtelse, kan der dog ved udarbejdelsen af en lovbekendtgørelse indsættes en for­klarende note til lovbekendtgørelsen efter følgende eksempel:

»Det fremgår af forslaget til loven, at det [indeholder bestem­melser, der] gennemfører [dele af] Europa-Parlamentets og Rå­dets/Kommissionens direktiv [årstal]/[nr.]/EU af [dato] om [di­rektivets titel], 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 hovedlov, skal referencen i den eksisterende note opdateres med ændrin­gen. Opdateringen af noten kan dog afvente den førstkommende ændring af den pågældende lov.

I forslag til love, der omskriver et direktiv, bør direktivet i almindelighed optages som bilag til lovforslaget efter lovforslagets bemærkninger, jf. § 21 i Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998. I forslag til love, der inkorporerer et direktiv, skal direktivet 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. I sådanne tilfælde bør det i bila­get bemærkes, at der er foretaget en sammenskrivning.

Der kan også indsættes notehenvi­sing i gennemførelsesforskrifter til andre EU-retsakter – f.eks. afgørelser – der ikke indeholder en udtrykkelig hen­visningsforpligtelse, hvis det findes hensigtsmæssigt for at klargøre gen­nemførelsesforskrifternes EU-retlige baggrund.

Særligt om 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. 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 forslagetets titel efter følgende eksempel:

»I loven er der medtaget visse bestemmelser fra Europa-Parlamentets og Rådets forordning [nr.]/[årstal]/EU af [dato] om [forordningens titel], 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.«

Hvis der af praktiske grunde i en lov er medtaget visse bestemmelser fra en forordning, skal forordningens årstal angives med fire cifre i noten til forslagetets titel, for så vidt angår forordninger, der er offentliggjort den 1. januar 1999 eller senere.

Der indsættes ikke 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 strafbestemmelser.

Notifikation efter informationsproceduredirektivet

Hvis et lovforslag 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 har som udkast været notificeret i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/1535/EU om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (kodifikation).«

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 [dato], som denne lov afløser, har som udkast været notificeret i overensstemmelse med [angiv det informationsproceduredirektiv, der var gældende på tidspunktet for notifikationen]«.

2.3.3. Undertitel

Under ændringslovforslagets titel anføres i parentes en undertitel, som angiver forslaget hovedindhold.

En undertitel bør så vidt muligt være både kort og samtidig give en dækkende beskrivelse af forslaget 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.)).

Der anføres ingen undertitel ved lovforslag, der alene angår ophævelse af en lov eller ved forslag til ny hovedlov, hvis det samtidig foreslås at ophæve en eller flere love.

2.3.4. Lovtekstens opbygning

Forslag til ændringslove bør opbygges efter følgende systematik:

Den første paragraf bør indeholde samtlige ændringer opdelt i numre (også selv om der kun er tale om én ændring). Er der tale om en ændringslov, der ændrer flere love, skal der dog være én paragraf for hver lov, der ændres.

Derefter følger en paragraf, der indeholder bestemmelser om ikrafttræden samt eventuelle overgangsregler (de sidste i ét eller flere selvstændige stykker). Ofte er det dog mere hensigtsmæssigt at udskille overgangsreglerne som selvstændige stykker i ikrafttrædelsesparagraffen eller – hvis de er af mere omfattende karakter – i en efterfølgende selvstændig paragraf, der følger umiddelbart efter bestemmelsen om lovens ikrafttræden. Derefter følger en eventuel bestemmelse om lovens territoriale gyldighed.

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

Hvis ændringslovforslaget alene indeholder forslag om ophævelse af en lov, kan en inddeling af forslaget i paragraffer ofte undværes. I så fald anvendes følgende formulering: »Lov nr. ... af ... om ... ophæves den ...«.

Der henvises ikke til love, der har ændret den lov, som nu foreslås ophævet. Derimod henvises til en eventuel lovbekendtgørelse: »Lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., ophæves den ...«.

2.3.5. Indledning 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 (f.eks. »I lov nr. ... af ... om ... foretages følgende ændring(er):«).

Er der tale om en ændringslov, der ændrer flere love, skal samtlige paragraffer for hver lov, der ændres, være forsynet med en indledning.

Er der i lovforslagets titel anvendt en forkortet titel (»populærtitel«) eller en forkortet betegnelse, bør denne titel tillige anvendes i indledningen til de enkelte ændringsparagraffer.

Dog bør den fulde titel – inklusiv 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 lovebekendtgørelse, bør der foruden til loven henvises til ændringslovene. Ved henvisning til ændringslovene er det dog alene nødvendigt at henvide til ændringslovens nummer og dato (f.eks. »I lov nr. ... af ... om ..., som ændret ved lov nr. ... af ..., foretages følgende ændring(er):«).

Det er dog ikke nødvendigt at henvide 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.

I tilfælde, hvor der er vedtaget 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 (f.eks. »I lov om ..., jf. lovebekendtgørelse nr. ... af ..., som ændret bl.a. ved lov nr. ... af ... og 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 (f.eks. »I lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., som ændret bl.a. ved § ... i lov nr. ... af ... og senest ved § ... i lov nr. ... af ..., foretages følgende ændring(er):«).

Vedtagne ændringslovforslag, der på lovforslagets fremsættelsestidspunkt endnu ikke er trådt i kraft, medtages i indledningen på samme vis som ændringslove, der er trådt i kraft. Er det vedtagne lovforslag endnu ikke stadfæstet, medtages det ikke i indledningen.

Er loven med senere ændringer skrevet sammen i en lovbekendtgørelse, angives alene lovens titel, hvorefter lovbekendtgørelsen anføres med nummer og dato (f.eks. »I lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., foretages følgende ændring(er):«).

Der bør på samme måde henvises til ændringer, der er foretaget efter udfærdigelse af en lovbekendtgørelse:

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

I tilfælde, hvor lovens titel optræder i formen »x-lov«, og hvor der ikke er udarbejdet en lovbekendtgørelse, affattes indledningen til den relevante paragraf i et ændringsforslag således:

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

Til forskel fra ændringer af love, hvor der som følge af senere ændringer er udarbejdet en lovbekendtgørelse, udelades i disse tilfælde således »jf.« forud for henvisningen til lovens nummer og dato.

2.3.6. Udformning af de enkelte ændringer

Nedenfor følger retningslinjer for den affattelsesteknik, der bør benyttes i forbindelse med udarbejdelsen af forslag til ændringslove:

Forslag

til

Lov om ændring af lov om ...¹⁾
(Undertitel)

§ 1

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

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.

¹⁾ [Note med henvisning til den EU-retsakt, som loven gennemfører]

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

8. Efter § 7 indsættes:

»§ 7 a. Miljø- og fødevarerministeren fastsætter/kan fastsætte regler/nærmere regler om ..., herunder om ..., ... 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*:«)

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. Reglerne i stk. 1 anvendes dog kun«

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

14. § 25, stk. 1, ophæves, og i stedet indsættes:

» ...

Stk. 2.«

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

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

»Stk. 2. En arvelader kan ved testamente«

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

17. I § 35 (der forudsættes at indeholde stk. 1-9, hvor et nyt stykke skal indsættes mellem to stykker (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.

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

»Stk. 7.«

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

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

20. § 37, *stk. 1, 1.* og *3. pkt.*, ophæves.

21. *Overskriften* til kapitel 2 affattes således:

»Kapitel 2
[Overskrift]«.

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

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

»...(2. pkt.)... .«

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

»...(2. og 3. pkt.)«

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

» ... (1. pkt.)«

25. I § 42 (der forudsættes at indeholde 3 punktummer) indsættes som 4. *pkt.*:

»...(4. pkt.)«

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

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

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

»§ 65 a. ... «

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

»... «

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

30. Efter kapitel 4 indsættes:

»Kapitel 4 a

[Overskrift]

...«

(Formatet for den nye overskrift og kapitelnummeret skal følge det format, som anvendes i hovedloven i udgaven af 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*:«)

31. *Bilag x* affattes som bilag y til denne lov.

32. Som *bilag x* indsættes bilag y til denne lov.

§ 2

Loven træder i kraft den

§ 3

Stk. 1. (overgangsregler)

Stk. 2.

§ 4

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

»**Bilag x**

[Bilagets indhold]«

2.3.6.1. Rækkefølge

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

Skal der foretages flere ændringer i en enkelt paragraf, nummereres hver ændring selvstændigt, medmindre de vedrører samme spørgsmål og mest hensigtsmæssigt kan sammenfattes i et enkelt led, f.eks. således:

»1. I § 8, stk. 1, udgår ».. (citeret passus) ..«, og stk. 2 ophæves.

2. I § 9, stk. 2, 2. pkt., og to steder i § 10, stk. 3, ændres ».. (citeret passus) ..« til: ».. (citeret passus) ..«.

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.

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

2.3.6.2. Præciser mest muligt

Den bestemmelse, ændringen vedrører, bør præciseres mest muligt, dvs. der bør henvises så detaljeret som muligt til f.eks. det stykke, punktum, nummer eller litra, som ændringen vedrører. Se f.eks. § 1, nr. 3, i lovforslag nr. L 185 om ændring af lov om fremme af vedvarende energi (Ophævelse af 60/40-støtteordningen for solcelleanlæg) fra folketingsåret 2015-16.

Forkortelsen »pkt.« anvendes kun for ordet punktum.

Er den ændrede bestemmelse inddelt ved hjælp af tal, anvendes forkortelsen »nr.«.

Er den underinddelt ved hjælp af bogstaver, anvendes betegnelsen »litra«.

2.3.6.3. 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, dvs. 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 eller de første stykker i en paragraf, medtages paragrafbetegnelsen mv. 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:

»...

Stk. 2.«

Stk. 2-6 bliver herefter stk. 3-7.«

Det samme gælder, hvis den nye affattelse kun omfatter det eller de første punktummer i et stykke.

Nyaffattelse af en bestemmelse (paragraf, stykke, nummer mv.) 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 afsnit eller et kapitel benyttes følgende fremgangsmåde:

»*Overskriften* til kapitel 4 affattes således:

»Kapitel 4

[*Overskrift*]«.«

Som det ses, medtages ikke blot den ændrede tekst til overskriften, men også selve kapitel- eller afsnitsnummeret. Det bemærkes, at det også her gælder, at formatet skal følge det format, som anvendes i hovedloven i udgaven af Lovtidende.

Hvis der undtagelsesvis måtte være behov for at foretage ændringer i en allerede vedtaget ændringslov, som på fremsættelsestidspunktet endnu ikke er trådt i kraft, bør sådanne ændringer – medmindre disse knytter sig til ikrafttrædelses- eller overgangsbestemmelserne – som altovervejende hovedregel foretages ved først at nyaffatte de relevante bestemmelser, hvorefter de bestemmelser, der endnu ikke er trådt i kraft, ophæves ved en samtidig ændring (i samme lovforslag) af ændringsloven (se f.eks. § 1, nr. 10, § 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)).

2.3.6.4. Ophævelser

Skal flere paragraffer ophæves, og skal mellemliggende paragraffer ikke ændres, samles ophævelserne under et enkelt nummer. Se følgende eksempel:

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

Tekstoverskrifter, kapitler og punktummer, der ikke længere skal indgå i loven, udgår ikke, men 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 § 2 ophæves.«

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 bekendtgørelsen. Bekendtgørelsen 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 bør formuleres således og indsættes i lovens ikrafttrædelsesbestemmelse:

»Stk. x. Regler fastsat i medfør af ..., jf. lov nr. ... af ..., forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af forskrifter udstedt i medfør af«

Der skal altid indsættes en bestemmelse i loven om straf for overtrædelse af ældre bekendtgørelser, hvis den hidtidige sanktionsbestemmelse er indeholdt i den lov, der ophæves.

Er der ikke optaget en bestemmelse i loven om bekendtgørelsens fortsatte gyldighed, og er det meningen, at den gældende bekendtgørelse skal oprettholdes, bør tvivlen afklares ved en ny bekendtgørelse. Det kan f.eks. ske i den form, at der udfærdiges en ændringsbekendtgørelse, der indskrænker sig til at ændre angivelsen af hjemmelsloven i indledningen. Herved opnår man også, at angivelsen af hjemmelsloven opfylder de krav, der må stilles hertil.

Det er endvidere vigtigt, at man er opmærksom på, om de stykker, som rykker som følge af, at forudgående stykker ophæves, indeholder en bemyndigelse til at udstede administrative forskrifter. Hvis det er tilfældet, bør man af ordensmæssige hensyn tillige indsætte en bestemmelse i lovens ikrafttrædelsesbestemmelse om, at ældre bekendtgørelser fortsat skal have gyldighed.

Hvis ændringslovforslaget alene indeholder forslag om ophævelse af en lov, kan følgende formulering anvendes: »Lov nr. ... af ... om ... ophæves den ...«.

Der henvises ikke til love, der har ændret den lov, som nu foreslås ophævet. Derimod henvises til en eventuel lovbekendtgørelse: »Lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., ophæves den ...«.

2.3.6.5. Indsættelse af nye bestemmelser

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

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. Som eksempel bør følgende formulering 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*:«)

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 der i anden lovgivning er henvisninger til den ophævede paragraf, som ikke er blevet konsekvensændret, eller f.eks. hvis paragrafnummeret har været almindeligt kendt i fagsproget som betegnelse for en bestemt type afgørelse (f.eks. en § 7-tilladelse). Der bør således i reglen gå nogen tid, før et paragrafnummer genbruges.

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.«««

Indsættelse af stykker

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

»I § 67 indsættes før stk. 1 som nyt stykke:
»...«
Stk. 1 og 2 bliver herefter stk. 2 og 3.«

Da det kun er det første stykke i paragraffen, der indsættes, medtages paragrafbetegnelsen mv. 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.«

Det vil være tvetydigt i forbindelse med indsættelse af et nyt stykke f.eks. at skrive: »I § 35 indsættes som nyt *stk. 2*:«, hvis der i forvejen i den pågældende paragraf er et stk. 2, som skal opretholdes.

Skal det nye stykke indsættes til sidst i bestemmelsen, anvendes den formulering, der er vist i følgende eksempler (hvor bestemmelserne består af henholdsvis et og tre stykker):

»I § 30 indsættes som *stk. 2*:
»Stk. 2.««

»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 efter følgende model:

»1. I § 35 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:
»Stk. 2.«
Stk. 2 bliver herefter stk. 3 .

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

»Stk. 4.«
Stk. 3 bliver herefter stk. 5.«

Indsættelse af punktummer

Som ved indsættelse af nye stykker er det tillige vigtigt, at det af teksten klart fremgår, 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:
» ... (1. pkt.)««

Da det kun er det første punktum i stykket, der indsættes, medtages stykangivelsen ikke, da den kan give anledning til den misforståelse, at affattelsen omfatter hele stykket. Det samme gælder, hvis der indsættes flere punktummer som det 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, anvendes den formulering, der er vist i følgende eksempler (hvor bestemmelserne består af henholdsvis et og tre punktummer):

»I § 40, stk. 1, indsættes som 2. og 3. pkt.:
»...(2. og 3. pkt.)««

»I § 42 indsættes som 4. pkt.:
»...(4. pkt.)««

Ophævelse og samtidig indsættelse af nye bestemmelser

Skal et eller flere stykker, punktummer, numre eller litra ophæves, og skal der i stedet indsættes enten flere eller færre nye stykker mv., end der blev ophævet, bør anvendes de formuleringer, der fremgår af følgende eksempler:

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 helt nyt stykke:

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

»...

Stk. 2.... .«

Stk. 2-6 bliver herefter stk. 3-7.«

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.«

Det er vigtigt, at man er opmærksom på, om de stykker, som rykker som følge af, at forudgående stykker indsættes, indeholder en bemyndigelse til at udstede administrative forskrifter. Hvis det er tilfældet, bør man af ordensmæssige hensyn indsætte en bestemmelse i lovens ikrafttrædelsesbestemmelse om, at ældre bekendtgørelser fortsat skal have gyldighed. Følgende formulering kan i den forbindelse anvendes:

»Stk. x. Regler fastsat i medfør af ..., jf. lov nr. ... af ..., forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af forskrifter udstedt i medfør af«

2.3.6.6. Rykning

Ophæves en eller flere paragraffer, ændres de efterfølgende paragraffers nummerering ikke. Derimod rykker stykker, numre og litra automatisk op, hvis et eller flere stykker, numre eller litra ophæves. Tilsvarende rykker stykker, numre, og litra automatisk ned, hvis et eller flere stykker, numre eller litra indsættes.

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

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

»...

Stk. 2.«

Stk. 2-6 bliver herefter stk. 3-7.«

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

»Stk. 2. Ved indgåelse af nyt ægteskab«

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

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

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

»I § 35 ophæves stk. 2, og i stk. 3, der bliver stk. 2, udgår »eller adoptivbørn«.«

Tilsvarende bør rykningen indføres 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 i en paragraf indsættes nye stykker, og skal de pågældende stykker indsættes forskellige steder i paragraffen, foretages ændringerne i flere på hinanden følgende ændringsnumre, og der anvendes etapevis rykning efter følgende model:

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

»Stk. 2«

Stk. 2-5 bliver herefter stk. 3-6.

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

»Stk. 7.«

Stk. 6-9 bliver herefter stk. 8-11.«

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*, indsættes efter 1. pkt.:

»... .««

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

»...«.«

Det er vigtigt, at man er opmærksom på, om de stykker, som rykker som følge af, at forudgående stykker ophæves eller indsættes, indeholder en bemyndigelse til at udstede administrative forskrifter. Hvis det er tilfældet, bør man af ordensmæssige hensyn indsætte en bestemmelse i lovens ikrafttrædelsesbestemmelse om, at udstedte bekendtgørelser fortsat skal have gyldighed. Følgende formulering kan i den forbindelse anvendes:

»Stk. x. Regler fastsat i medfør af ..., jf. lov nr. ... af ..., forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af forskrifter udstedt i medfør af«

Endelig er det vigtigt at være opmærksom på, at der ved indsættelse eller ophævelse af stykker, numre og litra kan være behov for konsekvensændringer i lovens øvrige bestemmelser og i anden lovgivning.

2.3.6.7. Flere ens ændringer

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 kan følgende formulering anvendes:

»I § 35, stk. 3, der bliver stk. 5, og § 44, stk. 1, nr. 2, ændres »1.000 kr.« til: »5.000 kr.««

Hvis der er flere ens ændringer i samme paragraf, samme stykke eller samme punktum, kan følgende formulering anvendes:

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

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 kan følgende formulering anvendes:

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

Hvis det samme ord eller udtryk skal udgå af loven, kan 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 alene anvendes, hvis der er tale om at ændre et ord eller udtryk et større antal steder, dvs. i almindelighed mere end 5 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 ophæves, bør følgende formulering anvendes:

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

og

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

Det er dog en forudsætning for at anvende denne formulering, at der er en passende numerisk balance mellem de steder, hvor det pågældende ord eller udtryk skal ændres eller udgår, og de steder, hvor ordet eller udtrykket ikke skal ændres eller udgå, således at de steder, hvor ordet eller udtrykket skal ændres eller udgå, væsentligt overstiger de øvrige steder.

2.3.6.8. 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

[*Overskrift*]

...«

Formatet skal følge det format, som i øvrigt anvendes i den udgave af hovedloven, som fremgår af Lovtidende – f.eks. ved centrering (men ikke kursivering) af »Kapitel 4 a« og ved centrering 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*:«

2.3.6.9. Indsættelse eller ændring af bilag

Ved indsættelse af et bilag eller ved nyaffattelse af et eksisterende bilag til en lov indsættes bilaget som et bilag til ændringsloven (»denne lov«) i overensstemmelse med nedenstående modeller:

Eksempel 1 – nyaffattelse af et eksisterende bilag:

»Bilag x affattes som bilag y til denne lov.«

Eksempel 2 – indsættelse af et nyt bilag:

»Som bilag x indsættes bilag y til denne lov.«

Selve bilaget affattes således og optrykkes efter selve lovteksten:

Bilag y

»Bilag x

[Bilagets indhold]«

Ved ændring af et eksisterende bilag beror det på en konkret vurdering, om ændringen af bilaget bør ske ved at nyaffatte det eksisterende 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 bl.a. indgå, om bilaget indeholder omfangsrige tekststykker eller illustrationer mv., 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 bør endvidere indgå, 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 eksisterende bilag.

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

2.3.6.10. Opregninger

I en opregning, der er udformet som en sætningskæde, bør der ikke i det enkelte nummer indsættes selvstændige opregninger.

Eksempel på opregning i sætningskæde:

- »§ 1. Tilladelse kan meddeles den, der
- 1) er fyldt 25 år,
 - 2) har dansk indfødsret,
 - 3) har bopæl her i landet og
 - 4) ikke er under konkurs.«

I opregninger, der ikke er udformet som sætningskæder, kan der i det enkelte nummer indsættes en ny opregning, hvis det ikke forringer overblikket i væsentlig grad. Indsættes sådanne selvstændige opregninger anvendes små bogstaver efterfulgt af halvparentes, og sådanne led betegnes som litra.

Eksempel på opregning, der ikke er en sætningskæde:

- »§ 2. Under Sø- og Handelsretten hører følgende sager:
- 1) Sø- og Handelssager, jf. § 6, stk. 5.
 -
 - 5) Behandling af handlendes, fabrikanters og skibsrederes konkursboer.
 - 6) Sager, der ved særlig lovbestemmelse er henlagt til retten.«

Eksempel på en opregning, der ikke er en sætningskæde, hvor der er indsat en selvstændig opregning, der er en sætningskæde:

- »§ 157. For postforkyndelse og stævningsmandsforkyndelse gælder følgende regler:
- 1) Forkyndelse bør så vidt muligt ske for den pågældende personligt på dennes bopæl, midlertidige opholdssted eller arbejdssted. Forkyndelse for den pågældende personligt er dog gyldig, uanset hvor den sker.
 - 2) Træffes den pågældende ikke, kan forkyndelse ske
 - a) på bopælen eller opholdsstedet for personer, der hører til husstanden, eller, hvis den pågældende bor til leje i en andens bolig, for udlejeren eller dennes ægtefælle, for så vidt de pågældende træffes på bopælen eller opholdsstedet,
 - b) ..., eller
 - c)«

Er det helt undtagelsesvis nødvendigt under det enkelte litra at indsætte en ny opregning, anvendes små romertal – det vil sige i, ii, iii, iv osv. – efterfulgt af en halvparentes, og sådanne led betegnes numre. Ved henvisninger i andre bestemmelser og i skrivelser mv. til et led i en sådan opregning medtages halvparentesen ikke. En sådan henvisning formuleres eksempelvis § 2, nr. 4, litra b, nr. ii.

Når en lovbestemmelse 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 til den pågældende paragraf.

2.3.6.11. Ændringer af tegn

Når der skal foretages en ændring i lovteksten af et tegn, f.eks. et komma, medtages det ord, som står i tilknytning til det pågældende tegn, således at man ikke alene lader ændringen omfatte tegnet. Som eksempel bør følgende formulering anvendes:

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

2.3.6.12. Konsekvensændringer

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

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 anden lovgivning mv. for at undersøge, hvilke yderligere ændringer af teknisk eller indholdsmæssig karakter de foreslåede ændringer fører med sig. Dette er i praksis særlig vigtigt, når der indsættes eller ophæves stykker eller numre mv. i lovtæksten med den virkning, at lovens bestemmelser forrykkes. Det kan ikke forventes, at Justitsministeriet undersøger, om der behov for konsekvensændringer i lovens øvrige bestemmelser eller i anden lovgivning som følge af de foreslåede ændringer.

Indeholder den lov, som foreslås ændret, henvisninger til love, der i mellemtiden er ændret eller afløst af senere love, bør henvisningerne foreslås ændret i det nødvendige omfang.

Indeholder forslag til en hovedlov bestemmelser om konsekvensændringer i anden lovgivning, bør disse placeres sidst i loven efter bestemmelserne om ikrafttræden mv., men inden eventuelle bestemmelser om lovens territoriale gyldighedsområde og revision mv. af loven. Er der tale om omfattende konsekvensændringer, bør disse ændringer dog normalt samles i et selvstændigt lovforslag (følge-lovforslag).

2.3.6.13. Ressortændringer

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.

Omvendt bør det som udgangspunkt medtages i et lovforslag, hvis der er tale om ændringer, som ikke følger direkte af en kongelig resolution, f.eks. hvis en styrelse ved lov har fået tillagt en kompetence, som nu ønskes henlagt til en anden styrelse på samme ministerområde. Dette skyldes bl.a., at det jævnligt vil kunne give anledning til tvivl, om en sådan ændring konkret vil kunne gennemføres uden lovændring. Det bemærkes, at det altid vil kræve lovændring, hvis kompetence skal overføres til en styrelse på et andet ministeriums område (ekstern delegation).

Derimod kan og bør rene navneændringer medtages i en lovbekendtgørelse.

2.4. Ikrafttræden

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

Det må i almindelighed foretrækkes, at der i en lov angives en bestemt dato for lovens ikrafttræden, f.eks. den 1. januar.

I en lov, der har umiddelbare retsvirkninger for borgerne, bør en bestemmelse om, at loven træder i kraft ved bekendtgørelse i Lovtidende eller dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende, normalt kun anvendes, hvis det er absolut påkrævet, at loven træder i kraft umiddelbart efter dens kundgørelse, 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 træder i kraft ved bekendtgørelse i Lovtidende eller dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende, bør der redegøres for baggrunden herfor i bemærkningerne til lovens ikrafttrædelsesbestemmelse. Hvis en lov helt undtagelsesvis skal have virkning fra fremsættelsen, angives ligeledes datoen for fremsættelsen og ikke blot, at loven har virkning fra fremsættelsen.

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

Ved indførelse af nye regler bør fagministerierne endvidere ud fra et hensyn til muligheden for at indrette sig på de nye regler generelt være opmærksomme 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 mv. i kommuner og regioner.

Rimelig tid til forberedelse kan understøtte en mere effektiv implementering af nye regler. En periode til at forberede ikrafttrædelse af nye regler giver eksempelvis kommuner og regioner forbedrede styringsmuligheder i

forhold til bl.a. at afklare eventuelle fortolkningsmæssige spørgsmål, tilrettelægge interne procedurer, samt for at foretage en mere kvalificeret sagsbehandling umiddelbart efter lovens ikrafttræden. Hensynet til en rimelig implementeringsperiode bør indgå i det lovforberedende arbejde, dog således at processer for høringsfrister mv. ikke sættes unødigt under pres.

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

Det er for så vidt ikke påkrævet, at lovforslag indeholder en ikrafttrædelsesbestemmelse. I så fald følger det af lovtidendeloven, at loven træder i kraft ved begyndelsen af det døgn, der følger efter det døgn, hvori den er indført i Lovtidence, jf. § 3 i lovtidendeloven. Denne fremgangsmåde bør dog normalt undgås og anvendes også kun sjældent i praksis.

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 udfærdigelse af omfattende administrative forskrifter eller gennemførelse af praktiske foranstaltninger. I den forbindelse kan det være nødvendigt, at loven eller enkelte bestemmelser sættes i kraft etapevis. En bemyndigelse herom kan formuleres således:

»X-minister fastsætter tidspunktet for [lovens ikrafttræden/ikrafttrædelse af lovens § ...]. Ministeren kan herunder fastsætte, at [[dele af] loven/bestemmelserne] træder i kraft på forskellige tidspunkter.«

Ikrafttrædelsesbestemmelser i ændringsloven vedrørende enkelte lovbestemmelser bør kun henvise til den relevante bestemmelse i lovforslaget i tilfælde, hvor det ikke giver anledning til tvivl. Dobbelt henvisninger til både bestemmelsen i selve loven og bestemmelsen i lovforslaget bør kun anvendes, når det er nødvendigt, dvs. i de tilfælde, hvor den pågældende ikrafttrædelsesbestemmelse kun skal gælde for en del af et nummer i lovforslaget, jf. eksempel 2 nedenfor:

Eksempel 1 – ikrafttrædelsesbestemmelse kun med henvisning til bestemmelsen i lovforslaget:

»Lovens § 1, nr. 1, træder i kraft den«

Eksempel 2 – ikrafttrædelsesbestemmelse med henvisning til både selve loven og bestemmelsen i lovforslaget:

»§ 2, stk. 9, i lov om ..., som affattet ved lovens § 1, nr. 1, træder i kraft den«

Hvis lovforslaget skal kunne stadfæstes straks, jf. grundlovens § 42, stk. 7, og træde i kraft ved bekendtgørelse i Lovtidende eller dagen efter, bør følgende formulering anvendes i lovforslaget, jf. stk. 2:

»*Stk. 1.* Loven træder i kraft ved bekendtgørelse i Lovtidende/dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende.

Stk. 2. Lovforslaget kan stadfæstes straks efter dets vedtagelse.«

2.4.1. Ikrafttrædelse for erhvervsrettet lovgivning

Lovgivning, som har direkte konsekvenser for erhvervslivet, skal som hovedregel træde i kraft enten den 1. januar eller den 1. juli.

Ved lovgivning med direkte konsekvenser for erhvervslivet forstås love og bekendtgørelser, som har direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser, jf. vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger, som omfatter skatter, afgifter og tilskud mv., administrative konsekvenser og øvrige konsekvenser, som har direkte effekt på erhvervslivet (såkaldt øvrige efterlevelseseffekter). Det bemærkes dog, at de beløbsgrænser, der er beskrevet i vejledningen, ikke anvendes i forhold til de fælles ikrafttrædelsesdatoer, da de fælles ikrafttrædelsesdatoer netop har til hensigt at ensrette informationen til virksomhederne om al ny regulering, som har direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser – uanset om det er ændringer, som har store eller små økonomiske konsekvenser. Vejledningen findes på www.erhvervsstyrelsen.dk.

Undtagelsesmulighederne for de fælles ikrafttrædelsesdatoer

Ikrafttrædelsesdatoerne kan undtagelsesvist fraviges, hvis der er tale om:

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

Erhvervsministeriet indhenter to gange årligt bidrag fra ministerierne dels om erhvervsrettede love og bekendtgørelser, som ventes at træde i kraft på den kommende fælles ikrafttrædelsesdato dels om erhvervsrettede love

og bekendtgørelser, som ministerierne anmoder undtaget fra de fælles ikrafttrædelsesdatoer.

Det er det enkelte fagministeriums ansvar at vurdere, om reguleringen medfører direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser for erhvervslivet og således er omfattet af de fælles ikrafttrædelsesdatoer.

Undtagelsesproceduren for de fælles ikrafttrædelsesdatoer

Regeringens økonomiudvalg godkender fravigelser fra de fælles ikrafttrædelsesdatoer. I den forbindelse bemærkes det, at undtagelsesanmodninger vedrørende undtagelsesmulighed 3 dog forelægges i og godkendes af Erhvervsministeriet.

Endvidere bemærkes det, at undtagelsesanmodninger vedrørende regulering af særligt hastende karakter, eksempelvis som følge af biologiske og klimatiske forhold, forelægges og godkendes af Erhvervsministeriet, som efterfølgende forelægger sagen for regeringens økonomiudvalg til orientering.

Desuden bemærkes det, at visse tilbagevendende tilskuds- og støtteordninger, der har fordele for eller er efterspurgt af erhvervslivet, kan søges permanent undtaget fra de fælles ikrafttrædelsesdatoer.

Reguleringen skal være vedtaget/udstedt fire uger før ikrafttrædelse (4-ugers kravet)

Lovforslag og bekendtgørelser, der skal træde i kraft på næstkommende dato, skal senest være vedtaget/udstedt mindst fire uger før ikrafttrædelsesdatoen. Ved henvendelse til Erhvervsministeriet (omr2@em.dk) kan erhvervsministeren dog give dispensation fra 4-ugers kravet med udgangspunkt i henvisning til ovenstående tre undtagelsesmuligheder, eller hvis f.eks. behandlingen i Folketinget medfører, at 4-ugers kravet ikke kan opfyldes.

Offentliggørelse på Virk.dk

Fire uger før ikrafttrædelsesdatoen offentliggøres en oversigt på Virk.dk over love og bekendtgørelser, der træder i kraft på den kommende dato, samt oversigt over regulering på de enkelte ministerområder, der forventes at træde i kraft på den efterfølgende ikrafttrædelsesdato, samt regulering, der træder i kraft på andre datoer, jf. undtagelsesmulighederne.

I forhold til de to fælles ikrafttrædelsesdatoer for erhvervsrettet lovgivning har Folketinget bedt om, at statsministeren forud for folketingsårets begyndelse oplyser antallet af erhvervsrettede lovforslag på lovprogrammet. Det bør på den baggrund eksplicit nævnes sidst i resumeet af lovforslaget, der udarbejdes til brug for regeringens behandling af lovprogrammet, hvis et givent forslag er omfattet af de fælles ikrafttrædelsesdatoer. Folketinget beder endvidere om, at opfyldelsen af regeringens målsætning ikke kommer til at hindre en fyldestgørende folketingsbehandling, og at lovforslag, som regeringen ønsker vedtaget 4 uger før forudsat ikrafttrædelse den 1. januar, derfor som klar hovedregel bør fremsættes i åbningsugen.

Endelig bemærkes det, at de fælles ikrafttrædelsesdatoer ikke gælder for lovgivning, der alene vedrører Færøerne eller Grønland.

2.5. Overgangsregler

I forbindelse med en ny lov bør det altid overvejes, om der er behov for særlige overgangsregler. Et sådant behov kan være begrundet i hensynet til borgernes berettigede forventninger og mulighed for at indrette sig. Indsættelsen af en overgangsbestemmelse kan også få betydning for vurderingen af, om et lovforslag indebærer ekspropriation efter grundlovens § 73.

Overgangsbestemmelser placeres mest naturligt som selvstændige stykker i ikrafttrædelsesparagraffen eller – hvis de er af mere omfattende karakter – i en efterfølgende selvstændig paragraf.

Overgangsregler er ikke undtagelser til en lovs bestemmelse om ikrafttræden, og der skal derfor ikke i en bestemmelse om ikrafttræden indsættes ordene »jf. dog stk. 2/§ 3« 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 lovændring træder i kraft. Det gælder f.eks., hvis en ansøgning 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:

»Stk. 1. Loven træder i kraft den

Stk. 2. Loven finder ikke anvendelse på ...[f.eks. ansøgninger indgivet før lovens ikrafttræden]. For sådanne ... [f.eks. ansøgninger] finder de hidtil gældende regler anvendelse.«

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:

»Stk. 1. Loven træder i kraft den

Stk. 2. For ...[f.eks. et produkt, der lovligt markedsføres på tidspunktet for lovens ikrafttræden] finder de hidtil gældende regler anvendelse indtil«

2.6. Territorialbestemmelser

Ved udarbejdelsen af lovforslag skal fagministeriet være opmærksom på den pågældende lovs eller ændringslovs territoriale gyldighedsområde. I forhold til ændringslove gælder, at den territoriale gyldighed som udgangspunkt afhænger af hovedlovens territoriale gyldighedsområde.

Nedenfor følger en skematisk oversigt over, hvornår der bør indsættes territorialbestemmelser i hovedlove og i ændringslove. Det bemærkes, at skemaet alene er af summarisk karakter, og at svarene derfor skal suppleres med de bemærkninger, som fremgår af de følgende afsnit.

Hovedlove:

	Loven skal ikke gælde for Færøerne/Grønland	Loven skal gælde direkte for Færøerne/Grønland	Loven skal kunne gennemføres for Færøerne/Grønland med ændringer	Loven skal kunne sættes i kraft for Færøerne/Grønland på et senere tidspunkt
Territorialbestemmelse?	Ja (afsnit 2.6.1.1.)	Nej (afsnit 2.6.1.2.)	Ja, med anordningshjemmel (afsnit 2.6.1.3.).	Ja, med anordningshjemmel (afsnit 2.6.1.3.)

Ændringslove:

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 (afsnit 2.6.2.1.)	Ja (afsnit 2.6.2.2.)	Ja (afsnit 2.6.2.3.)	Ja (afsnit 2.6.2.4.)
Ændringsloven skal gælde direkte for Færøerne/Grønland	Nej, da ændringsloven ikke kan gælde, når hovedloven ikke gælder (afsnit 2.6.2.1.)	Nej, men loven skal behandles i Lagtinget(Færøerne)/Landstinget (Grønland) (se afsnit 2.6.2.2.)	Nej, men loven skal behandles i Lagtinget(Færøerne)/Landstinget (Grønland) (se afsnit 2.6.2.3.)	Nej, da anordningshjemlen i hovedloven vil omfatte loven i dens ændrede skikkelse (afsnit 2.6.2.4.)
Ændringsloven skal kunne gennemføres for Færøerne/Grønland med ændringer	Nej, da ændringsloven ikke kan gennemføres, når hovedloven ikke gælder (afsnit 2.6.2.1.)	Ja, med anordningshjemmel (afsnit 2.6.2.2.).	Ja, med anordningshjemmel (afsnit 2.6.2.3.).	Nej, da anordningshjemlen i hovedloven vil omfatte loven i dens ændrede skikkelse (afsnit 2.6.2.4.).

Ændringsloven skal kunne sættes i kraft for Færøerne/Grønland på et senere tidspunkt end hovedloven	Nej, da ændringsloven ikke kan gennemføres, når hovedloven ikke gælder. (afsnit 2.6.2.1.)	Ja, med anordningshjemmel (afsnit 2.6.2.2.).	Ja, med anordningshjemmel (afsnit 2.6.2.3.).	Ja, med anordningshjemmel (afsnit 2.6.2.4.).
--	---	--	--	--

2.6.1. Hovedlovforslag

Ved udarbejdelsen af forslag til hovedlove skal fagministeriet være opmærksom på den pågældende lovs territoriale gyldighedsområde.

2.6.1.1. Loven skal ikke gælde for Færøerne og/eller Grønland

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

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

Er der tale om et sagsområde, der er overtaget af de færøske og/eller grønlandske myndigheder, kan loven ikke gælde for Færøerne og/eller Grønland. Det er derfor overflødigt at indsætte en territorialbestemmelse. Det bør imidlertid alligevel udtrykkeligt anføres i en territorialbestemmelse, at loven ikke gælder for Færøerne og/eller Grønland, så der ikke opstår tvivl om lovens gyldighedsområde. Det bør oplyses i bemærkningerne til territorialbestemmelsen, at loven ikke gælder, fordi sagsområdet er overtaget. På Statsministeriets hjemmeside (www.stm.dk) findes en vejledende oversigt over, hvilke sagsområder de grønlandske og de færøske myndigheder har overtaget efter henholdsvis hjemmestyreløven, overtagelsesloven og selvstyreloven.

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 tillige udelades. Som eksempel kan nævnes lov nr. 380 af 10. juni 1987 om anlæg af fast forbindelse over Storebælt

2.6.1.2. Loven skal gælde direkte for Færøerne og/eller Grønland

Skal en hovedlov gælde direkte både for Danmark samt for Færøerne og/eller Grønland, f.eks. hvis der er behov for en ens retstilstand i riget, skal loven ikke indeholde en territorialbestemmelse (medmindre noget

særligt skal gælde for henholdsvis Færøerne og/eller Grønland). Det bør dog fremgå af lovforslagets bemærkninger til ikrafttrædelsesbestemmelsen, at loven gælder direkte for Færøerne og/eller Grønland.

Skal loven kun gælde delvist for Færøerne og/eller Grønland, skal en territorialbestemmelse dog medtages.

Fagministeriet bør i den forbindelse være særlig opmærksom på, at hvis en lov skal gælde direkte både for Danmark samt for Færøerne og/eller Grønland, vil lovforslaget skulle behandles i Lagtinget (Færøerne)/Landstinget (Grønland) før fremsættelsen for Folketinget, hvilket 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, således at loven ikke gælder direkte for Færøerne og/eller Grønland, men vil kunne sættes i kraft for Færøerne og/eller Grønland på et senere tidspunkt end ikrafttrædelsen i Danmark. Se afsnit 2.6.1.3. i forhold til formulering af en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel.

Der er dog praksis for, at lovforslag i ekstraordinære situationer, fx særligt hastende tilfælde, og efter nærmere aftale med Færøernes landsstyre og/eller Grønlands Selvstyre kan behandles parallelt i Lagtinget (Færøerne)/Landstinget (Grønland) og i Folketinget. Fagministeriet bør dog i disse tilfælde søge behandlingen tilrettelagt således, at de færøske og/eller grønlandske myndigheders endelige udtalelse foreligger, inden de relevante udvalg i Folketinget afgiver betænkning forud for 2. behandlingen af lovforslaget.

Der henvises i øvrigt til Statsministeriets vejledninger om ministeriers behandling af sager vedrørende henholdsvis Færøerne og Grønland, der kan findes på www.retsinformation.dk.

2.6.1.3. Loven skal kunne gennemføres med ændringer eller skal kunne sættes i kraft senere.

Skal hovedloven kunne gennemføres for Færøerne og/eller Grønland med ændringer i forhold til den danske ordning – eller skal loven kunne sættes i kraft for Færøerne og/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 delvist sættes i kraft for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland] med de ændringer, som de [færøske]/[grønlandske]/[henholdsvis færøske og grønlandske] forhold tilsiger.«

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

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

Rækkevidden af anordningshjemlen må dog fastlægges ved fortolkning i det enkelte tilfælde. Hvis der er bemyndigelse til at sætte loven etapevist i kraft, vil der som udgangspunkt også være mulighed for at sætte loven etapevist i kraft for Færøerne og/eller Grønland.

Det bemærkes også, at hvis der er tale om en samlelov, vil anordningshjemlen som udgangspunkt kunne anvendes én gang for hver lov, der vedtages eller foretages ændringer i. Dette gælder således f.eks. i de tilfælde, hvor der vedtages en ny hovedlov, og hvor der ved samme lov vedtages ændringer i andre love.

Hvis der derudover er behov for at kunne sætte loven i kraft for Færøerne og/eller Grønland etapevist, 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 delvist sættes i kraft for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland] med de ændringer, som de [færøske]/[grønlandske]/[henholdsvis færøske og grønlandske] forhold tilsiger. Loven kan endvidere sættes i kraft på forskellige tidspunkter.«

Lovforslag, der indeholder en anordningshjemmel, skal sendes til Færøernes landstyre/Grønlands selvstyre med henblik på høring, inden lovforslaget fremsættes. Fremsættelse og vedtagelse af lovforslaget behøver dog ikke afvente henholdsvis landstyreets og/eller selvstyreets eventuelle svar. Såfremt der modtages høringssvar fra Færøerne og/eller Grønland efter

fremsættelsen, bør Folketinget orienteres herom evt. i form af et supplerende høringssvar.

2.6.1.4. Særlig ordning for Færøerne og/eller Grønland

Er der behov for at gennemføre en særlig ordning for Færøerne og/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 en særlig lov for Færøerne og/eller Grønland. Lagtinget (Færøerne)/Landstinget (Grønland) skal afgive en udtalelse om en lov, der vil gælde direkte for Færøerne og/eller Grønland, før lovforslaget fremsættes for Folketinget. Loven skal ikke indeholde en territorialbestemmelse, men det skal fremgå af lovens titel, at loven gælder for henholdsvis Færøerne og/eller Grønland, f.eks. lov for Færøerne om rettens pleje.

Der er dog praksis for, at lovforslag i ekstraordinære situationer, fx særligt hastende tilfælde, og efter nærmere aftale med Færøernes landsstyre og/eller Grønlands Selvstyre kan behandles parallelt i Lagtinget (Færøerne)/Landstinget (Grønland) og i Folketinget. Fagministeriet bør dog i disse tilfælde søge behandlingen tilrettelagt således, at de færøske og/eller grønlandske myndigheders endelige udtalelse foreligger, inden de relevante udvalg i Folketinget afgiver betænkning forud for 2. behandlingen af lovforslaget.

Der henvises i øvrigt til Statsministeriets vejledninger om ministeriers behandling af sager vedrørende henholdsvis Færøerne og Grønland, der kan findes på www.retsinformation.dk.

2.6.2. Ændringslovforslag

Ved udarbejdelsen af forslag til ændringslove skal fagministeriet – som ved hovedlove – være opmærksom på den pågældende ændringslovs territoriale gyldighedsområde. I forhold til ændringslove gælder, at den territoriale gyldighed som udgangspunkt afhænger af hovedlovens territoriale gyldighedsområde.

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

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

2.6.2.2. Hovedloven gælder direkte for Færøerne og/eller Grønland

Gælder hovedloven direkte for Færøerne og/eller Grønland, vil en ændringslov uden en territorialbestemmelse følge hovedlovens gyldighedsområde og være direkte gældende for Færøerne og/eller Grønland. Det bør fremgå af lovforslagets bemærkninger til ikrafttrædelsesbestemmelsen, at loven gælder direkte for Færøerne og/eller Grønland.

Fagministeriet bør i den forbindelse være særlig opmærksom på, at hvis en lov skal gælde direkte både for Danmark samt for Færøerne og/eller Grønland, vil lovforslaget skulle behandles i Lagtinget (Færøerne)/Landstinget (Grønland) før fremsættelsen for Folketinget, hvilket 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, således at loven ikke gælder direkte for Færøerne og/eller Grønland, men vil kunne sættes i kraft for Færøerne og/eller Grønland på et senere tidspunkt end ikrafttrædelsen i

Danmark. Se afsnit 2.6.2.3. i forhold til formulering af en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel.

Der er dog praksis for, at lovforslag i særligt hastende tilfælde og efter nærmere aftale med Færøernes landsstyre og/eller Grønlands Selvstyre kan behandles parallelt i Lagtinget (Færøerne)/Landstinget (Grønland) og i Folketinget. Fagministeriet bør dog i disse tilfælde søge behandlingen tilrettelagt således, at de færøske og/eller grønlandske myndigheders endelig udtalelse foreligger, inden de relevante udvalg i Folketinget afgiver betænkning forud for 2. behandlingen af lovforslaget.

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

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

Er sagsområdet efter hovedlovens ikrafttræden overtaget af de færøske og/eller grønlandske myndigheder, er en territorialbestemmelse som udgangspunkt overflødig. Det bør imidlertid alligevel udtrykkeligt anføres i en territorialbestemmelse, at loven ikke gælder for Færøerne og/eller Grønland, så der ikke opstår tvivl om lovens gyldighedsområde. Det bør oplyses i bemærkningerne til lovforslagets territorialbestemmelse, at loven ikke gælder, fordi 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 gennemføres for Færøerne og/eller Grønland med ændringer eller kunne sættes i kraft for Færøerne og/eller Grønland på et senere tidspunkt, skal ændringsloven indeholde en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel.

Lovforslag, der indeholder en anordningshjemmel, skal sendes til Færøernes landsstyre/Grønlands Selvstyre med henblik på høring, inden lovforslaget fremsættes. Fremsættelse og vedtagelse af lovforslaget behøver dog ikke afvente henholdsvis landsstyrets og/eller selvstyrets eventuelle svar. Såfremt der modtages høringssvar fra Færøerne og/eller Grønland efter

fremsættelsen, bør Folketinget orienteres herom evt. i form af et supplerende høringssvar.

2.6.2.3. Hovedloven er sat i kraft ved kongelig anordning

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

Det anbefales dog – for at undgå tvivl samt sikre, at proceduren for inddragelse af de færøske og/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 (hvilket i så fald bør fremgå af lovforslagets bemærkninger). En territorialbestemmelse med en anordningshjemmel bør formuleres således:

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

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

Rækkevidden af anordningshjemlen må dog fastlægges ved fortolkning i det enkelte tilfælde. Hvis der er bemyndigelse til at sætte loven etapevist i kraft, vil der som udgangspunkt også være mulighed for at sætte loven etapevist i kraft for Færøerne og/eller Grønland.

Det bemærkes også, at hvis der er tale om en samlelov, vil anordningshjemlen som udgangspunkt kunne anvendes én gang for hver lov, der vedtages eller foretages ændringer i. Dette gælder således f.eks. i de tilfælde, hvor der vedtages en ny hovedlov, og hvor der ved samme lov vedtages ændringer i andre love.

Hvis der derudover er behov for at kunne sætte loven i kraft for Færøerne og/eller Grønland etapevist, 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 delvist sættes i kraft for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland] med de ændringer, som de [færøske]/[grønlandske]/[henholdsvis færøske og grønlandske] forhold tilsiger. Loven kan endvidere sættes i kraft på forskellige tidspunkter.«

I de tilfælde, hvor ændringsloven ikke umiddelbart kan indsættes i hovedloven, som den gælder for Færøerne og/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 og/eller Grønland med ændringer, og ændringsloven angår bestemmelser, der er fraveget ved lovens ikraftsættelse for Færøerne og/eller Grønland, samt hvor hovedloven er sat i kraft for Færøerne og/eller Grønland i en omskrevet version.

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

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

Skal ændringsloven kunne gennemføres for Færøerne og/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.

Lovforslag, der indeholder en anordningshjemmel, skal sendes til Færøernes landsstyre/Grønlands selvstyre med henblik på høring, inden lovforslaget fremsættes. Fremsættelse og vedtagelse af lovforslaget behøver dog ikke afvente henholdsvis landsstyrets og/eller selvstyrets eventuelle svar. Såfremt der modtages høringssvar fra Færøerne og/eller Grønland efter fremsættelsen, bør Folketinget orienteres herom evt. i form af et supplerende høringssvar.

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

Er der behov for at gennemføre en særlig ordning for Færøerne og/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 en særlig ændringslov for Færøerne og/eller Grønland. Lagtinget (Færøerne)/Landstinget (Grønland) skal afgive en udtalelse om en lov, der vil gælde direkte for Færøerne og/eller Grønland, før lovforslaget fremsættes for Folketinget. Loven skal ikke indeholde en territorialbestemmelse, men det skal fremgå af lovens titel, at loven gælder for Færøerne og/eller Grønland.

Der er dog praksis for, at lovforslag i særligt hastende tilfælde og efter nærmere aftale med Færøernes landsstyre og/eller Grønlands Selvstyre kan behandles parallelt i Lagtinget (Færøerne)/Landstinget (Grønland) og i Folketinget. Fagministeriet bør dog i disse tilfælde søge behandlingen tilrettelagt således, at de færøske og/eller grønlandske myndigheders endelig udtalelse foreligger, inden de relevante udvalg i Folketinget afgiver betænkning forud for 2. behandlingen af lovforslaget.

Skal ændringsloven ikke gælde for Færøerne og/eller Grønland, skal det i alle tilfælde udtrykkeligt anføres i ændringsloven, at den ikke gælder for Færøerne og/eller Grønland (territorialbestemmelse).

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

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

2.6.2.4. 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, dvs. 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 og/eller Grønland »helt eller delvist«, 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 ikke kunne sættes i kraft for Færøerne og/eller Grønland, skal det udtrykkeligt anføres i ændringsloven, at den ikke gælder for Færøerne og/eller Grønland (territorialbestemmelse). Territorialbestemmelsen bør i givet fald formuleres således:

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

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

Skal ændringsloven kunne sættes i kraft for Færøerne og/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. En territorialbestemmelse med en anordningshjemmel bør formuleres således:

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

En ændringslov skal ikke indeholde en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel, hvis ændringsloven skal kunne sættes i kraft for Færøerne og/eller Grønland med ændringer i forhold til den danske ordning. Dette skyldes, at anordningshjemlen i hovedloven som udgangspunkt omfatter loven i dens ændrede skikkelse, dvs. både hovedloven og de senere ændringslove.

Det anbefales dog, at ændringsloven indeholder en territorialbestemmelse med anordningshjemmel i de tilfælde, hvor man ikke er sikker på, om ændringsloven skal sættes i kraft på samme tid som resten af hovedloven, da hovedlovens anordningshjemmel som udgangspunkt ikke kan anvendes på ny, hvis den allerede har været anvendt til at sætte hovedloven og eventuelle senere ændringslove i kraft.

Lovforslag, der indeholder en anordningshjemmel, skal sendes til Færøernes landsstyre/Grønlands selvstyre med henblik på høring, inden lovforslaget fremsættes. Fremsættelse og vedtagelse af lovforslaget behøver dog ikke afvente henholdsvis landsstyrets og/eller selvstyrets eventuelle svar. Såfremt der modtages høringssvar fra Færøerne og/eller Grønland efter fremsættelsen, bør Folketinget orienteres herom evt. i form af et supplerende høringssvar.

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

En anordningshjemmel, som formuleret ovenfor, kan som udgangspunkt kun benyttes én gang for henholdsvis Færøerne og/eller Grønland. Det er således ikke muligt at sætte dele af loven i kraft for Færøerne og/eller Grønland ad flere omgange. Hvis der er behov for at kunne sætte ændringsloven i kraft for Færøerne og/eller Grønland etapevist, bør der tages højde herfor ved formuleringen af anordningshjemlen. Se afsnit 2.6.2.3. i forhold til formulering af en anordningshjemmel til etapevis ikrafttræden.

Er der behov for at gennemføre en særlig ordning for Færøerne og/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 en særlig ændringslov for Færøerne og/eller Grønland. Lagtinget (Færøerne)/Landstinget (Grønland) skal afgive en udtalelse om en lov, der vil gælde direkte for Færøerne og/eller Grønland, før lovforslaget fremsættes for Folketinget.

Loven skal ikke indeholde en territorialbestemmelse, men det skal fremgå af lovens titel, at loven gælder for Færøerne og/eller Grønland.

Der er dog praksis for, at lovforslag i ekstraordinære situationer, fx i særligt hastende tilfælde og efter nærmere aftale med Færøernes landsstyre og/eller Grønlands Selvstyre kan behandles parallelt Lagtinget (Færøerne)/Landstinget (Grønland) og i Folketinget. Fagministeriet bør dog i disse tilfælde søge behandlingen tilrettelagt således, at de færøske og/eller grønlandske myndigheders endelig udtalelse foreligger, inden de relevante udvalg i Folketinget afgiver betænkning forud for 2. behandlingen af lovforslaget.

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

Der henvises i øvrigt til Statsministeriets vejledninger om ministeriers behandling af sager vedrørende henholdsvis Færøerne og Grønland, der kan findes på www.retsinformation.dk.

2.6.3. Samlelovforslag

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

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

En territorialbestemmelse vil som udgangspunkt være overflødig i forhold til de hovedlove, der ikke gælder for Færøerne og/eller Grønland, og som ikke indeholder en anordningshjemmel. En territorialbestemmelse vil ligeledes som udgangspunkt være overflødig i forhold til hovedlove, der gælder for Færøerne og/eller Grønland, hvis det er hensigten, at ændringen med samleloven skal være umiddelbart gældende for Færøerne og/eller Grønland.

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

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

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

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

Det bemærkes, at en anordningshjemmel, som formuleret ovenfor, som udgangspunkt kan anvendes én gang for hver lov, der vedtages eller foretages ændringer i for henholdsvis Færøerne og/eller Grønland. Dette gælder således f.eks. i de tilfælde, hvor der vedtages en ny hovedlov, og hvor der ved samme lov vedtages ændringer i andre love.

I de tilfælde, hvor en bestemmelse om territorial gyldighed vil være overflødig for samtlige ændringer i en samlelov, bør en bestemmelse herom dog undlades. I sådanne tilfælde bør det dog klart fremgå af lovforslagets bemærkninger til ikrafttrædelsesbestemmelsen, at ændringerne i samleloven ikke gælder for Færøerne og/eller Grønland, så der ikke opstår tvivl om samlelovens gyldighedsområde.

Opmærksomheden henledes på, at i de tilfælde, hvor enkelte bestemmelser i en samlelov gælder direkte for Færøerne og/eller Grønland, skal loven behandles i Lagtinget (Færøerne)/Landstinget (Grønland) før fremsættelsen for Folketinget, hvilket kan få væsentlig betydning for den tid, der må påregnes til at gennemføre loven.

Der er dog praksis for, at lovforslag i særligt hastende tilfælde og efter nærmere aftale med Færøernes landsstyre og/eller Grønlands Selvstyre kan behandles parallelt i Lagtinget (Færøerne)/Landstinget (Grønland) og i Folketinget. Fagministeriet bør dog i disse tilfælde søge behandlingen tilrettelagt således, at de færøske og/eller grønlandske myndigheders endelige udtalelse foreligger, inden de relevante udvalg i Folketinget afgiver betænkning forud for 2. behandlingen af lovforslaget.

Der henvises til Statsministeriets vejledninger om ministeriers behandling af sager vedrørende henholdsvis Færøerne og Grønland, der kan findes på www.retsinformation.dk.

2.6.4. EU-retsakter

Færøerne og Grønland er ikke medlem af EU, og EU-retsakter gælder derfor ikke for Færøerne og Grønland. Skal indholdet af et direktiv have virkning for Færøerne og Grønland, kan dette ske ved, at den danske lovgivning, som inkorporerer direktivet i dansk ret, gøres gældende for Færøerne og Grønland, f.eks. ved kongelig anordning.

Lovforslag, der indeholder en anordningshjemmel, skal sendes til Færøernes landsstyre/Grønlands selvstyre med henblik på høring, inden lovforslaget fremsættes. Fremsættelse og vedtagelse af lovforslaget behøver dog ikke afvente henholdsvis landsstyrets og/eller selvstyrets eventuelle svar. Såfremt der modtages høringssvar fra Færøerne og/eller Grønland efter fremsættelsen, bør Folketinget orienteres herom evt. i form af et supplerende høringssvar.

Skal indholdet af en forordning have virkning for Færøerne og Grønland, bør dette som udgangspunkt ske ved, at der gennemføres en særlig lov for henholdsvis Færøerne og Grønland med samme indhold som forordningen.

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

Der henvises i øvrigt til Statsministeriets vejledninger om ministeriers behandling af sager vedrørende henholdsvis Færøerne og Grønland, der kan findes på www.retsinformation.dk.

2.7. Særlige bestemmelser

2.7.1. Definitionsbestemmelser

Lovforslag skal 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.

Definitioner, der er væsentlig forskellige fra den almindelige opfattelse af et udtryk, bør ikke forekomme.

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 lovformuleringen.

Denne fremgangsmåde kan imidlertid blive for tung, hvis et udtryk anvendes et større antal gange. I så fald bør følgende formulering anvendes:

»§ X. I denne lov forstås ved:

- 1) Forbruger: En person, der...
- 2) Erhvervsdrivende: En person, der...«

Definitionsbestemmelser bør placeres i en af de første paragraffer i loven.

2.7.2. 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.

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 lovgivningen 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 spørgsmålet om bemyndigelse af regelkompetence opstår, 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 skal indeholde fyldestgørende bemærkninger herom. Bemyndigelsesbestemmelsen bør desuden afgrænses mest muligt.

Indeholder 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 indeholder hjemmel til (tematisering). Følgende eksempel bør da anvendes:

»Stk. x. X-ministeren fastsætter/kan fastsætte regler/nærmere regler om ..., herunder om ..., ... og«

Undertiden er det imidlertid en teknisk nødvendighed 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, som 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 eksisterende bemyndigelsesbestemmelse, bør dette ikke ske ved indsættelse af ordene ”ministeren kan herunder ...”. Det bemærkes i den forbindelse, at ordet ”herunder” sprogligt

forudsætter, at det, ministeren får bemyndigelse til, skal kunne rummes inden for den allerede eksisterende bemyndigelse. Denne formulering er derfor ikke egnet til at udvide en eksisterende bemyndigelsesbestemmelse.

Indførelse af bestemmelser, der indeholder bemyndigelser til ministeren/administrationen, bør ske i et selvstændigt stykke, som bør placeres som det sidste stykke i den relevante paragraf.

2.7.3. Bestemmelser om skatter, afgifter og gebyrer

Grundlovens § 43 har følgende ordlyd:

»§ 43. 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 og altså ikke administrativt med hjemmel i lov.

De forhold, der er bestemmende for, om der foreligger skattepligt, og hvem skattepligten påhviler, skal fastsættes direkte ved lov. Desuden må skatte-/afgiftssatsens størrelse eller beregningsmåde fremgå udtrykkeligt af selve loven.

Grundlovens § 43 udelukker dog 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.

Nærmere om afgrænsningen af grundlovens skattebegreb

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 mv.

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 mv., 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.

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 Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring.

Nærmere om gebyrbestemmelser

Offentlig myndighedsudøvelse som f.eks. meddelelse af tilladelser sker i almindelighed uden betaling, og opkrævning af et gebyr for myndighedsudøvelse kræver derfor lovhjemmel.

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 mv., for så vidt gebyrerne står i forhold til de administrative omkostninger, der er forbundet med at udstede den pågældende tilladelse. 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 tilladeligt 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. (»Gebyrdommen«), 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.

Det fremgår af budgetvejledningen, at der ved fastsættelsen af størrelsen af et gebyr bør opnås fuld dækning af de omkostninger, som gebyret omfatter, således at der tilstræbes balance over en løbende 4-årig periode fra og med regnskabsåret. Der bør mindst én gang årligt ske en vurdering af, om omkostningerne skal reduceres eller gebyrsatsen justeres for at sikre balan-

ce. Budgetvejledningen kan findes på Finansministeriets hjemmeside: <https://www.fm.dk/oekonomi-og-tal/publikationer/budgetvejledning>.

Budgetvejledningen indeholder de generelle regler for statsadministrations disponering over de bevillinger, der er givet på de årlige bevillingslove mv. Budgetvejledningen er et retligt bindende dokument, der udstedes af Finansministeriet og godkendes af Folketingets Finansudvalg. Budgetvejledningen har imidlertid ikke hjemmel i grundloven og udgør ikke en lov. Det betyder bl.a., at overholdelse af budgetvejledningens krav om balance over en 4-årig periode ikke træder 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. Der henvises til www.modst.dk/OEAV/Vejledninger.dk.

2.7.4. Ekspropriationsbestemmelser

Grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

»§ 73. 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 praktiske betydning af grundlovens § 73 er, at indgreb, som er omfattet af bestemmelsen, ikke er gratis for det offentlige, men udløser erstatningspligt over for den, som indgrebet er rettet imod.

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 af 12. marts 2008 om ændring af lov om byfornyelse og udvikling af byer (Indførelse af påbudsbestemmelse om afhjælpning af kondemnabile forhold m.v.) fra folketingsåret 2007-08.

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, 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 tilkendegives, at loven kan have ekspropriativ virkning. Som eksempel kan nævnes bemærkningerne til § 1, nr. 2, i forslag nr. L 153 af 26. februar 2009 om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om jagt og vildtforvaltning og forskellige andre love (Beskyttelse af visse dyrearter m.v.) fra folketingsåret 2008-09.

Hvis loven derimod ikke skal give hjemmel til ekspropriation, må det i bemærkningerne til lovforslaget tilkendegives, 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 af 5. oktober 2006 om ændring af lov om miljøbeskyttelse (Partikelfiltre på køretøjer i kommunalt fastlagte miljøzoner m.v.) fra folketingsåret 2006-07.

2.7.5. Bestemmelser om standarder

[Afsnit under udarbejdelse]

2.7.6. Bestemmelser om behandling af personoplysninger

Lovforslag, der indeholder bestemmelser om behandling af personoplysninger, bør indeholde overvejelser i forhold til persondatalovens regler.

Persondataloven

Persondataloven gælder bl.a. for behandling af personoplysninger, som helt eller delvist foretages ved hjælp af elektronisk databehandling og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, jf. persondatalovens § 1, stk. 1.

Persondatalovens § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10 og § 11, stk. 1, der vedrører behandling af personoplysninger, samt § 38 om tilbagekaldelse af samtykke og § 40 om klageadgang til Datatilsynet gælder også for manuel videregivelse af personoplysninger fra en forvaltningsmyndighed til en anden, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 1, og persondatalovens § 1, stk. 3. Der gælder således den samme adgang til at udveksle personoplysninger med en anden forvaltningsmyndighed, uafhængigt af om der er tale om oplysninger fra myndighedernes IT-systemer eller fra en manuel sag, og uanset på hvilken måde udvekslingen sker.

Ved personoplysninger forstås enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (den registrerede), jf. persondatalovens § 3, stk. 1, nr. 1. Ved behandling forstås enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysninger gøres til genstand for, jf. persondatalovens § 3, stk. 1, nr. 2.

I persondatalovens § 2 findes der undtagelser til persondatalovens anvendelsesområde efter § 1.

Persondatalovens geografiske anvendelsesområde følger af lovens § 4.

Bestemmelser, der regulerer behandling af personoplysninger

Et lovforslag, der indeholder bestemmelser om behandling af personoplysninger, der er omfattet af persondatalovens anvendelsesområde, bør indeholde en overordnet beskrivelse af de relevante regler i persondataloven. Beskrivelsen – der almindeligvis bør placeres under punktet, hvor gældende ret beskrives – bør bl.a. indeholde et afsnit om persondatalovens generelle forhold til andre love. Afsnittet bør formuleres således:

»Det følger af persondatalovens § 2, stk. 1, at regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning, som giver den registrerede en bedre retsstilling, går forud for reglerne i persondataloven.

Bestemmelsen indebærer, at persondataloven finder anvendelse, hvis regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning giver den registrerede en dårligere retsstilling. Det fremgår imidlertid af forarbejderne til persondataloven (jf. Folketingstidende 1999-2000, Tillæg A, side 4057 (lovforslag nr. L 147)), at dette ikke gælder, hvis den dårligere retsstilling har været tilsigtet.«

Er den omhandlede behandling af personoplysninger reguleret af regler, der går forud for persondatalovens regler, bør gældende ret således i stedet indeholde en overordnet beskrivelse af de relevante regler i anden lov.

Et lovforslag, der indeholder bestemmelser om behandling af personoplysninger, bør endvidere indeholde bemærkninger om det nærmere forhold til persondatalovens bestemmelser om behandling af personoplysninger. Bemærkningerne bør indeholde en vurdering af, om lovforslagets bestemmelser er udtryk for en specifik udmøntning af reglerne i persondataloven eller en fravigelse af persondataloven, herunder bør det beskrives, hvori denne specifikke udmøntning eller fravigelse består, og hvorfor den findes nødvendig.

Fraviges reglerne i persondataloven helt eller delvist, bør der i bemærkningerne tages stilling til forholdet til databeskyttelsesdirektivet (direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995), idet persondatalovens regler gennemfører direktivet. I den forbindelse bør lovforslaget indeholde en overordnet beskrivelse af de relevante regler i direktivet samt en vurdering af, om forslaget holder sig inden for rammerne af direktivet.

Indeholder lovforslaget en specifik udmøntning eller fravigelse af regler i persondataloven, bør fagministeriet være opmærksom på, at der i henhold til databeskyttelsesdirektivets (direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995) regler vedrørende oplysninger, der er omfattet af artikel 7, hverken må tilføjes nye principper vedrørende grundlaget for behandling af oplysninger i direktivets artikel 7 eller fastsættes supplerende krav, som ændrer rækkevidden af et af de seks principper, der er fastsat i denne artikel jf. EU-Domstolens dom af 24. november 2011 i de forenede sager C-468/10 og C-469/10, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF) og Federación de Comercio Electrónico y Marketing Directo (FECMD) mod Administración del Estado, præmis 32.

Fra og med den 25. maj 2018 finder EU's generelle databeskyttelsesforordning anvendelse. Forordningen erstatter databeskyttelsesdirektivet fra 1995, og forordningen vil have direkte virkning i Danmark.

Med forordningen sker der i vidt omfang en videreførelse og præcisering af, hvad der allerede gælder i Danmark i dag. For at fremtidssikre lovforslag i videst muligt omfang, bør det – hvor det er relevant – overvejes, hvilken betydning forordningens regler har for lovforslaget. Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet den 24. maj 2017 har offentliggjort betænkning nr. 1565 om databeskyttelsesforordningen, der beskriver, hvordan forordningen kommer til at påvirke dansk lovgivning.

Bestemmelser om offentliggørelsesordninger og samkøring i kontroløjemed

Spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelser om behandling af personoplysninger holder sig inden for persondatalovens rammer, opstår ofte, når der fastsættes regler om etablering af offentliggørelsesordninger, hvorefter offentlige myndigheder skal offentliggøre ikke-anonyme afgørelser mv., eller myndighedernes adgang til at foretage samkøring af oplysninger i kontroløjemed.

2.7.6.1. Bestemmelser, der regulerer videregivelse af personoplysninger

Persondatalovens betingelser for videregivelse af personoplysninger

Det afhænger af oplysningernes karakter og formålet med videregivelsen, i hvilket omfang der kan udveksles personoplysninger efter persondatalovens §§ 6-8.

Det bemærkes, at begrebet ”behandling” i lovens §§ 6-8 bl.a. omfatter videregivelse.

Betingelserne for videregivelse af oplysninger skærpes jo mere følsomme oplysninger, der er tale om. Det er den myndighed, der vil videregive oplysninger, som skal vurdere, om betingelserne for videregivelse er opfyldt i det konkrete tilfælde.

Persondataloven regulerer alene, hvornår en dataansvarlig er berettiget til at videregive de pågældende oplysninger. Spørgsmålet om, hvorvidt myndigheden er forpligtet til at videregive oplysningerne, beror på lovgivningen i øvrigt, herunder navnlig forvaltningslovens § 31.

I persondatalovens § 8, stk. 3, er der særligt restriktive betingelser for videregivelse af følsomme oplysninger omfattet af lovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1. Bestemmelsen gælder for forvaltningsmyndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område.

Forvaltningsmyndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område, er ifølge forarbejderne til bestemmelsen f.eks. kommunale socialforvaltninger og Ankestyrelsen. Det er ikke entydigt, hvilke lovgivningsområder der er en opgave inden for det sociale område i lovens forstand. Der må tages udgangspunkt i, hvilke lovgivningsområder der er omfattet af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område ved behandling af sager i kommunen, da lov om retssikkerhed og administration på det sociale område ifølge lovens forarbejder regulerer behandlingen af sager efter den sociale lovgivning. Opgaver på det sociale område, der er omfattet af persondatalovens § 8, stk. 3, kan således varetages af en kommunal forvaltning, der ikke nødvendigvis er organiseret som en socialforvaltning.

Det bemærkes, at visse af persondatalovens regler, herunder § 5, stk. 1-3, og §§ 6-8, finder anvendelse på manuel videregivelse af oplysninger mel-

lem myndigheder, jf. persondatalovens § 1, stk. 3, og forvaltningslovens § 28, stk. 1.

Særligt ved fastsættelse af bestemmelser, der regulerer videregivelse af personoplysninger

Ved fastsættelse af bestemmelser, der regulerer videregivelse af personoplysninger, bør fagministeriet være særlig opmærksom på ovennævnte bestemmelser om betingelser for videregivelse af personoplysninger og oplysningspligten for modtagere af oplysninger, jf. persondatalovens § 29, samt fristen for at give meddelelse, i det omfang oplysningerne på indsamlingstidspunktet er bestemt til videregivelse, jf. lovens § 29.

Som eksempel på bestemmelser om videregivelse kan henvises til §§ 9 og 10 i lovbekendtgørelse nr. 1507 af 6. december 2016 om Udbetaling Danmark med senere ændringer.

Et lovforslag, der indeholder bestemmelser om videregivelse af personoplysninger, der er omfattet af persondatalovens anvendelsesområde, bør indeholde en overordnet beskrivelse af de relevante regler i persondataloven. Beskrivelsen – der almindeligvis bør placeres under punktet, hvor gældende ret beskrives – bør bl.a. indeholde et afsnit om persondatalovens generelle forhold til andre love. Afsnittet bør formuleres således:

»Det følger af persondatalovens § 2, stk. 1, at regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning, som giver den registrerede en bedre retsstilling, går forud for reglerne i persondataloven.

Bestemmelsen indebærer, at persondataloven finder anvendelse, hvis regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning giver den registrerede en dårligere retsstilling. Det fremgår imidlertid af forarbejderne til persondataloven (jf. Folketingstidende 1999-2000, Tillæg A, side 4057 (lovforslag nr. L 147)), at dette ikke gælder, hvis den dårligere retsstilling har været tilsigtet.«

Er den omhandlede behandling af personoplysninger reguleret af regler, der går forud for persondatalovens regler, bør gældende ret således i stedet indeholde en overordnet beskrivelse af de relevante regler i anden lov.

Den generelle beskrivelse af de relevante regler i persondataloven bør endvidere omfatte en redegørelse for de grundlæggende databeskyttelsesretlige principper i persondatalovens § 5, stk. 1-3, de relevante behandlingsbetingelser i persondatalovens §§ 6-8 og eventuelt bestemmelser i §§ 10-

14. Som eksempel kan henvises til punkt 2.7.1 i forslag nr. L 86 til lov om sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark (Udbetaling Danmark-loven) fra folketingsåret 2011-12.

Et lovforslag, der indeholder bestemmelser om videregivelse af personoplysninger, bør endvidere indeholde bemærkninger om bestemmelsernes nærmere forhold til persondatalovens regler om videregivelse. Bemærkningerne bør indeholde en vurdering af, om lovforslagets bestemmelser er udtryk for en specifik udmøntning af reglerne i persondataloven eller en fravigelse fra persondataloven, herunder bør det beskrives, hvori denne udmøntning eller fravigelsen består, og hvorfor den findes nødvendig.

Fraviges videregivelsesreglerne i persondataloven helt eller delvist, bør der i lovforslagets bemærkninger redegøres nærmere for forholdet til databeskyttelsesdirektivet (direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995), idet persondatalovens regler gennemfører direktivet. I den forbindelse bør lovforslaget indeholde en overordnet beskrivelse af de relevante regler i direktivet samt en vurdering af, om forslaget holder sig inden for rammerne af direktivet. Se f.eks. punkt 2.8.2.2 i ovennævnte lovforslag til Udbetaling Danmark-loven.

Indeholder lovforslaget en specifik udmøntning eller fravigelse af regler i persondataloven, bør fagministeriet være opmærksom på, at der i henhold til databeskyttelsesdirektivets (direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995) regler vedrørende oplysninger, der er omfattet af artikel 7, hverken må tilføjes nye principper vedrørende grundlaget for behandling af oplysninger i direktivets artikel 7 eller fastsættes supplerende krav, som ændrer rækkevidden af et af de seks principper, der er fastsat i denne artikel, jf. EU-Domstolens dom af 24. november 2011 i de forenede sager C-468/10 og C-469/10, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF) og Federación de Comercio Electrónico y Marketing Directo (FECEMD) mod Administración del Estado, præmis 32.

Fra og med den 25. maj 2018 finder EU's generelle databeskyttelsesforordning anvendelse. Forordningen erstatter databeskyttelsesdirektivet fra 1995, og forordningen vil have direkte virkning i Danmark.

Med forordningen sker der i vidt omfang en videreførelse og præcisering af, hvad der allerede gælder i Danmark i dag. For at fremtidssikre lovforslag i videst muligt omfang, bør det – hvor det er relevant – overvejes, hvilken betydning forordningens regler har for lovforslaget. Det bemærkes

i den forbindelse, at Justitsministeriet den 24. maj 2017 har offentliggjort betænkning nr. 1565 om databeskyttelsesforordningen, der beskriver, hvordan forordningen kommer til at påvirke dansk lovgivning.

2.7.6.2. Bestemmelser, der etablerer offentliggørelsesordninger

En offentliggørelsesordning er f.eks. 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 mv.

I betænkningen 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 mv. i ikke-anonymiseret form.

Det anføres samtidig i betænkningen, 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 mv., der efter omstændighederne kan peges på ved indførelse af ordninger med systematisk offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv. 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 offent-

liggørelse af oplysninger om kontrolresultater, afgørelser mv. i ikke-anonymiseret form. Der henvises til side 122 i betænkningen.

Det er i dag fast praksis, at indførelse af nye offentliggørelsesordninger i almindelighed etableres ved eller i henhold til lov. Se f.eks. § 354 e i lov om finansiel virksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 174 af af 31. januar 2017 med senere ændringer, og § 12 i lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 1356 af 23. oktober 2016 med senere ændringer.

Udvalgets ovennævnte overvejelser bør inddrages i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag herom. Inddragelsen af overvejelserne bør være afspejlet i bemærkningerne til lovforslaget. Se f.eks. punkt 2.9.1.3 i lovforslag nr. L 133 om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love (Gennemførelse af kreditinstitut- og kapitalkravsdirektiv (CRD IV) og ændringer som følge af den tilhørende forordning (CRR) samt lovgivning vedrørende SIFI'er m.v.) fra folketingsåret 2013-14 og punkt 4.10.2 i lovforslag nr. L 184 om ændring af sundhedsloven, lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed og forskellige andre love (Styrelsen for Patientsikkerheds fremtidige tilsyn m.v.) fra folketingsåret 2015-16.

2.7.6.3. Bestemmelser, der fastsætter hjemmel til samkøring i kontroløjemed

Det er flere steder i den offentlige forvaltning fundet nødvendigt at sammenkøre oplysninger fra forskellige IT-systemer eller registre, der er oparbejdet med henblik på at varetage forskellige opgaver, med henblik på at kontrollere f.eks., 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 mellem forskellige myndigheder. Det er muligt at samkøre personoplysninger i kontroløjemed, men det kræver et klart og utvetydigt retsgrundlag, jf. nærmere nedenfor.

Begrebet *samkøring* er en fælles betegnelse for forskellige tekniske løsninger, som vedrører sammenkobling af oplysninger, der kommer fra forskellige (IT-)systemer. Det drejer sig f.eks. 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”).

Ifølge punkt 5.1.4 i vejledning nr. 125 af 10. juli 2000 om anmeldelse i henhold til kapitel 12 i lov om behandling af personoplysninger forstås der ved *samkøring i kontroløjemed* først og fremmest samkøring eller sammenstilling af oplysninger med det formål at afsløre, om en person ansøger om en ydelse, som vedkommende ikke er berettiget til, f.eks. ved socialt bedrageri. Der kan dog også i andre situationer være tale om samkøring i kontroløjemed, f.eks. hvis formålet er at afsløre ulovlige bopælsforhold eller i øvrigt at kontrollere afgivne oplysninger. En sådan samkøring vil kræve, at myndigheden har et klart og utvetydigt retsgrundlag at arbejde på, hvilket i praksis vil sige, at der kræves lovhjemmel. Se nærmere om begrebet »samkøring i kontroløjemed« i Registerudvalgets betænkning nr. 1345/1997, side 67-68 og 228.

Samkøring af *personoplysninger* i kontroløjemed kan således alene ske ved særskilt hjemmel i lov. Behandlingen af personoplysningerne skal – ud over samkøringen – i øvrigt foregå i henhold til persondatalovens regler.

Som eksempler på bestemmelser, der fastsætter hjemmel til samkøring af personoplysninger i kontroløjemed, kan henvises til § 11 a, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lovbekendtgørelse nr. 1345 af 23. november 2016 med senere ændringer, og § 12 i lovbekendtgørelse nr. 1507 af 6. december 2016 om Udbetaling Danmark med senere ændringer.

Fastsættes der lovhjemmel til samkøring eller sammenstilling af personoplysninger i kontroløjemed, bør et afsnit svarende til følgende eksempel fremgå af de almindelige bemærkninger til lovforslaget:

»Efter Datatilsynets praksis, som bygger på en tilkendegivelse fra Retsudvalgets flertal i betænkning over lovforslag nr. L 50 af 16. januar 1991 om ændring af lov om offentlige myndigheders registre (registerloven), er det bl.a. en forudsætning, at myndighederne har et klart og utvetydigt retsgrundlag at arbejde på, hvis der skal ske kontrol og samkøring af oplysninger. Det er endvidere en forudsætning, at myndighederne kun lader kontrolordningen tage sigte på fremtidige forhold, medmindre særlige forhold gør sig gældende.

Det vil sige, at der kun kan samkøres oplysninger vedrørende borgere, der modtager kontante ydelser og økonomiske tilskud efter lovens ikrafttræden.

Borgere, som berøres af en kontrolordning, skal i almindelighed gøres opmærksom på myndighedernes adgang til at foretage samkøring i kontroløjemed, inden kontrollen iværksættes. Samkøring bør endvidere så vidt muligt kun finde sted, hvis de personer, der er omfattet af kontrollen, har fået meddelelse om kontrolordningen, inden de afgiver oplysninger til myndigheden. Efter Datatilsynets praksis skal de personer, der berøres af en kontrol, have forudgående information om, at der foretages kontrol, for eksempel i form af registersamkøring og sammenstilling af registre og oplysninger, jf. persondatalovens § 5, stk. 1, om god databehandlingsskik. Herudover forudsætter samkøring i kontroløjemed efter persondatalovens kapitel 12, at kontrolordningen anmeldes til Datatilsynet.«

2.7.7. Strafbestemmelser

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 mv., der også må tages i betragtning.

Der bør således foretages en nøje prøvelse af hver enkelt bestemmelse i lovforslaget 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 mv. – er påkrævet. Bl.a. af denne grund bør der ikke indsættes strafbestemmelser, der generelt bestemmer, at »overtrædelse af loven« eller lignende straffes.

Efter straffelovens § 19 kan en overtrædelse af bestemmelser i særlovgivningen, medmindre andet er bestemt, straffes, selv om overtrædelsen alene er begået uagtsomt. Denne bestemmelse 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 frihedsstraf.

Bestemmelser om straf for overtrædelse af bekendtgørelser bør ikke optages i selve loven, da der i så fald ikke kan foretages den ovenfor omtalte prøvelse af, hvilke bestemmelser i bekendtgørelsen der er behov for at strafbelægge. Hjemlen for straf bør i stedet udformes således, at der i loven indsættes en bestemmelse, hvorefter der i regler, som udstedes i medfør af loven, kan fastsættes straf for overtrædelse af bestemmelser i reglerne. Indeholder den pågældende lov – hvad der er sædvanligt – også i øvrigt strafbestemmelser, bør den nævnte bemyndigelsesbestemmelse indsættes i sammenhæng med disse bestemmelser.

Ved fastsættelse af strafferammen for overtrædelser af den pågældende lov mv. må det tages i betragtning, at spørgsmålet ikke kun har betydning for

domstolenes valgmuligheder ved strafudmålingen. Det følger således af straffelovens § 21, stk. 3, at forsøg, medmindre andet er bestemt, kun straffes, hvis der for lovovertrædelsen kan idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder. 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.

Bestemmelser, hvis overtrædelse er sanktioneret med straf, skal endvidere 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 eller virksomhed at forstå deres retsstilling, og navnlig hvad den enkelte bør foretage eller undlade for at undgå strafansvar.

Strafbestemmelser i særlovgivningen udformes ofte som henvisningsbestemmelser (f.eks. »... overtrædelse af §§ x og y straffes med bøde eller fængsel ...«), hvilket i mange tilfælde kan være hensigtsmæssigt.

I sådanne tilfælde, hvor gerningsindhold og strafhjemmel ikke er indeholdt i samme bestemmelse, bør strafbestedelsen præcist henvise til de regler i loven, hvis overtrædelse skal kunne straffes. En sådan strafbestedelse bør endvidere ud fra retssikkerheds- og retshåndhævelsessyn 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 strafbestedelse.

Som eksempel på en strafbestedelse, der lever op til de nævnte krav, kan angives følgende (fra færdselsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 38 af 5. januar 2017, som senest ændret ved lov nr. 698 af 8. juni 2017):

»§ 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. 6, straffes den, der:

- 1) overtræder § 3, stk. 1 og 2, §§ 4-8, § 9, stk. 1 og 2, nr. 2-6, § 10, § 12, §§ 14-52, § 54, stk. 3-5, § 55 a, stk. 1, § 60 d, § 62, stk. 2 og 3, §§ 63-65, § 66 a, stk. 4, § 67, § 70, stk. 1 og 2, §

72, §§ 74-75, §§ 80-81, § 82, § 83 a, § 84, stk. 2, §§ 86-88, §§ 97-99 og § 105, [...].«

De specielle bemærkninger til strafbestemmelsen bør navnlig indeholde en nærmere redegørelse for kredsen af mulige ansvarssubjekter, ligesom gerningsindholdet bør uddybes, således at 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, dvs. i bemærkningerne til §§ 42 og 44 i ovennævnte eksempel.

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 afvigelser 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.

Objektivt individualansvar

Objektivt individualansvar – dvs. bestemmelser om, at en person kan straffes, uanset at lovovertrædelsen ikke kan tilregnes vedkommende som hverken forsætlig eller uagtsom – bør kun indføres under ganske særlige omstændigheder.

Hvis en sådan bestemmelse indføres, bør loven samtidig indeholde en bestemmelse om, at der ikke for dette bødeansvar kan fastsættes forvandlingsstraf.

Hvis der skal kunne fastsættes bestemmelser om objektivt individualansvar i bekendtgørelser, skal dette fremgå udtrykkeligt af lovhjemlen.

2.7.8. Virkningsbestemmelser

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

I tilfælde, hvor det findes påkrævet, at lovens virkninger helt eller delvist regnes f.eks. fra kundgørelsen eller undtagelsesvist fra et tidspunkt før kundgørelsen, mens der ikke er noget tilsvarende behov for at fremskynde tidspunktet for lovens håndhævelse eller dens administration i øvrigt, bør følgende formulering anvendes:

»Loven (§§ ...) har virkning fra«

2.7.9. Revisionsbestemmelse

Det kan efter omstændighederne være hensigtsmæssigt at indsætte en bestemmelse, hvorefter der i et nærmere angivet folketingsår skal fremsættes forslag om revision af 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 mv. 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 bør formuleres efter følgende model:

»X-ministeren fremsætter i folketingsåret ... forslag om revision af«

De specielle bemærkninger kan eksempelvis formuleres efter følgende model:

»Ordnningen med ... er en [nyskabelse] i forhold til den gældende retstilstand. Forslaget om, at den nærmere [tekniske ud-møntning skal ske administrativt], giver i vid udstrækning mulighed for løbende at tage højde for ... og [den tekniske udvikling på området].

X-ministeriet finder det på denne baggrund hensigtsmæssigt, at ordningen evalueres ... efter dens iværksættelse. Bestemmelsen i § [x] indebærer, at ordningen i folketingsåret ... skal tages op til fornyet overvejelse.«

2.7.10. Udløbsbestemmelse (ophørsklausul)

Det kan efter omstændighederne være hensigtsmæssigt at tidsbegrænse en lovs gyldighedsperiode (ses betegnet som udløbsbestemmelse, ophørsklausul eller solnedgangsklausul).

En udløbsbestemmelse kan være relevant i de tilfælde, hvor loven 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 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 overflødig gøre regulering.

Der bør dog generelt udvises forsigtighed med at indsætte udløbsbestemmelser i lovgivningen.

For det første kan en udløbsbestemmelse skabe usikkerhed hos berørte parter, virksomheder og borgere 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, således at der om nødvendigt kan tages nye initiativer inden gyldighedsperiodens udløb. For det tredje er anvendelsen af en udløbsbestemmelse ikke hensigtsmæssig, hvis der er en vis sandsynlighed for, at der vil være behov for at forlænge gyldighedsperioden ved at ophæve eller udskyde udløbsbestemmelsen ved et senere lovforslag. Endelig kan internationale forpligtelser medføre, at det ikke er muligt at indsætte en udløbsbestemmelse i lovgivning, der f.eks. implementerer et EU-direktiv.

En udløbsbestemmelse vedrørende en strafbestemmelse vil – afhængig af den nærmere udformning af bestemmelsen – endvidere kunne give anledning til principielle overvejelser om bl.a. straf med tilbagevirkende kraft.

En udløbsbestemmelse kan formuleres efter følgende model:

»Loven træder i kraft den ..., jf. dog stk. 2.
Stk. 2. § ... ophæves automatisk den [udløbsdato].«

De specielle bemærkninger kan eksempelvis formuleres efter følgende model:

»Det foreslås, at lovforslagets § x ophæves automatisk den [udløbsdato]. Forslaget indebærer, at de ændringer af ..., der gennemføres med lovforslaget, automatisk ophæves, medmindre Folketinget forinden beslutter at forlænge de ændrede reglers gyldighedsperiode. Det forudsættes i den forbindelse, at der forud for en eventuel videreførelse af lovændringerne skal foretages en vurdering af [omfanget af lovens anvendelse], [lovens effektivitet], [dens konsekvenser for retssikkerheden] og [andre landes erfaringer].«

2.8. Almindelige bemærkninger

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

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 forslaget 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 lovforslag vil således bl.a. være afhængig af, at deres indhold enkelt og præcist er forklaret i bemærkningerne.

Bemærkningernes betydning knytter sig ikke alene til lovforslagets behandling i Folketinget og den offentlige debat mv. Efter at lovforslaget er vedtaget, vil bemærkningerne have væsentlig betydning for lovens anvendelse i praksis. Lovens forarbejder, herunder særligt bemærkningerne, har således stor fortolkningsmæssig betydning både for forvaltningen, domstolene og Folketingets Ombudsmand mv. 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 fra fagministeriets side.

Ligesom med hensyn til selve lovteksten kan der ikke angives nogen fast og ufravigelig model for den samlede opstilling af lovforslags almindelige bemærkninger. Følgende opstilling bør imidlertid anvendes som et udgangspunkt:

1. Indholdsfortegnelse.
2. Indledning, herunder med angivelse af lovforslagets hovedindhold, den overordnede baggrund for lovforslaget (indsættes eventuelt som et selvstændigt punkt, hvis mere udførlig gennemgang) og hovedlinjerne i lovfors-

beredelsen (udvalgsarbejde, indstillinger og anbefalinger fra myndigheder og organisationer mv.).

3. Redegørelse for hovedpunkterne i lovforslaget opstillet efter emne. Under de enkelte emner bør der bl.a. redegøres for:

- Gældende ret på området.
- Eventuelle overvejelser i udvalg mv.
- Fagministeriets overvejelser.
- Den ordning, som lovforslaget lægger op til.

For at sikre, at alle vigtige og relevante konsekvenser af et lovforslag bliver vurderet, er der opstillet en række konsekvensspørgsmål, som skal belyses og beskrives i de almindelige bemærkninger. De obligatoriske konsekvensvurderinger er:

- 4.** De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.
- 5.** De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
- 6.** De administrative konsekvenser for borgere.
- 7.** De miljømæssige konsekvenser.
- 8.** Forholdet til EU-retten.

Endvidere bør de myndigheder og organisationer mv., der er hørt i forbindelse med lovforberedelsen angives i de almindelige bemærkninger. Endelig indsættes et skema, hvor konsekvenserne sammenfattes i hovedtræk.

9. Hørte myndigheder og organisationer mv.

10. Sammenfattende skema.

For at sikre en dækkende beskrivelse af lovforslagets konsekvenser kan der efter omstændighederne være grund til at omtale andre spørgsmål i de almindelige bemærkninger end dem, der er nævnt ovenfor. Det kan eksempelvis være, hvordan lovforslaget forholder sig til anden lovgivning. I givet fald redegøres der herfor umiddelbart inden de obligatoriske konsekvensvurderinger.

Det er herudover ikke muligt at give en udtømmende beskrivelse af, i hvilke tilfælde der kan være anledning hertil, men følgende tilfælde kan særligt nævnes:

Omfattende overvejelser i forhold til grundloven, Danmarks internationale forpligtelser mv.

Undertiden giver et lovforslag anledning til mere omfattende overvejelser i forhold til f.eks. grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller almindelige retsprincipper. Der bør i sådanne tilfælde i hovedtræk redegøres for disse overvejelser.

Det er af væsentlig betydning både for Folketingets behandling af det pågældende lovforslag og for den efterfølgende anvendelse af loven i praksis, at der i lovforslagets almindelige bemærkninger i hovedtræk redegøres for de overvejelser af mere omfattende karakter, som der måtte være gjort i forhold til bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Fagministeriet bør i de tilfælde, hvor der er anledning til sådanne overvejelser, involvere Justitsministeriet hurtigst muligt og i god tid inden den lovtekniske gennemgang. Det samme gælder i forhold til Erhvervs- og Vækstministeriet, for så vidt angår EU-retlige spørgsmål om statsstøtte.

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 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, kan der henvises til punkt 5 og 10 i lovforslag nr. L 99 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.) fra folketingsåret 2014-15, 1. samling.

2.8.1. Indholdsfortegnelse

Der bør som udgangspunkt udarbejdes en indholdsfortegnelse til lovforslag, hvor de almindelige bemærkninger fylder mere end 10-15 sider. Er der tale om lovforslag, hvor de almindelige bemærkninger fylder mindre end 10-15 sider, 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 mv.

2.8.2. 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 og organisationer mv.) 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.

Denne redegørelse, der normalt bør være kortfattet (maksimalt 1-2 sider), tjener navnlig til at give folketingsmedlemmerne mv. et skitse-mæssigt overblik over lovforslaget.

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

Hvis lovforslaget helt eller delvist er en genfremsættelse af et tidligere lovforslag, bør der i det indledende afsnit henvises til den tidligere fremsættelse med forslagsnummer, folketingsår og eventuelt folketingssamling, ligesom der eventuelt bør henvises til relevante sidetal i Folketingstidende.

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

2.8.3. Hovedpunkterne i lovforslaget

Efter indledningen bør der – systematisk og efter emne – uddybende redegøres for lovforslagets hovedpunkter.

For hvert emne bør der være en række underpunkter, hvori der redegøres for gældende ret på området, eventuelle overvejelser i udvalg mv., fagministeriets overvejelser og den ordning, der lægges op til med lovforslaget. Fagministeriets overvejelser og den ordning, der lægges op til med lovforslaget, kan 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, overvejelser i udvalg, fagministeriets overvejelser, den foreslåede ordning mv.) 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.

2.8.3.1. Gældende ret

Redegørelsen for gældende ret bør indeholde en omtale af gældende ret på det pågældende område (både for så vidt angår lovgivning og uskreven ret, herunder praksis, almindelige retsgrundsætninger mv.).

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 mv. 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.:

»Den gældende bestemmelse i § ... i lov om ... medfører, at ...«

Ved nyregulering af et område bør der i relevant omfang redegøres for de generelle regler mv., der hidtil har reguleret området. Se f.eks. forslag nr. L 135 til lov om fremtidsfuldmagter fra folketingsåret 2015-16, hvor der under punkterne om gældende ret bl.a. er redegjort for de generelle aftale-retlige regler om fuldmagter.

2.8.3.2. Eventuelle overvejelser i udvalg mv.

Har ændringerne/spørgsmålet været overvejet i lovforberedende udvalg mv., eller er lovforslaget f.eks. affødt af henvendelser fra private institutioner mv. eller af den offentlige debat, bør der redegøres for de synspunkter, der her har været anført. Som eksempel på et lovforslag, der bygger på en udvalgs- eller kommissionsbetænkning kan henvises til forslag nr. L 90 til lov om offentlighed i forvaltningen fra folketingsåret 2010-11, 1. samling, der bygger på betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

Har spørgsmålet tidligere været behandlet i Folketinget, f.eks. i forbindelse med et forslag til folketingsbeslutning eller beretning fra en udvalg, bør der ligeledes normalt redegøres herfor. Se f.eks. lovforslag nr. L 10 om ændring af medieansvarsloven (Forlængelse af klagefrist og opbevaringsperiode) fra folketingsåret 2013-14.

2.8.3.3. 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 mv. har givet fagministeriet anledning til. I det omfang lovforslaget bygger på en udvalgs- eller kommissionsbetænkning, bør fagministeriet under ministeriets overvejelser forholde sig til det lovforslag, der følger af betænkningen. Se f.eks. gennemgangen under punkt 4 i forslag nr. L 90 til lov om offentlighed i forvaltningen fra folketingsåret 2010-11, 1. samling.

Fagministeriet bør tage udgangspunkt i tilskyndelsen til lovændringen/hovedloven.

Som eksempler på fagministeriets overvejelser i lovforslag, der ikke bygger på en udvalgs- eller kommissionsbetænkning, kan henvises til lovforslag nr. L 99 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.) fra folketingsåret 2014-15, 1. samling, og forslag nr. L 135 til lov om fremtidsfuldmagter fra folketingsåret 2015-16.

2.8.3.4. Lovforslagets udformning

Endelig bør der redegøres for den ordning, som fagministeriet foreslår. Fremstillingen må 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 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 bestemmelse i lovforslagets § ... vil medføre, at«

2.8.4. Økonomiske konsekvenser for det offentlige

Lovforslagets bemærkninger bør indeholde et skøn over de økonomiske konsekvenser for stat, regioner og kommuner. Årsagen er 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 om Det Udvidede Totalbalanceprincip, der kan findes på www.oav.dk.

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 mv. 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 Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning, der kan findes på <http://www.modst.dk/oeav>.

Hvis et lovforslag forudsætter eller forventes at føre til betydelige nyinvesteringer i eller ændringer af IT-systemer, bør bl.a. omfanget heraf og forventet færdiggørelsestidspunkt 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 mv.). Hvis forslaget 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, regioner og kommuner.

I forbindelse med lovforslag om større investeringsprojekter, indførelse af ny offentlig regulering mv. 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 staten, regioner eller kommuner, bør der rettes henvendelse til Finansministeriet på det tidligst mulige tidspunkt. I den forbindelse skal der desuden tages stilling til, om lovforslaget skal forelægges regeringens økonomiudvalg.

Der henvises til Finansministeriets vejledning om udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. Vejledningen beskriver bl.a., hvilke initiativer der skal underkastes en samfundsøkonomisk vurdering samt principperne for en sådan vurdering.

Er der udarbejdet et implementeringsskema til brug for EU-Implementeringsudvalgets arbejde, skal relevante oplysninger fra skemaet gengives i det omfang, de vedrører lovforslagets økonomiske konsekvenser for det offentlige. Dette gælder dog ikke regeringsinterne overvejelser. Oplysningerne skal gengives, uanset at det ikke måtte være skønnet nødvendigt at forelægge det konkrete udkast til lovforslag for EU-Implementeringsudvalget.

Der henvises i øvrigt til Vejledning om konsekvensanalyser: <https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/vejledning-om-konsekvensanalyser.pdf>

2.8.5. Administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslagets bemærkninger bør indeholde et skøn over de administrative konsekvenser for stat, regioner og kommuner.

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

Administrative konsekvenser for den offentlige sektor kan beskrives som ændringer i aktiviteter og drift af den offentlige administration. De administrative konsekvenser beskrives som positive, hvis et forslag reducerer de administrative omkostninger, skaber mindre tidskrævende arbejdsgange eller på anden vis bidrager til en mere overskuelig og enkel offentlig sektor. Konsekvenserne er negative, hvis det modsatte er tilfældet.

I forbindelse med opgørelsen af de administrative konsekvenser 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 mv.

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 eksisterende 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 uuhensigtsmæssigt, at den offentlige sektor gøres unødigt kompliceret gennem administrative »knopskydninger«. For den enkelte borger kan en så-

dan 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 administrative konsekvenser. Der bør derfor ved skønnet over de administrative konsekvenser 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.

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.

Er der udarbejdet et implementeringskema til brug for EU-Implementeringsudvalgets arbejde, skal relevante oplysninger fra skemaet gengives i det omfang, de vedrører lovforslagets administrative konsekvenser for det offentlige. Dette gælder dog ikke regeringsinterne overvejelser. Oplysningerne skal gengives, uanset at det ikke måtte være skønnet nødvendigt at forelægge det konkrete udkast til lovforslag for EU-Implementeringsudvalget.

Der henvises i øvrigt til Vejledning om konsekvensanalyser: <https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/vejledning-om-konsekvensanalyser.pdf>.

2.8.6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

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: https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/vejledning_om_erhvervsøkonomiske_konsekvensvurderinger.pdf.

Det er fagministeriets ansvar at udarbejde retvisende og fyldestgørende beskrivelser samt eventuel kvantificering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser af et forslag til ændret regulering. Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER) er dog ansvarlig for kvantificering af eventuelle administrative konsekvenser, mens Finansministeriet er ansvarlig for beregning af eventuelle BNP-effekter efter inddragelse af de relevante ministerier. Der skal foreløbig ikke ske opgørelse af BNP-effekter vedrørende skatte- og afgiftsområdet.

Der er krav om kvantificering af konsekvenserne, hvis et forslag forventes at overstige henholdsvis 4 mio. kr. i administrative konsekvenser eller 10 mio. kr. i øvrige efterlevelseskonsekvenser. Ligeledes er der krav om kvantificering, hvis konsekvenserne for BNP ventes at overstige 100 mio. kr.

Konsekvensvurderingen skal foreligge forud for høringen og fremgå heraf.

Den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering omfatter overordnet to elementer: Konsekvenserne på samfundsniveau og konsekvenserne for de virksomheder, der berøres af lovforslaget.

De erhvervsøkonomiske konsekvenser på samfundsniveau omfatter afledte effekter i økonomien som helhed og strukturelle BNP-effekter. Hvis et lovforslag vurderes at medføre væsentlige BNP-effekter, kontaktes Finansministeriet så vidt muligt 4 uger før den offentlige høring med henblik på beregning af BNP-effekter.

De erhvervsøkonomiske konsekvenser for de 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 konsekvenser er konsekvenser, der har umiddelbar betydning for virksomhedernes udgifter og indtægter:

- Skatter, afgifter og tilskud mv.
- Administrative konsekvenser
- Øvrige efterlevelseskonsekvenser

Når et lovforslag medfører nye administrative konsekvenser for erhvervslivet, skal TER vurdere, om de administrative konsekvenser er væsentlige. Alle ministerier skal sende deres erhvervsrelevante lovgivning i høring hos TER via letbyrder@erst.dk så vidt muligt 6 uger før den offentlige høring. Dernæst finder fagministeriet og TER sammen ud af, om forslaget skal undersøges nærmere.

Der er udviklet en særskilt skabelon, som skal anvendes til beskrivelse og offentliggørelse af konsekvensvurderinger af bekendtgørelser, som forventes at medføre konsekvenser over de fastsatte grænser.

Ministerierne kan fravige krav til kvantificering og proces, hvis datamæssige eller administrative hensyn ikke tillader det. I disse tilfælde redegøres der i lovbemærkningerne og konsekvensvurderingsskemaet til bekendtgørelser for, hvorfor det ikke er vurderet muligt at kvantificere konsekvenserne. Forinden skal en eventuel brug af undtagelsesmuligheder være drøftet med og godkendt af enten Finansministeriet eller Erhvervsministeriet.

Hvis der indføres regler, der medfører væsentlige byrder for erhvervslivet, dvs. administrative byrder over 4 mio. kr. og øvrige efterlevelsesbyrder over 10 mio. kr., skal disse forelægges regeringens økonomiudvalg.

Det bemærkes, at der som følge af beslutningen om byrdestop ikke kan indføres nye erhvervsøkonomiske byrder, medmindre helt særlige hensyn taler herfor.

Det er væsentligt ved udarbejdelse af lovforslag at have fokus på ikke unødigt at pålægge erhvervslivet administrative byrder. Det indebærer bl.a., at muligheden for digital kommunikation i videst muligt omfang må sikres. Medmindre der er behov for at fastsætte særlige formkrav, bør det således være muligt at rette henvendelse til den offentlige forvaltning ved at benytte digital kommunikation.

Er der udarbejdet et implementeringsskema til brug for EU-Implementeringsudvalgets arbejde, skal relevante oplysninger fra skemaet gengives i det omfang, de vedrører lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet. Dette gælder dog ikke regeringsinterne overvejelser. Oplysningerne skal gengives, uanset at det ikke måtte være skønnet nødvendigt at forelægge det konkrete udkast til lovforslag for EU-Implementeringsudvalget.

2.8.7. 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 borgere bør beskrives i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvis der forventes en forøgelse eller lettelse i de administrative krav, der stilles til privatpersoner i den pågældende lovgivning, eller 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, plejehjem, lettere kan finde den relevante information, eller får bedre klagemulighed mv. Omvendt kan konsekvenserne beskrives som negative, hvis et lovforslag afskærer administrativ rekurs, gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom uden en retskendelse mv. 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 så vidt muligt opgøres i den tid, som borgeren skal bruge på at efterleve en lovs bestemmelser, f.eks. ved indsendelse af skatteoplysninger til de 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 de administrative konsekvenser for borgere 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 i de almindelige bemærkninger anføres en begrundelse for, at bestemmelsen er nødvendig.

Er der udarbejdet et implementeringsskema til brug for EU-Implementeringsudvalgets arbejde, skal relevante oplysninger fra skemaet gengives i det omfang, de vedrører lovforslagets administrative konsekvenser for borgerne. Dette gælder dog ikke regeringsinterne overvejelser. Oplysningerne skal gengives, uanset at det ikke måtte være skønnet nødvendigt at forelægge det konkrete udkast til lovforslag for EU-Implementeringsudvalget.

Der henvises i øvrigt til Vejledning om konsekvensanalyser: <https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/vejledning-om-konsekvensanalyser.pdf>.

2.8.8. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslagets bemærkninger bør indeholde en miljømæssig konsekvensvurdering, hvis fagministeriet skønner, at lovforslaget vil have væsentlige miljømæssige konsekvenser.

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

Den miljømæssige konsekvensvurdering vedrører såvel lovforslag, hvis primære formål er at påvirke miljøet, som forslag, der har andre formål, men som ikke desto mindre kan have miljøkonsekvenser.

Den miljømæssige konsekvensvurdering bør belyse lovforslagets mulige virkninger bredt, bl.a. på sundhed og sikkerhed, flora, fauna, jordbund, vand, luft, klima, landskab, ressourcer, affald, bygninger og kulturarv. Forslagets konsekvenser for målsætningen om en bæredygtig udvikling kan endvidere beskrives.

Den miljømæssige konsekvensvurdering bør foretages i den udstrækning, administrative og datamæssige hensyn giver mulighed herfor, og tilrettelægges på en sådan måde, at hensynet til en smidig lovgivningsproces fortsat varetages, og sådan, at der ikke som følge heraf opbygges nye administrative enheder.

Miljøvurderingsdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 21. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmers 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 lovsform 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. 448 af 10. maj 2017. Processen for miljøvurderingen er beskrevet i miljøvurderingsloven og vejledningen til loven, jf. Miljøstyrelsens vejledning om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter. En miljøvurdering efter disse regler kan ikke erstattes af en beskrivelse under de miljømæssige konsekvenser.

Er der udarbejdet et implementeringsskema til brug for EU-Implementeringsudvalgets arbejde, skal relevante oplysninger fra skemaet gengives i det omfang, de vedrører lovforslagets miljømæssige konsekvenser. Dette gælder dog ikke regeringsinterne overvejelser. Oplysningerne skal gengives, uanset at det ikke måtte være skønnet nødvendigt at forelægge det konkrete udkast til lovforslag for EU-Implementeringsudvalget.

Der henvises i øvrigt til Vejledning om konsekvensanalyser: <https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/vejledning-om-konsekvensanalyser.pdf>

2.8.9. Forholdet til EU-retten

Lovforslagets bemærkninger skal indeholde oplysninger om forslagens forhold til Traktaten om Den Europæiske Union (EU-Traktaten) og Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (EUF-Traktaten) og regler udstedt i medfør af traktaterne, jf. nærmere 1998-cirkulærets § 8.

Hvis lovforslaget ikke indeholder EU-retlige aspekter, anføres dette. Ligeledes sættes der kryds ved ”ja” i rubrikken om overholdelse af de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering i det sammenfattende skema. Rubrikken må ikke slettes.

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.

Er et lovforslag omfattet af en høringsforskrift i en EU-retsakt, skal dette angives i bemærkningerne, og der skal redegøres for den foretagne høring.

Efter EUF-Traktatens artikel 127, stk. 4, skal Den Europæiske Centralbank høres over ethvert (nationalt) udkast til retsforskrift inden for dens kompetenceområde

Der er også på mange andre områder fastsat høringsprocedurer. Det gælder f.eks. på 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 (kodificeret). Endvidere findes et i praksis vigtigt eksempel på en høringsforskrift i det såkaldte informationsproceduredirektiv (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/1535/EU af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (kodifikation)).

Selve lovteksten skal indeholde en henvisning til den EU-retsakt, der gennemføres. Henvisningen foretages i form af en note til lovforslagets titel. Det bemærkes, at der også skal indsættes en note til titlen for lovforslag og administrative forskrifter, hvis lovforslaget mv. skal notificeres i medfør af informationsproceduredirektivet.

Forordninger skal gælde i deres EU-retlige form og må ikke gennemføres i national ret. Hvis det er hensigtsmæssigt, er der dog ikke noget til hinder for at optage en forordning som bilag til et lovforslag. Er det hensigtsmæssigt i lovtæksten at gengive enkelte forordningsbestemmelser, kan dette også ske, men i så fald skal det fremgå af en note til lovforslagets titel, at forordningen ifølge EUF-Traktatens artikel 288 gælder umiddelbart i hver medlemsstat, og at gengivelsen alene er begrundet i praktiske hensyn og ikke berører forordningens umiddelbare gyldighed i Danmark.

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.

Er der til brug for EU-Implementeringsudvalgets arbejde udarbejdet et implementeringsskema, som indeholder relevante oplysninger, dvs. oplysninger som ikke i øvrigt fremgår af lovforslaget, skal lovforslagets bemærkninger indeholde en gengivelse heraf. Det gælder dog ikke regeringsinterne overvejelser. De pågældende oplysninger fra implementeringsskemaet vil i almindelighed ikke skulle gengives under punktet vedrørende forholdet til EU-retten, men derimod under de faste punkter vedrørende lovforslagets konsekvenser, herunder navnlig punktet om økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet. Oplysningerne fra implementeringsskemaet skal gengives, uanset at det ikke måtte være skønnet nødvendigt at forelægge det konkrete udkast til lovforslag for EU-Implementeringsudvalget.

Forholdet til de fem principper for implementering af erhvervsrettet 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. De fem principper, der danner grundlag for arbejdet i regeringens EU-Implementeringsudvalg, 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. Fleksibilitet 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.

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.

Herudover skal det med et kryds ved ”nej” i rubrikken om overholdelse af de fem principper i det sammenfattende skema angives, at der med lovforslaget er tale om implementering i strid med principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering. Omvendt vil der skulle sættes kryds ved ”ja” i rubrikken om overholdelse af de fem principper i det sammenfattende skema, hvis lovforslaget er i overensstemmelse hermed.

Det bemærkes, at de fem principper omfatter mere end egentlig overimplementering. Således vil det bl.a. være i strid med de fem principper, hvis der i forbindelse med implementeringen omfattes flere brancher, typer af virksomheder, produkter, områder mv. end det i EU-retsakten fastsatte anvendelsesområde, eller hvis et direktiv implementeres tidligere, end det er påkrævet. Implementering vil således kunne være i strid med de fem principper, selv om der ikke er tale om overimplementering.

Med overimplementering i denne relation forstås, at der ved gennemførelsen af en EU-retlig minimumsforpligtelse i dansk ret fastsættes strengere krav, end hvad der er nødvendigt efter den pågældende EU-retsakt. Det bemærkes, at der også er tale om overimplementering, hvis man i forbindelse med implementering af et direktiv fastholder allerede eksisterende

standarder, der er højere, end de standarder direktivet foreskriver. Det er derimod ikke udtryk for overimplementering, hvis et direktiv implementeres tidligere, end det er påkrævet, eller alene fordi det implementeres anderledes end i andre EU-lande. Det foreligger heller ikke overimplementering, hvis implementeringen omfatter flere brancher, typer af virksomheder, produkter, områder mv. end det anvendelsesområde, der er fastsat i EU-retsakten. I relation til de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering vil overimplementering være i strid med det første af principperne, hvoraf det fremgår, at den nationale regulering som udgangspunkt ikke bør gå videre end minimumskravene i EU-reguleringen.

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 afsnittet 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. Ligeledes skal der i denne situation sættes kryds ved ”ja” i rubrikken om overholdelse af de fem principper.

Der henvises uddybende til ”Guide til ministerier vedrørende arbejdet i regeringens EU-implementeringsudvalg og Implementeringsrådet”, som findes på <http://bm.dk/da/Ministeriet/Regeringens%20EU-implementeringsudvalg.aspx>.

Statsstøtteretlige konsekvenser

Det skal særskilt vurderes, om lovforslaget indebærer statsstøtte. Vurderingen tager udgangspunkt i EUF-Traktatens artikel 107, stk. 1, hvor definitionen på statsstøtte fremgår. Hvis det vurderes, at lovforslaget indebærer statsstøtte, skal der tydeligt redegøres herfor i lovforslagets bemærkninger. Hvis det fremgår af statsstøtteregele, 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.

Lovforslag, der vurderes at indebære statsstøtte efter EUF-Traktatens artikel 107, stk. 1, skal forelægges Statsstøttesekretariatet i Erhvervsministeriet, som kan beslutte om lovforslaget skal forelægges 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.

Lovforslag, der vurderes at indeholde nye statsstøtteforanstaltninger eller ændringer i eksisterende statsstøtteforanstaltninger skal efter EUF-Traktatens artikel 108, stk. 3, anmeldes til Kommissionen, og medlemsstaten må ikke gennemføre en anmeldt statsstøtteforanstaltning, inden Kommissionen har truffet beslutning om godkendelse. Der skal redegøres for den foretagne høring i lovforslagets bemærkninger.

Det er vigtigt, at statsstøttespørgsmål afklares så tidligt som muligt under udarbejdelsen af lovforslaget, dvs. så vidt muligt allerede i forbindelse med udarbejdelsen af bidrag til lovprogrammet, og inden forslaget sendes i høring, og inden at der eventuelt sker forelæggelse af forslaget for regeringens økonomi- eller koordinationsudvalg.

Statsstøttesekretariatet yder vejledning til ministerierne i vurderingen af, om et lovforslag indebærer statsstøtte efter EUF-Traktatens artikel 107, stk. 1, og sekretariatet kan yde bistand til, hvordan støtte kan gøres forenelig med EU-statsstøtteretten. I den forbindelse kan Statsstøttesekretariatet endvidere yde bistand til formuleringen af lovforslagets bemærkninger om statsstøtteretlige aspekter.

2.8.10. Hørte myndigheder og organisationer mv.

I de almindelige bemærkninger bør angives de myndigheder og organisationer mv., der er hørt i forbindelse med lovforberedelsen.

Da lovforslag fremlægges for Folketinget af regeringen, skal det således ikke fremgå af oversigten over hørte parter, hvis øvrige fagministerier undervejs i lovforberedelsen har haft bemærkninger til lovudkastet, eller at lovforslaget har været sendt i høring hos øvrige fagministerier.

Hvis høringen har været særligt omfattende, kan en fortegnelse over hørte myndigheder, organisationer mv. eventuelt optages som bilag til lovforslaget. Bemærkningerne bør i så fald henvise til bilaget.

Det bør endvidere medtages oplysninger om, hvornår et udkast til lovforslag er sendt i høring og med hvilken frist.

Der gælder ikke noget almindeligt krav om, at der – hvor en forudgående 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.

Det faste punkt om hørte myndigheder og organisationer mv. bør indledes på følgende vis:

»Et udkast til lovforslag har i perioden fra den ... til den ... været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

[...]«.

Desuden bør der i tilfælde, hvor et lovforslag ikke forinden fremsættelsen har været sendt i almindelig høring, medtages en begrundelse herfor, svarende til hvad der allerede gælder for fremsættelsestalen ved forelæggelsen af forslaget i Folketinget.

I forlængelse heraf bemærkes det, at et forslag til lov først foreligger på tidspunktet for fremsættelsen af lovforslaget for Folketinget. Det indebæ-

rer, at forslag, der sendes i høring inden fremsættelsen, på dette tidspunkt alene foreligger som udkast. Dette bør afspejles i punktet om høring som angivet i eksemplet ovenfor.

I de særlige tilfælde, hvor lovforslaget først sendes i høring samtidig med fremsættelsen for Folketinget, bør det angives, hvem der høres over lovforslaget samt begrundes, hvorfor lovforslaget ikke har været sendt i høring inden fremsættelsen. I disse tilfælde bør det faste punkt om høring 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 ... hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

[...]«.

2.8.11. Sammenfattende skema

Efter redegørelsen for lovforslagets konsekvenser i de almindelige bemærkninger skal der indsættes et skema, hvor konsekvenserne 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, hvilket indebærer, at der ikke i skemaet må forekomme nye oplysninger i forhold til det, der følger af redegørelsen under de obligatoriske punkter.

	Positive konsekvenser/min-dreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner		
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner		
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet		
Administrative konsekvenser for erhvervslivet		
Administrative konsekvenser for borgerne		
Miljømæssige konsekvenser		
Forholdet til EU-retten	(Beskriv forholdet til EU-retten»Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter«)	
Overholdelse af de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering (sæt X)	Ja X	Nej

2.8.12. Øvrige konsekvenser af lovforslag

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 forslagens ligestillingsmæssige konsekvenser, regionale konsekvenser, herunder for landdistrikter, konsekvenser for det nordiske samarbejde eller konsekvenser for Færøerne og Grønland. Der kan også være særlige konsekvenser for f.eks. handicappede eller det frivillige foreningsliv, som bør beskrives.

Beskrivelsen af sådanne konsekvenser bør placeres i et punkt i de almindelige bemærkninger umiddelbart inden de obligatoriske konsekvensvurderinger.

Har lovforslaget ikke konsekvenser af den nævnte karakter, bør dette alene fremgå af lovforslagets bemærkninger, hvis der på baggrund af lovforslagets indhold er foretaget en større konsekvensvurdering.

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

Er der foretaget undersøgelser, herunder af administrativ praksis, statistiske bearbejdelser mv., som er af betydning for vurderingen af lovforslagets begrundelse eller virkninger, bør der redegøres herfor i bemærkningerne eller i et bilag til forslaget.

Efter omstændighederne kan der ligeledes være grund til at omtale andre spørgsmål i de almindelige bemærkninger end dem, der er omtalt under de øvrige punkter. Det er ikke muligt at give en udtømmende beskrivelse af, i hvilke tilfælde der kan være anledning hertil. Dog kan følgende fremhæves:

- Hvis et lovforslag har givet anledning til omfattende overvejelser i forhold til grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller almindelige retsprincipper, bør der redegøres for disse overvejelser.
- Hvis Folketingets vedtagelse af et lovforslag samtidig indebærer, at der gives samtykke til ratifikation af en traktat mv., bør det udtrykkeligt fremgå af lovforslagets bemærkninger.

- Hvis et lovforslag retter sig til virksomheder, bør det som udgangspunkt beskrives, hvordan den vedtagne lov vil blive kommunikeret til de berørte virksomheder.

Der henvises i øvrigt til Vejledning om konsekvensanalyser: <https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/vejledning-om-konsekvensanalyser.pdf>.

2.8.12.1. Ligestillingsmæssige konsekvenser

Ligestillingsvurdering af et lovforslag skal foretages i alle tilfælde, hvor det er relevant, og hvor eventuelle ligestillingsmæssige konsekvenser vurderes at være væsentlige.

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

Vurderingen kan opdeles i tre trin:

Indledningsvis afdækkes det, om en ligestillingsvurdering er relevant. 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 frem 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.

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 mv. 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 kan være 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 dette fremgå af lovforslaget 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.

Der henvises til Vejledning af 1. marts 2013 til ligestillingsvurdering af lovforslag samt www.ligestillingsvurdering.dk, der bl.a. indeholder vejledning til ligestillingsvurdering af lovforslag.

2.8.12.2. Regionale konsekvenser, herunder for landdistrikter

[Under udarbejdelse]

2.8.12.3. Nordisk samarbejde og forebyggelse af grænsehindringer

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

Det fremgår bl.a. af vedtagelsen, at der skal fastlægges klare procedurer, der sikrer, at lovforslag på områder behæftet med grænsehindringer er blevet vurderet i forhold til anden nordisk lovgivning forinden fremsættelse i Folketinget for at undgå, at der utilsigtet indføres nye grænsehindringer 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 grænsehindringer i Norden. Aftalen, der tager afsæt i aftaleparternes enighed om, at indsatsen mod grænsehindringer skal prioriteres, indeholder blandt andet et konkret initiativ om forslag til forebyggelse af grænsehindringer.

Hvis et lovforslag har betydning for det nordiske samarbejde, bør der i lovforslagets bemærkninger i relevant omfang henvises til de øvrige nordiske landes lovgivning mv. 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.

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. Opmærksomheden henledes på, at der kan opstå særlige grænsehindringer 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 grænsehindringer i forhold til Færøerne og Grønland.

2.8.12.4. Færøerne og Grønland

Det er indbygget i selvstyreordningerne for Færøerne og Grønland, at der kan udvikle sig forskellige retstilstande i Danmark og henholdsvis på Færøerne og i Grønland.

En forskellig retstilstand kan være velbegrundet, 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 rigsdelenene.

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

Regeringens forslag til love, der omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland, skal fremsendes til de færøske/grønlandske myndigheder til udtalelse inden fremsættelsen for Folketinget.

2.8.13. Henvisninger til Folketingstidende

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 henvise entydigt til Folketingstidende, f.eks. hvis lovforslaget helt eller delvist er en genfremsættelse af et tidligere lovforslag, eller hvis det for at give et fyldestgørende grundlag for at vurdere forslaget er relevant at henvise til spørgsmål, der tidligere har været behandlet i Folketinget, f.eks. under behandlingen af andre lovforslag, under åbningsdebatten eller i forbindelse med spørgsmål eller forespørgsler.

Frem til og med folketingsåret 2008-09 udkom Folketingstidende på tryk. I dag sker den officielle publicering ved offentliggørelse på www.folketingstidende.dk.

Henvisning til Folketingstidende skal ske ved angivelse af årgang og relevant sektion (tillæg A-F). Fra folketingsåret 2009-10, hvor publicering alene foretages i den elektroniske udgave af Folketingstidende, anføres ingen sidehenvisning, mens der ved henvisning til tidligere år også henvises til relevant side (fra folketingsåret 1994-95 til folketingsåret 2008-09) eller spalte (indtil folketingsåret 1993-94). Ved henvisning til f.eks. lov- og beslutningsforslag fra folketingsåret 2009-10 eller senere vil det derimod ved henvisning til dokumentets nummer kunne være relevant også at henvise til en bestemt side eller et bestemt afsnit i selve forslaget.

Som eksempler på henvisning til Folketingstidende kan angives følgende:

»Ifølge bemærkningerne ..., jf. Folketingstidende 1964-65, tillæg A, spalte«

»Ifølge bemærkningerne ..., jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side«

»Ifølge bemærkningerne ..., jf. Folketingstidende 2012-13, A, L ... som fremsat, side«

2.9. Specielle bemærkninger

Bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser (de specielle bemærkninger) bør henvise til de enkelte kapitler og paragraffer i lovteksten (ved ændringslove de enkelte paragraffer og numre). Ofte bør der knyttes bemærkninger til de enkelte stykker, punktummer, numre og litra inden for paragrafferne. Første gang, at et stykke eller punktum mv. omtales i de specielle bemærkninger, bør henvisningen kursiveres. Se f.eks. bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i forslag nr. L 90 til lov om offentlighed i forvaltningen fra folketingsåret 2010-11, 1. samling.

De specielle bemærkninger bør normalt indeholde oplysning om indholdet af de hidtil gældende regler, om de ændringer heri, som lovforslaget vil medføre, om begrundelsen herfor samt om de virkninger, som den foreslåede ændring kan forventes at få. Afhængig af, hvor omfattende og detaljeret redegørelsen for lovforslagets hovedpunkter i de almindelige bemærkninger er, vil der imidlertid efter omstændighederne helt eller delvist kunne henvises hertil. Indholdet af forslaget og de virkninger, som den foreslåede ændring forventes at få, bør dog i alle tilfælde kunne læses uafhængigt af de almindelige bemærkninger.

I de specielle bemærkninger bør henvisningen til de enkelte paragraffer i lovteksten ske på følgende måde:

»*Til § x*

[Omtale af gældende ret]

Det følger af den foreslåede § x ...«

Ved ændringslove bør de specielle bemærkninger henvise til lovforslagets enkelte paragraffer og numre. Er der tale om en omfattende ændringslov, kan den bestemmelse, der ændres, angives i parentes i tilknytning til det pågældende nummer, således at det bliver nemmere at orientere sig i lovforslagets specielle bemærkninger.

Henvisningen i ændringsloven bør i øvrigt ske på følgende måde:

»*Til § x*

Til nr. y

[Omtale af gældende ret]

Det følger af den foreslåede ændring af bestemmelsen i § xx, stk. yy,
...«

Det bemærkes, at der generelt bør udvises tilbageholdenhed med at "pulje" numre i de specielle bemærkninger. Dette bør som udgangspunkt alene ske, såfremt der er en meget tæt indholdsmæssig sammenhæng mellem de pågældende numre, og der ikke dermed sker brud på nummerrækkefølgen.

Redegørelsen for gældende ret i både de almindelige og de specielle bemærkninger til et lovforslag bør desuden ske ved anvendelse af nutidsform, f.eks.:

»Den gældende bestemmelse i § ... i lov om ... medfører, at«

Omvendt bør redegørelsen for den foreslåede ordning i både de almindelige og de specielle bemærkninger 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 bestemmelse i lovforslagets § ... vil medføre, at«

I øvrigt har de specielle bemærkninger navnlig til formål detaljeret og udførligt at redegøre for indholdet af de enkelte bestemmelser.

Bemærkninger, der alene gengiver eller refererer ordlyden af den foreslåede bestemmelse, er derfor i almindelighed utilstrækkelige. Opgaven er netop så præcist som muligt at beskrive indholdet af den pågældende bestemmelse og herunder i relevant omfang angive sammenhængen med lovforslagets øvrige regler mv.

Det forhold, at en bestemmelses ordlyd kan give anledning til vanskelige spørgsmål, må således normalt aldrig føre til, at disse spørgsmål forbigås i bemærkningerne, men derimod til, at der gives anvisning på, hvordan de forudsættes løst.

De specielle bemærkninger til strafbestemmelser bør navnlig indeholde en nærmere redegørelse for kredsen af mulige ansvarssubjekter, ligesom ger-

ningsindholdet bør uddybes, således at det bl.a. klart fremgår, hvilken bestemt adfærd der er straffebelagt efter bestemmelsen. Det vil ofte være hensigtsmæssigt at nævne eksempler på situationer, der er omfattet af kriminaliseringen. I de tilfælde, hvor gerningsindhold og strafhjemmel ikke er indeholdt i samme bestemmelse, vil en tilstrækkelig redegørelse efter omstændighederne kunne være indeholdt i bemærkningerne til den bestemmelse, som strafhjemlen henviser til.

De specielle bemærkninger til bestemmelser, der indeholder konsekvenser for borgernes retssikkerhed, bør forklare og uddybe forslagets indhold og give et fyldestgørende grundlag for at vurdere bl.a. forslagets begrundelse og forventede virkninger.

Jævnligt opstår spørgsmålet om »lovgivning i bemærkningerne«. Det principielle udgangspunkt er, at selve lovteksten så vidt muligt bør udformes på en sådan måde, at alle retsspørgsmål løses her, således at bemærkningerne alene har karakter af uddybning og præcisering af anvendte udtryk mv. 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, så den dækker.

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 eller forbud mv.

I sådanne tilfælde må selve bestemmelsen ofte konstrueres som en skønsregel (»hvis forholdene taler for det«, »under særlige omstændigheder« mv.), mens den nærmere angivelse af de hensyn, der skal lægges vægt på, anføres i bemærkningerne.

Nyaffattelse af en bestemmelse 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 delvist viderefører gældende ret, alene henvises til, at den hidtil gældende retstilstand foreslås videreført uændret. Det gælder også i tilfælde, hvor der som led i regelforenkligning foretages en sammenskrivning af flere love.

Hvis der er tale om en konsekvensændring, bør bestemmelsens anvendelsesområde kort beskrives, hvorefter det anføres, hvilken bestemmelse den foreslåede ændring er en konsekvens af.

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.

Anvendelse af udtrykket »præcisere« bør kun anvendes i et lovforslags bemærkninger, når der reelt er tale om præcisering, f.eks. af gældende ret. En præcisering vil bl.a. kunne foreligge, hvis der med lovforslaget rettes op på fortolkningstvivil, f.eks. ved præcisering af en bestemmelses anvendelsesområde, begreber mv. Derimod vil der som det klare udgangspunkt ikke være tale om en præcisering, hvis f.eks. rettigheder, pligter, betingelser mv. indføres, udvides, afgrænses eller lignende. I disse tilfælde bør udtrykket derfor undgås.

2.10. Bilag til loven eller lovforslaget?

Materiale, der ikke eller kun vanskeligt kan indpasses i en paragrafinddeling, kan ofte mere praktisk udskilles til bilag til loven, som der henvises til i lovens tekst. Bilag til en lov kan f.eks. være tegninger, kort eller tekniske specifikationer. Bilaget vil være en bestanddel af loven, som medtages i Lovtidende, når loven er vedtaget. Bilaget skal i lovforslaget placeres umiddelbart efter lovteksten. Bilag til loven kan kun ændres ved en ny lov.

I forslag til love om *gennemførelse* af traktater bør den pågældende traktat eller EU-retsakt i almindelighed optages som bilag til loven.

I forslag til love, der *inkorporerer* et direktiv, skal direktivet 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. Er dansk ikke et autentisk sprog i denne tekst, bør en dansk oversættelse optages parallelt med den autentiske tekst.

Hvis materialet har mere karakter af at være et hjælpebilag, bør det medtages som bilag til lovforslaget. Det gælder f.eks. paralleltekster ved ændringslove, der sammenholder de foreslåede og de gældende bestemmelser. I forslag til love, der *omskriver* et direktiv, bør direktivet i almindelighed også optages som bilag til lovforslaget.

Bilag til lovforslaget er en del af bemærkningerne og placeres efter de specielle bemærkninger.

Politiske aftaler bør derimod hverken medtages som bilag til loven eller lovforslaget. Politiske aftaler kan dog (og bør ofte) omtales i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2.10.1. Parallelttekster

I forslag til ændringslove bør der i almindelighed i et bilag optages parallelttekster, der sammenholder de foreslåede og de gældende bestemmelser. Paralleltteksten bør udformes således, at den gældende formulering af de bestemmelser, der berøres af lovforslaget, optages ved siden af hvert enkelt ændringsforslag.

Paralleltteksterne opstilles således, at lovforslagets ændringsbestemmelser, herunder indledningen til ændringslovsbestemmelserne, optrykkes i højre spalte, mens der i venstre spalte optrykkes den gældende formulering af de bestemmelser, der berøres (eller ophæves) af lovforslaget.

I tilfælde, hvor en lov ophæves i sin helhed, indsættes intet bilag med parallelttekst for så vidt angår den lov, der ophæves. Ophæves alene en eller flere – men ikke alle – bestemmelser i en lov, optrykkes disse bestemmelser i spalten med den gældende formulering.

I tilfælde, hvor lovforslaget alene berører ét nummer (eller litra), der indgår i en sætningskæde i det relevante stykke, og hvor hvert nummer (eller litra) knytter sig til en fælles indledende formulering i sætningskæden, bør en sådan fælles indledende formulering normalt medtages i spalten med gældende lov. Som eksempel på en sådan opsætning kan angives følgende:

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 1

I lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., som ændret [bl.a.] ved lov nr. ... af ..., foretages følgende ændring:

§ 1. Meddelelse af tilladelse er betinget af,

at ansøgeren

1-4) ---

5) betaler et gebyr på 100 kr.,

6-8) ---

Stk. 2-9. ---

1. I § 1, stk. 1, nr. 5, ændres »100 kr.« til: »200 kr.«

Det er derimod ikke nødvendigt at optrykke den gældende formulering af stykker, numre eller litraer, der ikke berøres af lovforslaget. Som eksempel på en sådan opsætning kan angives følgende:

<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
	§ 1
	I lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., som ændret [bl.a.] ved lov nr. ... af ..., foretages følgende ændringer:
§ 1. ---	
<i>Stk. 2-3.</i> ---	
<i>Stk. 4.</i> Der kan efter ansøgning meddeles tilladelse til [...].	1. I § 1, <i>stk. 4</i> , indsættes efter »efter«: »skriftlig«.
<i>Stk. 5.</i> ---	
<i>Stk. 6.</i> Meddelelse af tilladelse er betinget af, at ansøgeren	
1-4) ---	
5) betaler et gebyr på 100 kr.	
6-8) ---	
<i>Stk. 7-8.</i> ---	2. I § 1, <i>stk. 6, nr. 5</i> , ændres »100 kr.« til: »200 kr.«
<i>Stk. 9.</i> Ministeren for [...] kan fastsætte nærmere regler om ansøgningens form, jf. <i>stk. 4</i> .	3. § 1, <i>stk. 9</i> , ophæves.

2.10.2. Traktater, EU-retsakter mv., der gennemføres ved lovforslaget

I forslag til love om gennemførelse af traktater bør den pågældende traktat eller EU-retsakt i almindelighed optages som bilag til loven.

I forslag til love, der *omskriver* et direktiv, bør direktivet i almindelighed optages som bilag til lovforslaget.

I forslag til love, der *inkorporerer* et direktiv, skal direktivet 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.

Er dansk ikke et autentisk sprog i denne tekst, bør en dansk oversættelse optages parallelt med den autentiske tekst.

2.11. Samlelovsforslag

Er der behov for at ændre flere love, der har en indbyrdes sammenhæng, opstår spørgsmålet om, hvorvidt disse ændringer kan gennemføres ved ét og samme ændringslovsforslag (samlelovsforslag), eller om der bør udarbejdes et ændringslovsforslag for hver lov, som ønskes ændret. Det skal i den forbindelse understreges, at det af hensyn til både høringsparter og Folketinget er vigtigt, at spørgsmålet overvejes grundigt.

Det kan på den ene side anføres, at et ændringslovsforslag i almindelighed ikke bør indeholde ændringer af forskellige love, 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 et samlelovsforslag i stedet for at fremsætte et ændringslovsforslag for hver lov, som ønskes ændret.

På den anden side både kan og bør flere lovændringer gennemføres ved samme lovsforslag, hvis der er tale om ensartede ændringer (f.eks. ændringer af myndighedsbetegnelser), hvis de foreslåede lovændringer har samme indholdsmæssige baggrund (f.eks. tilvejebringelse af grundlaget for ratifikation af 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 lovsforslag vil kunne vanskeliggøre en hensigtsmæssig behandling af lovsforslaget i Folketinget.

Må det eksempelvis forudses, at der kan være folketingsmedlemmer, der ønsker at differentiere stemmeafgivningen, således at der kan stemmes for én af lovændringerne, men ikke for en anden ændring, taler dette for at opsplitte emnerne i flere ændringslovsforslag, således at det undgås, at lovsforslaget vil skulle deles i forbindelse med Folketingets behandling af lovsforslaget. Det kan i den forbindelse oplyses, at det af flere årsager kan være problematisk at dele lovsforslag. Det bliver bl.a. vanskeligere senere at finde de rette forarbejder til lovgivningen, ligesom delingen i nogle tilfæl-

de rent lovteknisk kan have en sådan karakter, at den øger risikoen for fejl i de vedtagne lovforslag.

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

Samme problemstilling som omtalt i det ovenstående kan efter omstændighederne opstå, hvor der er behov for at ændre reguleringen af flere forskellige emner inden for samme lov. Der må også her foretages en vurdering af den indholdsmæssige sammenhæng af de enkelte emner i lovforslaget, og 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.

2.12. Genfremsættelse af lovforslag

Lovforslag, der genfremsættes, bør forsynes med fuldstændige bemærkninger. Det gælder dog ikke forslag til finanslove og tillægsbevillingslove. I bemærkningerne bør anføres sidehenvisninger til Folketingstidende om forslagets tidligere fremsættelse og behandling og eventuelle afvigelser i forhold til det tidligere forslag bør fremhæves.

3. Retlige grænser og almindelige principper

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 lovgivningsmagten bør iagttage nogle almindelige retsprincipper mv., som der bør udvises særlig opmærksomhed over for.

3.1. Retlige grænser

De retlige grænser for lovgivningsmagten sættes principielt først og fremmest af grundloven, der står øverst i den retlige trinfølge.

Andre retlige grænser for lovgivningsmagten følger af 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.

3.1.1. 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).

Desuden kan bestemmelsen i grundlovens § 75, stk. 2, have betydning for udformningen af lovgivningen om offentlige ydelser.

Grundlovens § 75, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.«

Det antages i den statsretlige litteratur, at bestemmelsen i § 75, stk. 2, indebærer, at der skal bestå et offentligt forsorgsvæsen, der sikrer, at personer, der opholder sig mere end rent midlertidigt i Danmark, kan modtage hjælp fra det offentlige.

Ved dom af 15. februar 2012 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2012, side 1761) i den såkaldte »Starthjælpssag« har Højesteret fastslået, at grundlovens § 75, stk. 2, må forstås således, at det påhviler det offentlige at sikre et eksistensminimum for personer, der er omfattet af bestemmelsen, og at de ved domstolene kan få prøvet, om kravet er opfyldt.

Grundlovens § 75, stk. 2, fastsætter ikke, i hvilken form hjælpen skal ydes. Det er i den statsretlige litteratur antaget, at hjælpen kan være økonomisk eller bestå i faktiske ydelser.

Undertiden kan også andre grundlovsbestemmelser være af betydning, herunder § 3 (om magtens tredeling), § 63 (om domstolsprøvelse af forvaltningsakter mv.), § 72 (om boligens ukrænkelighed og meddelelsehemmeligheden) 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 grundsætninger, som bestemmelserne er udtryk for.

3.1.2. EU-retten

Som et vigtigt eksempel på EU-rettens betydning kan nævnes EF-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: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

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 eksisterende statsstøtteordninger

til Europa-Kommissionen, og foranstaltningerne må ikke iværksættes uden Kommissionens godkendelse.

3.1.3. Internationale 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 – ved lov gjort til en del af dansk ret.

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 skønspregede 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.

3.1.3.1. Forbud mod selvinkriminering

Artikel 6, stk. 1, 1. pkt., og stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention 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 konventionsforstand – 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.

3.1.3.2. Forbud 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 strafbestemmelser 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 mv. 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, eller om det vil være nødvendigt at udforme en mere detaljeret strafbestemmelse i loven eller bekendtgørelsen.

3.1.3.3. Retten til privatliv mv.

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 (familieliv, hjemmeliv, 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.

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. Bedsteforældre og børnebørn vil almindeligvis også være omfattet af begrebet familie, ligesom andre nære slægtninge kan 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 meddelelshemmelighed 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 mv., 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 lov-hjemmel (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, dvs. at der skal være en rimelig balance mellem det formål, der søges realiseret ved det aktuelle indgreb, og det middel hertil, som indgrebet repræsenterer.

3.1.3.4. 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 1. 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 Menneskerettighedskomiteé, 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 Menneskerettighedskomiteés 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).

3.2. Almindelige retsprincipper

Ud fra en principiel betragtning er lovgivningsmagten berettiget til alt, som den ikke er retligt afskåret fra.

I praksis udnytter lovgivningsmagten imidlertid ikke sin kompetence fuldt ud. Der har således udviklet sig visse almindelige grundsætninger – begrundet i principielle og praktiske hensyn – som lovgivningsmagten i almindelighed har fundet at burde udvise særlig opmærksomhed over for.

3.2.1. 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 grundlovens principper. Tanken er, at visse af grundlovens bestemmelser ud over deres retlige indhold også kan opfattes som udtryk for bredere retspolitiske grundsætninger, og at lovgivningen i almindelighed bør ske inden for rammerne af disse grundsætninger.

Der bør på den baggrund udvises særlig opmærksomhed, når der er tale om at regulere spørgsmål, som berører sådanne principper.

Det anførte vil navnlig 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). Spørgsmålet kan imidlertid også opstå i andre sammenhænge. Det gælder bl.a., 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 mv. uden for det almindelige domstolshierarki og eventuelt med en særlig sammensætning.

3.2.1.1. »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) i den såkaldte »Tvinddom« 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 »singular« 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 »singular« lovgivning vil således kunne give anledning til væsentlige principielle betænkeligheder og vil herunder let kunne fremtræde med et præg af vilkårlighed fra lovgivningsmagtens side.

3.2.1.2. Regulering af straffniveauet

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 straffbestemmelser at fastlægge ønskede straffniveauer for forskellige typer af straffbare handlinger.

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 straffniveauet 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 konkrete sag.

Det fremgår bl.a. af betænkningen, at det er Straffelovrådets vurdering, at der er opnået gode erfaringer med, at Folketingets tilkendegivelser om straffniveauet i typesituationer eller normaltilfælde fremgår af lovforslagene. 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 straffniveauet 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 eksisterende straffniveau (eller som tilsigter at fastsætte et straffniveau for overtrædelse af nyindførte strafbestemmelser). I lovforarbejder med angivelser om straffniveauet 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.«

Betænkningen kan findes på <http://jm.schultzboghandel.dk/>.

Som eksempel på en generel forhøjelse af straffniveauet kan henvises til lovforslag nr. L 98 om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for voldtægt, for samleje med et barn under 15 år ved udnyttelse af fysisk eller psykisk overlegenhed og for falsk anklage) fra folketingsåret 2015-16 samt lovforslag nr. L 31 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.) fra folketingsåret 2015-16.

3.2.1.3. Endelighedsbestemmelser

Et særligt spørgsmål om forholdet mellem domstolene og forvaltningen rejser de såkaldte endelighedsbestemmelser, dvs. 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«. De ses ikke at være anvendt i senere års lovgivningspraksis og bør i almindelighed heller ikke fremover forekomme.

3.2.1.4. Kontrolbestemmelser

Der har i de senere par 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 umiddelbart alene spørgsmålet om, hvorvidt der skal indhentes retskendelse, før der foretages husundersøgelser mv.

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 mv., normalt ske fravigelse af kravet

om retskendelse. En sådan fravigelse bør fremgå udtrykkeligt af lovteksten (»uden retskendelse«).

3.2.2. Tilbagevirkende kraft

Grundlovens § 22 indeholder følgende bestemmelse om loves ikrafttræden og kundgørelse:

»§ 22. 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:

- a) Det tidspunkt, fra hvilket myndighederne kan anvende loven (håndhævelsestidspunktet), og
- b) det tidspunkt, fra hvilket kendsgerninger afføder retsvirkninger i overensstemmelse med loven (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 dens formelle ikrafttrædelsestidspunkt (håndhævelsestidspunktet). I sådanne tilfælde, hvor virkningstidspunktet indtræder på et tidligere tidspunkt end håndhævelsestidspunktet, 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. Det følger dog af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7, at strafbestemmelser kun i helt ekstraordinære tilfælde kan tillægges tilbagevirkende kraft. 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 materiel virkning for et tidspunkt, der ligger før lovens ikrafttræden, 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 fastsætte et virkningstidspunkt, der ligger tidligere end lovens kundgørelse, navnlig været benyttet i forbindelse med love om afgiftsforhøjelser mv. (stempelafgift, vægtafgift og lignende) for at hindre spekulation »hamstring«, der kunne modvirke formålet med loven i tidsrummet fra lovforslagets fremsættelse og indtil kundgørelsen af den vedtagne lov.

En lov kan efter 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 – dvs. at loven har virkning for forhold, der ligger før lovens ikrafttræden.

Den gældende lov vil således skulle overholdes, indtil et eventuelt 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 ændringslov 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 loven, vil således pådrage sig et eventuelt strafansvar, der vil skulle håndhæves, hvis lovforslaget ikke bliver vedtaget.

Forbuddet mod håndhævelse før et lovforslag 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.

3.2.3. Tilbagekaldelse af autorisationer mv.

En række love fastsætter, at bestemte former for virksomhed kun må udøves, hvis der foreligger en særlig offentlig autorisation eller tilladelse mv.

I tilknytning hertil er det ofte bestemt, at disse autorisationer mv. 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 mv. som følge af strafbart forhold er tilstrækkelig.

Der bør således udvises tilbageholdenhed med at indsætte særbestemmelser om fratagelse af autorisation mv. 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 mv. på grund af det strafbare forhold. Det gælder i særdeleshed, hvis en tilbagekaldelse af autorisationen mv. 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 mv. 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 mv. 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 mv. 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 mv., 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 mv. fratages retten til at udøve sit erhverv. Derfor må det bl.a. sikres, at fratagelsen ikke er uforholdsmæssig i forhold til den forseelse mv., som den pågældende har begået.

Som eksempel på en bestemmelse om tilbagekaldelse af autorisation kan nævnes følgende (fra lov nr. 401 af 28. november 2014, om autorisation af virksomheder på el-, vvs- og kloakinstallationsområdet):

»§ 23. Sikkerhedsstyrelsen kan tilbagekalde en autorisation eller en virksomhedsgodkendelse på gasområdet udstedt i medfør af §§ 9-11, når

1) virksomheden har gjort sig skyldig i grov eller gentagen forsømmelighed ved udførelsen af installationsarbejder, herunder ved gennemgangen af faste elinstallationer og ved udarbejdelsen af elinstallationsrapporter,

...

4) betingelserne for autorisationen eller virksomhedsgodkendelsen på gasområdet i øvrigt ikke længere er opfyldt.

Stk. 2. En afgørelse om tilbagekaldelse efter stk. 1 kan af den virksomhed, som er afgørelsens adressat, forlanges indbragt for domstolene. Anmodning om indbringelse for domstolene skal fremsættes over for Sikkerhedsstyrelsen, senest 4 uger efter at afgørelsen er meddelt den pågældende virksomhed.

Stk. 3. ...

Stk. 4. Anmodning om sagsanlæg vedrørende tilbagekaldelse efter stk. 1 har opsættende virkning. Retten kan dog ved kendelse bestemme, at den pågældende virksomhed under sagens behandling ikke må udøve virksomhed som autoriseret eller med virksomhedsgodkendelse på gasområdet.«

3.2.4. Udpantningsret

Mener det offentlige, at der består et pengekrav over for private, er udgangspunktet – hvis den pågældende ikke betaler frivilligt – at kravet må gøres gældende ved de almindelige domstole efter retsplejelovens regler. Dommen kan herefter, hvis den ikke opfyldes frivilligt, danne grundlag for udlæg i fogedretten.

Undertiden tillægges der i lovgivningen offentlige myndigheder udpantningsret. Det betyder, at myndigheden ikke behøver at få dom for sit krav, men kan foretage udlæg umiddelbart.

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 væsentlig 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, for så vidt angår krav, som på forhånd kun undtagelsesvis må forventes at give anledning til bevismæssige eller rettlige tvister.

Alle typer af krav, der er omfattet af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige (lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015 med senere ændringer), 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. Hvis anvendelsesområdet for lov om inddrivelse af gæld til det offentlige skal tilføres 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.

3.2.5. 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 retsgrund-sætninger og sædvaner mv. Den almindelige forvaltningsret og formue-ret er eksempler på sådanne helt eller delvist ulovregulerede retsområder. Det samme gælder den almindelige kommunalret.

Undertiden opstår der spørgsmål om, hvorvidt sådanne retsområder nu bør undergives lovregulering.

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 forudbe-regne deres retsstilling, ligesom den kan medføre forenkling af forvaltnin-gens og domstolenes arbejde. Disse hensyn kan tale for lovgivning.

På den anden side kan det forhold, at et retsområde ikke er nærmere regu-leret 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 sa-ger og under hensyntagen til den almindelige samfundsudvikling mv. nor-merer 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 be-tragtning, om det er teknisk muligt at give den ønskede retstilstand en så-dan sproglig udformning, at den er egnet til at blive fastsat ved lov.

3.2.6. 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, persondataloven gælder bl.a. for al behandling af personoplysninger, som foretages ved hjælp af elektronisk 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 mv.

Heri ligger, at de nævnte regler fra lovgivningsmagts side er udtryk for generelle principper og afvejninger. Lovene bygger på indgående forarbejder og er i vidt omfang indarbejdet i myndighedernes praksis og 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.

Det 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.

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 formue-

retlige grundsætninger om eksempelvis modregning eller almindelige erstatningsretlige principper.

3.2.7. 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 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 på www.retsinformation.dk.

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 mv., 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 kommunal-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.

4. Særlige emner

4.1. 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 højsteretsdommere, 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, der trådte i kraft den 1. januar 2007. Det er forudsat i forarbejderne, at Bibeskæftigelsesnævnet efter en overgangsperiode som alt-overvejende 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 højsteretsdommer« eller »skal være højsteretsdommer«.

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.

Forelæggelse af præjudicielle spørgsmål

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. I den forbindelse lægger EU-Domstolen bl.a. vægt på, om nævnet er »uafhængigt«.

EU-Domstolen anser dette kriterium 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 skal kunne forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen, skal lovforslaget (eller den senere bekendtgørelse udstedt i henhold til loven) derfor indeholde krav om, at formanden for nævnet skal være dommer, at dennes stemme skal være udslagsgivende i tilfælde af stemmelighed blandt nævnets medlemmer, og at det udtrykkeligt fremgår, at de øvrige medlemmer skal fungere uafhængigt i deres virke i nævnet.

4.2. Digitaliseringsklar lovgivning

Det fremgår af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015, at digitalisering skal indtænkes mere systematisk i lovgivningsprocessen.

At indtænke digital understøttelse af den offentlige forvaltning i lovgivningsprocessen skal bidrage til at forny den offentlige sektor samt at højne kvaliteten af lovene. Udviklingen i samfundet går i retning af, at en lang række processer, som tidligere var ressourcekrævende, forenkles og løses gennem effektive digitale processer. I mange tilfælde kan digitale løsninger eller ny teknologi levere en mere moderne og effektiv service til gavn for både borgere, virksomheder og myndighederne selv.

Fremtidig kommunikation med de offentlige myndigheder bør derfor som udgangspunkt foregå digitalt for både borgere og virksomheder. Alle offentlige myndigheder bør gøre lovgivningen digitaliseringsklar ved at inddrage viden om disse forhold, hvor det er relevant. Det skal være med til at sikre, at borgere og virksomheder oplever en offentlig sektor, der er professionel og arbejder digitalt sammen.

Digitaliseringsstyrelsen har udarbejdet Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning, der beskriver, hvordan og hvornår digitalisering kan indtænkes i udkast til lovforslag. Derudover indeholder vejledningen en række konkrete eksempler på, hvordan digitalisering på forskellige lovområder er indtænkt i lovforslag.

Vejledningen er særligt møntet på ny lovgivning, men samme overvejelser bør gøre sig gældende, når der udarbejdes ændringslovforslag, samt når lovgivning skal udmøntes i bekendtgørelser.

Formålet med vejledningen er, at den myndighed, der udarbejder udkast til lovforslag, som minimum har:

- Vurderet sit udkast til lovforslag i forhold til fem principper for digitaliseringsklar lovgivning.
- Vurderet indholdet og omfanget af digitalisering i udkastet til lovforslag, hvis dette er relevant.
- Beskrevet konsekvenserne af digitaliseringen i udkast til lovforslag, hvis dette er relevant.
- Beskrevet forholdet til forvaltningsretten i relation til digitalisering af sagsbehandlingen, hvis dette er relevant.

Desuden indeholder vejledningen en kort omtale af vigtigheden af at indtænke de forvaltningsretlige regler i alle faser af digitaliseringsprocessen. Justitsministeriet har udarbejdet et notat om forvaltningsretlige krav til offentlige it-løsninger, som indgår som bilag til vejledningen. Notatet har til formål at tjene som en inspiration til, hvilke forvaltningsretslige problemstillinger der kan være grund til at være opmærksom på ved indførelsen af digital sagsbehandling.

Vejledningen er tilgængelig på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside:
www.digst.dk

4.3. Særlige kompetenceregler

Det sædvanlige udgangspunkt er, at forvaltningsbeføjelser henlægges til almindelige statslige eller kommunale 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 mv. 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 og kommunale forvaltning. I sjældne tilfælde kommer det imidlertid på tale at overlade forvaltningsbeføjelser til private institutioner mv. 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.

4.4. Administrative sanktioner

4.4.1. 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 på særlovsområdet, således at 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 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 strafbestemmelser, når overtrædelserne generelt er ensartede, ukomplicerede og uden bevismæssige tvivls spørgsmål. 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.

Det bør endvidere 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.

Da en adgang til at udstede administrative bødeforelæg som anført er en indgribende beføjelse, bør omfanget af en sådan tilføjelse som udgangspunkt fastlægges direkte i lovteksten. En sådan ordning vil skulle fastlægges efter forhandling med Justitsministeriet under inddragelse af Rigsadvokaten før fremsættelse af et lovforslag.

4.4.2. 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, dvs. 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.

4.4.3. 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-retsakten.

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, dvs. en straf i form af betaling af et pengebeløb, der pålægges af en administrativ myndighed – give anledning til forfatningsretlige betænkeligheder.

De forfatningsretlige 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 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 forfatningsretlige betænkeligheder. Det gælder bl.a. administrative bødeforelæg – der ikke skal forveksles med administrative bøder – og tvangsbøder.

4.5. § 19-samtykke

Undertiden indhentes Folketingets samtykke til indgåelse af traktater mv. efter grundlovens § 19 »stiltiende« 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 ratifikation.

Det bør endvidere oplyses, om regeringen planlægger at tage eventuelle forbehold til traktaten og i givet fald at acceptere eller ikke acceptere eventuelle klageprocedurer eller andre internationale mekanismer, der måtte være hjemlet til statens overholdelse af traktaten. Endelig bør det fremgå af bemærkningerne, hvorledes den danske retstilstand i øvrigt lever op til traktatens krav.

Der henvises i øvrigt til Udenrigsministeriets Vejledning vedrørende traktatindgåelse, herunder om fremgangsmåden ved indhentelse af Folketingets samtykke samt om valgfrihed mellem ratifikation, godkendelse m.fl.

5. Inddragelse af andre fagministerier mv.

Der kan efter omstændighederne være behov for at inddrage andre fagministerier eller styrelser mv. i forbindelse med udarbejdelsen af et lovforslag. Dette vil navnlig være tilfældet, hvis et påtænkt lovforslag vil kunne betyde, at der vil være behov for at foretage konsekvensændringer i andre fagministeriers lovgivning.

Tilsvarende kan det være tilfældet, hvis et lovforslag rejser spørgsmål af en karakter, som hører under andre fagministeriers ressort.

5.1. Forelæggelse for Statsministeriet, Finansministeriet, Erhvervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet mv.

Udkast til lovforslag bør så tidligt som muligt sendes til Statsministeriet med henblik på vurdering af forslaget territoriale anvendelsesområde.

Vil lovforslaget medføre væsentlige økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for staten, regioner eller kommuner, bør den påtænkte løsning endvidere tages op med Finansministeriet på det tidligst mulige tidspunkt. Lovforslaget bør således forelægges for Finansministeriet, inden forslaget præsenteres for eksterne parter.

Lovforslag, der forventes at medføre væsentlige administrative byrder eller lettelser for virksomhederne, vil skulle vurderes af Erhvervsstyrelsens TEAM Effektiv Regulering (TER), ligesom Statsstøtteudvalget vil skulle kontaktes via Statsstøttesekretariatet i Erhvervsministeriet så tidligt som muligt under udarbejdelsen af lovforslaget, hvis lovforslaget vurderes at indeholde statsstøtteretlige aspekter.

Det bemærkes, at der som følge af beslutningen om byrdestop ikke kan indføres nye erhvervsøkonomiske byrder, medmindre helt særlige hensyn taler herfor.

Hvis der indføres regler, der medfører væsentlige byrder for erhvervslivet, dvs. administrative byrder over 4 mio. kr. og øvrige efterlevelseshyrder over 10 mio. kr., skal disse forelægges regeringens økonomiudvalg.

Byrder under de nævnte tærskelværdier kan godt have stor betydning, hvis de rammer enkelte virksomheder særligt hårdt. Derfor skal nye byrder ligeledes forelægges regeringens økonomiudvalg, hvis den enkelte virksomhed pålægges nye byrder på over 100.000 kr. i gennemsnit.

Implementeringsskemaer for lovforslag med bebyrdende erhvervsøkonomiske konsekvenser, der implementerer EU-regulering, eller indfører nationale særregler, der har forbindelse med implementeringen, skal sendes til EU-Implementeringsudvalgets sekretariat i Beskæftigelsesministeriet, inden lovforslaget sendes i offentlig høring.

Endvidere vil der kunne være anledning til at drøfte eventuelle miljømæssige konsekvenser af et påtænkt initiativ med Miljø- og Fødevarerministeriet.

Udkast til lovforslag, der omfatter revisionsspørgsmål af større betydning, skal inden fremsættelsen sendes til rigsrevisor, jf. § 7 i lov om revisionen af statens regnskaber mm., jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Det gælder, hvor staten eller en af de institutioner mv., der er nævnt i lovens § 2, stk. 1, nr. 2-4, skal oprette eller deltage i en virksomhed gennem kapitelindskud, 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.

5.2. Forelæggelse for Europa-Kommissionen mv.

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.

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 eksisterende 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 2015/1535/EU 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 samt afvente de øvrige medlemsstaters og Kommissionens reaktion herpå i mindst tre måneder.

Efter EU-Domstolens praksis indebærer en manglende notifikation efter informationsproceduredirektivet, at den pågældende forskrift ikke kan anvendes 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 lovforslagets titel. Informationsproceduredirektivet er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 1087 af 8. juli 2016

om EU's informationsprocedure for forskrifter og forskrifter for informationssamfundets tjenester.

Hvis en (national) retsforskrift berører Den Europæiske Centralbanks kompetenceområde, skal centralbanken høres over *udkastet* til retsforskriften, jf. EUF-Traktatens artikel 127, stk. 4, 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 en måned i forhold til centralbanken. Retsforskrifter 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. Det gælder f.eks. på 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 (kodificeret).

5.3. Forelæggelse for Justitsministeriet

Hvis et 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 reglerne i persondataloven eller databeskyttelsesforordningen, vil det ofte være hensigtsmæssigt at forelægge disse spørgsmål særskilt for Justitsministeriet, så vidt mulig inden forslaget sendes i høring.

Den egentlige lovtekniske gennemgang, som Justitsministeriet foretager af alle regeringslovforslag, sker på baggrund af det »færdige« udkast til lovforslag, som fagministeriet skal sende til Justitsministeriet, når det har været i ekstern høring, og der er foretaget de eventuelle rettelser og justeringer af lovforslaget, som høringen måtte give anledning til. Justitsministeriet skal modtage lovforslaget i den endelige udgave *senest* 14 dage før (fratrasket eventuelle helligdage, ferier mv.), fagministeriet ønsker den lovtekniske tilbagemelding.

6. Fra høring til fremsættelse

Dette afsnit beskriver den proces, et lovforslag skal igennem, fra der foreligger et gennemarbejdet udkast til lovforslag, til udkastet kan fremsættes for Folketinget, samt de forhold, man skal være opmærksom på i forbindelse hermed.

Afsnittet beskriver endvidere den politiske koordinering mv., som finder sted ved forelæggelse for regeringens koordinationsudvalg samt på ministermøde.

6.1. Høring mv. over lovforslag

Det er vigtigt at have klarhed over, hvilken indstilling de myndigheder og organisationer mv., som vil blive berørt af en lovregulering, har til det påtænkte lovforslag.

Dette er bl.a. væsentligt for det pågældende fagministeriums vurdering af, om lovudkastet ud fra tekniske og indholdsmæssige synspunkter kan anses for egnet og herunder forventes at »holde« i praksis, og 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 alt overvejende hovedregel – foretages høring over lovudkast – medmindre f.eks. lovforslaget bygger på en betænkning, der har været i høring, eller tidsmæssige grunde er til hinder for det.

Det bemærkes endvidere, 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.

Der rejser sig ofte særlige spørgsmål i forbindelse med høringer over lovforslag, der knytter sig til finansloven. Udgangspunktet er, at sådanne forslag så vidt muligt sendes i høring efter de sædvanlige retningslinjer. Kan dette ikke lade sig gøre, f.eks. fordi et forslag ønskes behandlet hurtigt med henblik på ikrafttræden ved årsskiftet eller er det nødvendigt for at hindre spekulation (hamstring), der kunne modvirke formålet med loven i tidsrummet fra lovforslagets fremsættelse og indtil kundgørelsen af den vedtagne lov, bør høringen foretages samtidig med fremsættelsen. Der vil i praksis normalt blive tale om en kort høringsfrist. Det pågældende fagministerium og Finansministeriet bør så tidligt som muligt i forbindelse med finanslovsprocessen beslutte, hvilke forslag der ønskes behandlet hurtigt. Det skal sikre, at udarbejdelsen af de pågældende forslag fremmes mest muligt således, at der bliver længst mulig tid til høring og til behandling af forslagene i Folketinget.

I de tilfælde, hvor et forslag ikke sendes i høring eller først sendes i 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 kan foreligge.

6.1.1. Tidspunktet for høring

Udkast til lovforslag, som sendes i høring, bør i almindelighed være »færdige«, bl.a. således at der er fuldstændige bemærkninger til lovudkastet, herunder så vidt muligt også vedrørende de økonomiske og administrative konsekvenser mv. Det kan efter omstændighederne også være relevant at vedlægge andet materiale af betydning for vurderingen af lovudkastet.

Høringen bør så vidt muligt gennemføres før fremsættelsen for Folketinget. Kun ved en sådan forudgående høring har det pågældende fagministerium mulighed for at foretage de ændringer i udkastet, som høringen måtte medføre, før Folketinget får det forelagt.

Er det af tidsmæssige grunde ikke muligt at iværksætte en høring over et lovudkast før fremsættelsen for Folketinget eller er det nødvendigt for at hindre spekulation (hamstring), der kunne modvirke formålet med loven i tidsrummet fra lovforslagets fremsættelse og indtil kundgørelsen af den vedtagne lov, bør høring i stedet foretages samtidig med fremsættelsen. Der er imidlertid betydelige ulemper forbundet med en sådan fremgangsmåde. Det vil f.eks. typisk, hvis høringen skal give mening, være nødvendigt for de hørte myndigheder mv. at udarbejde høringssvaret inden for en meget kort frist, i almindelighed inden lovforslagets 1. behandling i Folketinget, og det vil ofte være vanskeligt for fagministeriet på en tilstrækkelig grundig måde at foretage de ændringer i lovforslaget, som efter høringen må anses for nødvendige eller dog hensigtsmæssige.

En tidlig og mere direkte kontakt til målgruppen for lovgivningen, f.eks. virksomheder, interesseorganisationer eller offentlige myndigheder kan i nogle tilfælde 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.

6.1.2. 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 mv. Under normale omstændigheder vil en høringsfrist på 4 uger være passende.

6.1.3. Hvem skal høres?

Det er selvsagt ikke muligt generelt at angive, hvem der bør høres over lovdkast. I almindelighed kan det siges, at alle offentlige myndigheder og organisationer mv., der – praktisk eller mere principielt eller ideelt – vil blive berørt af lovforslaget, bør høres.

Alle fagministerier skal sende udkast til erhvervsrettet lovgivning i høring hos Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER). Udkast til lovforslag sendes i forbindelse med høringen direkte til TER på letbyrder@erst.dk. Desuden skal ministerierne sende et implementeringsskema for lovforslag med bebyrdende erhvervsøkonomiske konsekvenser for erhvervslivet, der implementerer EU-regulering eller indfører nationale særregler, der har forbindelse med implementeringen, til EU-Implementeringsudvalgets sekretariat i Beskæftigelsesministeriet, inden lovforslaget sendes i offentlig høring.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at EUF-Traktaten og flere direktiver indeholder bestemmelser om, at medlemsstaterne på nærmere angivne områder skal høre Europa-Kommissionen, før de udsteder nationale regler. Et lovforslag bør i almindelighed ikke fremsættes, før en høring er gennemført i overensstemmelse med den pågældende høringsforskrift.

Et praktisk vigtigt eksempel på en høringsforskrift findes i EUF Traktatens artikel 108, stk. 3, om statsstøtte. Et andet praktisk vigtigt eksempel på en høringsforskrift findes i det såkaldte informationsproceduredirektiv. Der henvises i øvrigt til afsnit 5.2. om Forelæggelse for Europa-Kommissionen mv.

Hvis der er tale om et lovforslag, der har betydning for persondataskyttelsen, skal det sendes i høring hos Datatilsynet. 6.1.4. Orientering af Folketingets udvalg

Samtidig med, at et udkast til lovforslag sendes i høring, sendes udkastet til det eller de relevante folketingsudvalg til orientering. Det er forudsat, at der ikke fra det pågældende udvalgs eller de enkelte medlemmers side stilles spørgsmål til ministeren om udkastet til lovforslag, før det er fremsat.

6.1.5. Offentliggørelse, høringsportal mv.

Når udkastet til lovforslag sendes i høring, offentliggøres det på det pågældende fagministeriums hjemmeside samt på Høringsportalen, som findes på www.hoeringsportalen.dk. Foruden udkastet til lovforslag skal høringsbrev samt høringsliste offentliggøres. Indkomne hørings svar, der sendes til Folketinget, gøres ligeledes tilgængelige på Høringsportalen.

Formålet med Høringsportalen er at give interesserede borgere, virksomheder og organisationer en digital indgang til lovforslag mv. samt hørings svar, således at der skabes åbenhed i lovgivningsprocessen.

Der henvises i øvrigt til <https://hoeringsportalen.dk/>

6.1.6. Særligt om Færøerne og Grønland

For så vidt angår lovforslag, som territorielt omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland, bemærkes, at lovforslaget inden fremsættelsen for Folketinget skal fremsendes til de færøske/grønlandske myndigheder til udtalelse. Der kan fastsættes en frist for afgivelse af svar.

Er der tale om et lovforslag, der indeholder bestemmelser, der udelukkende vedrører Færøerne eller Grønland eller har særlig betydning for Færøerne eller Grønland, bør lovforslaget ikke fremsættes for Folketinget, før de færøske/grønlandske myndigheders udtalelse foreligger.

Sådanne lovforslag kan dog i særligt hastende tilfælde og efter nærmere aftale med Færøerne og Grønland behandles parallelt i Lagtinget (Færøerne)/Landstinget (Grønland) og i Folketinget. Fagministeriet bør dog i disse tilfælde søge behandlingen af lovforslaget tilrettelagt således, at de færøske eller grønlandske myndigheders endelige udtalelse foreligger, inden de relevante udvalg i Folketinget afgiver betænkning forud for 2. behandlingen af lovforslaget.

6.1.7. Høringssvar og høringsnotat

Det pågældende fagministerium sender de indkomne høringssvar samt et høringsnotat med kommentarer til høringen til det eller de pågældende folketingsudvalg.

Høringsnotatet indeholder et kortfattet referat af høringssvarene samt kommentarer fra ministeren til høringssvarene. Det er grunden til, at høringsnotatet ofte kaldes en kommenteret høringsoversigt. Af ministerens kommentarer i høringsnotatet fremgår det, på hvilke punkter de hørte er blevet imødekommet, og på hvilke punkter de hørte ikke er blevet imødekommet, og begrundelserne herfor.

Materialet 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 høringssvar og høringsoversigt 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 det nævnte materiale foreligger. Ministeren kan dog indgå anden aftale med Folketingets formand. Der kan således foreligge særlige tilfælde, hvor der f.eks. er tale om et indgreb, hvis formål ville være forspildt, hvis høringen blev foretaget inden 1. behandlingen.

6.2. Lovteknisk gennemgang

6.2.1. Lovteknisk gennemgang i eget ministerium

Ved cirkulæreskrivelse 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 lovudkast, 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 lovforslaget, 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. 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 forretningsområde, f.eks. om lovforslaget er i overensstemmelse med de retsprincipper mv., der særligt gælder på det pågældende retsområde.

Rejser et lovforslag efter fagministeriets opfattelse mere vanskelige spørgsmål om forholdet til f.eks. grundloven, EU-retten, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller almindelige retsprincipper, bør disse spørgsmål i almindelighed forelægges for Justitsministeriet så tidligt, at de kan være afklaret inden den lovtekniske gennemgang i Justitsministeriet.

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 »ved kilden«, dvs. i de fagministerier, der udarbejder lovforslagene.

6.2.2. 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.

Justitsministeriet påbegynder den lovtekniske gennemgang af et lovforslag, når det er fremsendt i endelig udgave, dvs. når lovforslaget har været i ekstern høring, og der er foretaget de eventuelle rettelser og justeringer af lovforslaget, som høringen måtte have givet anledning til. Der skal inden fremsendelsen være foretaget en grundig korrekturlæsning af forslaget.

Lovforslag bør som udgangspunkt sendes til lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet *senest* 14 dage (fratrullet eventuelle helligdage, ferier mv.) før det tidspunkt, hvor det pågældende fagministerium ønsker den lovtekniske tilbagemelding.

Hvis lovforslaget er særligt omfattende 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.

Lovforslag til lovteknisk gennemgang sendes – medmindre andet konkret er aftalt med en medarbejder i Justitsministeriet – pr. e-mail til jm@jm.dk med udtrykkelig angivelse af, at der er tale om et lovforslag til lovteknisk gennemgang. Det bør fremgå af fagministeriets anmodning, hvilken dato lovforslaget forventes fremsat, og til hvem Justitsministeriets lovtekniske tilbagemelding kan ske. Er fagministeriet opmærksom på, at der knytter sig særlige problemstillinger til lovforslaget, bør også sådanne problemstillinger omtales senest ved fremsendelsen af lovforslaget til Justitsministeriet. Det vil således ofte være hensigtsmæssigt og tidsbesparende, hvis særlige delspørgsmål af indholdsmæssig eller teknisk karakter, søges afklaret på et tidligere tidspunkt. 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 lovforslaget 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 lovforslaget.

Efter modtagelsen af lovforslaget 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.

Formålet med den lovtekniske gennemgang i Justitsministeriet er at vurdere lovforslag i forhold til regler og principper, der ikke i første række er knyttet til det pågældende særområde, men som har en mere almindelig og tværgående karakter. I korthed angår gennemgangen to forhold:

For det første foretages der en teknisk gennemgang af lovforslaget. Det undersøges f.eks., om lovforslaget sprogligt er affattet i overensstemmelse med de gældende retningslinjer, herunder om forslaget er tilstrækkeligt klart og forståeligt, om opdelingen i paragraffer og kapitler mv. er hensigtsmæssig, og om bemærkningerne til lovforslaget er fyldestgørende.

For det andet foretages der en indholdsmæssig gennemgang af lovforslaget. Lovforslaget bedømmes i forhold til f.eks. grundloven, dennes grundsatninger 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 lovforslaget er i overensstemmelse med de retsprincipper mv., der særligt gælder på det pågældende retsområde. Det undersøges heller ikke, om et lovforslag stemmer overens med særlige folkeretlige regler og konventioner på området.

Endvidere kan det ikke forventes undersøgt, om den konkrete tekniske udmøntning af navnlig 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 anden lovgivning som følge af de foreslåede ændringer, eller om den konkrete formulering af ændringslovforslaget 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, ligesom den lovtekniske gennemgang af lovforslagene ofte sker under et meget betydeligt tidspres.

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 »ved kilden«, dvs. i de fagministerier, der udarbejder lovforslagene. Det er derfor vigtigt, at de lovtekniske enheder, som er oprettet i disse fagministerier, har de ressourcer, som er nødvendige for at løse denne opgave.

6.3. Forelæggelse for regeringens koordinationsudvalg

Inden forelæggelsen af et lovforslag på ministermøde, forelægges forslaget for regeringens koordinationsudvalg.

Formålet med behandlingen i koordinationsudvalget er bl.a. at sikre, at der er sket den nødvendige politiske koordinering mv. 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/de relevante fagministre i drøftelsen af forslaget/forslagene.

Materialet til behandlingen i koordinationsudvalget omfatter normalt et resumé af forslaget udformet som en foreløbig udgave af ministermødere-suméet 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, bør resuméet ledsages af en bemærkning om, at »der tages forbehold for eventuelle lovtekniske bemærkninger«.

Behandlingen af lovforslag i regeringens koordinationsudvalg sker normalt i ugen inden forelæggelsen for 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 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 andre regeringsudvalg inden forelæggelsen for regeringens koordinationsudvalg. Det gælder f.eks. lovforslag med væsentlige økonomiske konsekvenser, som typisk drøftes i regeringens økonomiudvalg. Lovforslag med bebyrdende erhvervsøkonomiske konsekvenser, hvor der lægges op til en implementering i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering, drøftes i rege-

ringens EU-Implementeringsudvalg (førend eventuel behandling i regeringens økonomiudvalg). Spørgsmålet om, hvilke regeringsudvalg der inddrages i drøftelsen af lovforslag, afgøres i øvrigt konkret.

6.4. Forelæggelse på ministermøde

Inden fremsættelsen for Folketinget forelægges udkastet til lovforslag på ministermøde, der normalt afholdes tirsdag morgen. Forelæggelsen sker som udgangspunkt i den uge, hvor forslaget fremsættes.

På ministermødet giver vedkommende minister 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.

Ønskes et lovforslag behandlet hurtigere end den 30-dages frist for vedtagelse af lovforslag, der er fastsat i forretningsordenen, eller fremsættes et lovforslag sent i samlingen eller uden forudgående høring, bør der gives en begrundelse herfor.

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 lovforslaget 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 en A4 side, beskrives det overordnede politiske formål med lovforslaget. 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 forslagens økonomiske, erhvervs-mæssige, miljømæssige og EU-retlige konsekvenser. Den foreslåede lovs ikrafttræden anføres.

Det bemærkes, at det er praksis, at resuméet af de godkendte lovforslag udleveres til pressen efter ministermødet.

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.

Lovforslag, der forelægges på ministermøde, bør være umiddelbart klar til fremsættelse i 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 i helt ekstraordinære situationer være behov for at fremsætte et lovforslag, uden at det har været behandlet på et ordinært ministermøde. I sådanne tilfælde behandles forslaget normalt i skriftlig ministermødeprocedure. Den nærmere tilrettelæggelse af den skriftlige procedure aftales konkret mellem det pågældende fagministerium og Statsministeriet.

6.5. 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 oppositionens) 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 af 6. november 2014 om ekspedition af statsrådssager (Statsrådsvejledningen). Vejledningen kan findes på www.retsinformation.dk.

Statsråd afholdes efter behov og da som hovedregel 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 Statsråd af fremsættelse af lovforslag.** I sådanne tilfælde forelægges lovforslaget i Statsrådet inden fremsættelsen for Folketinget.
- **Forelæggelse til bifaldelse uden for Statsråd af fremsættelse af lovforslag samt efterfølgende bekræftelse i Statsråd.** Det er således fast praksis, at sager af hastende karakter kan forelægges for dronningen, uden at der afholdes Statsråd. Disse såkaldte kabinets-ekspeditioner bekræftes i så fald i det førstkommende Statsråd.

Statsrådsvejledningen indeholder endvidere udkast til ministerens tale ved forelæggelse af lovforslag i Statsrådet.

6.6. Fremsættelsestale

Den formelle fremsættelse af et lovforslag foregår ved en kortfattet skriftlig sammenfatning af forslaget hovedpunkter.

Oprindeligt 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 lovforslagets bemærkninger 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 høring eller først sendes i 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.

I de tilfælde, hvor der er tale om erhvervsrettet lovgivning, der ønskes vedtaget senest 4 uger før den 1. januar eller 1. juli, bør dette ligeledes fremgå af fremsættelsestalen.

Det følger af § 13, stk. 1, i Folketingets forretningsorden, 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 lovforslag nr. L 185 af 3. maj 2016 om ændring af lov om fremme af vedvarende

energi (Ophævelse af 60/40-støtteordningen for solcelleanlæg) fra folketingsåret 2015-16.

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 villige behandling.”

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.1 i Håndbog i folketingsarbejdet:
http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet.aspx

6.7. Folketingets Lovsekretariat

Forud for fremsættelsen sender det pågældende fagministerium følgende til Folketingets Lovsekretariat:

- Et eksemplar af lovforslaget
- Et eksemplar af fremsættelsestalen
- Et eksemplar af det brev ministeren har underskrevet med anmodning om fremsættelse

Fagministeriet stiler brevet til Folketingets formand, men sender det altid til Lovsekretariatet. I hastetilfælde bør fagministeriet påføre kuverten »haster/bringes« og aflevere brevet direkte i Lovsekretariatet.

Fristerne for, hvornår Lovsekretariatet skal have det nævnte materiale, er beskrevet under afsnit 2.3.1 i Håndbog i folketingsarbejdet. Her findes ligeledes en huskeseddel ved fremsættelse af regeringsforslag. Håndbog i folketingsarbejdet kan findes her: http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet.aspx

6.8. 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 www.folketingstidende.dk, når formanden anmelder forslaget.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.3 i Håndbog i folketingsarbejdet, der kan findes her: http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet.aspx

7. 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, som Folketinget har fastsat i medfør af grundlovens § 48.

7.1. 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.

Blandt andet af den årsag foretager Lovsekretariatet en gennemgang af lovforslaget, umiddelbart efter det er blevet fremsat. Denne gennemgang, der ikke omfatter bemærkningerne, tager navnlig sigte på følgende, jf. afsnit 6.1 i Håndbog i folketingsarbejde:

- 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 valg, der er truffet af Folketinget. Folketingets valg fremgår af Retskrivningsvejledning for Folketingstidende, der findes på til www.ft.dk og www.folketingstidende.dk.
- Rettelse af åbenbare sproglige mangler.
- Rettelse af formelle fejl i henseende til opstilling mv.
- 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 mv. 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).

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. Håndbog i folketingsarbejdet kan findes her: http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet.aspx

Resultaterne af den lovtekniske gennemgang i Folketinget videregives almindeligvis gennem den pågældende udvalgssekretær til det pågældende fagministerium med henblik på, at der kan stilles ændringsforslag.

7.2. 1. behandling

Efter § 11, stk. 1, i Folketingets forretningsorden 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 uden nærmere gennemgang af enkeltheder.

Før 1. behandlingen vil lovforslaget have været drøftet i folketingsgrupperne, der vil have udpeget hver 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 folketingsgruppernes 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. § 11, stk. 2, i forretningsordenen.

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, der findes på www.ft.dk.

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.

7.3. Udvalgsbehandling mellem 1. og 2. behandling

Efter § 9 i Folketingets forretningsorden 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, der findes på www.ft.dk.

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 mv., som udvalget beder ministeren kommentere. Udvalget kan endvidere beslutte at modtage deputationer fra organisationer mv., ligesom udvalget kan vælge at arrangere en teknisk gennemgang af forslaget eller afholde en høring eller et ekspertmøde om forslaget.

Når udvalget er færdig med at behandle et lovforslag, afgiver det en betænkning over forslaget, der indeholder en beskrivelse af udvalgets arbejde med forslaget, partiernes indstilling til forslaget og eventuelle ændringsforslag.

Der henvises i øvrigt til kapitel 5 i Håndbog i folketingsarbejdet, der kan findes her: http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet.aspx

7.4. Spørgsmål til ministeren

I forbindelse med gennemgangen af lovforslaget kan medlemmerne stille skriftlige spørgsmål til ministeren vedrørende lovforslaget.

Spørgsmålene kan angå forståelsen af en bestemmelse, bestemmelsens nærmere begrundelse, dens forhold til andre regler i loven eller i andre love, spørgsmål om, hvorledes bestemmelsen agtes praktiseret eller 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 mv. Normalt beder udvalget ministeren kommentere disse henvendelser.

7.5. Betækning

Når udvalget er færdigt med at behandle et lovforslag, afgiver det en betækning.

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. Under 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 fire hoveddele:

- En beskrivelse af udvalgets arbejde med forslaget.
- Folketingsgruppernes indstillinger (dvs. hvad de vil stemme) og politiske bemærkninger (dvs. udtalelser fra folketingsgrupperne, der forklarer, hvad de mener om forslaget og eventuelle ændringsforslag).
- Eventuelle ændringsforslag til lovforslaget, stillet af udvalgsmedlemmer eller af ministeren.
- Bilag og bilagsoversigt.

Udvalgene afgiver betækning 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, der kan findes her: http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet.aspx

7.6. Ændringsforslag til fremsatte lovforslag, herunder om identitetskravet

Der opstår ofte behov for at stille ændringsforslag til fremsatte lovforslag. Sådanne forslag kan stilles mellem 1. og 2. behandling eller 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.

De tekniske retningslinjer, der følges ved udarbejdelsen af ændringsforslag, adskiller sig på en række punkter fra dem, der gælder ved udarbejdelsen af »oprindelige« forslag til ændringslove.

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.

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 tilfælde, hvor det oprindelige lovforslag ikke er et forslag til hovedlov, men et forslag til ændringslov, 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 dette forslag indebærer en ændring af. 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 og 5.15 samt bilag 2 i Håndbog i folketingsarbejdet, der kan findes her: http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet.aspx.

7.7. Den lovtekniske fremgangsmåde mv.

De tekniske retningslinjer, der følges ved udarbejdelsen af ændringsforslag, adskiller sig på en række punkter fra dem, der gælder ved udarbejdelse af »oprindelige« forslag til ændringslove.

Ændringsforslag behandles normalt ikke på ministermøde og forelægges ikke i Statsrådet.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.5.3 i Håndbog i folketingsarbejdet. For en nærmere gennemgang af de tekniske retningslinjer for opstilling af ændringsforslag henvises til Folketingets Lovsekretariats vejledning om opstilling af ændringsforslag, der skal stilles til fremsatte lov- og beslutningsforslag, jf. bilag 2 i Håndbog i folketingsarbejdet, der kan findes her: http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet.aspx

7.8. Bemærkninger til ændringsforslag

Ændringsforslag bør ledsages af bemærkninger. I praksis er bemærkningerne – bl.a. som følge af de meget korte tidsfrister, der ofte er til rådighed – 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 retsanvendende myndigheder mv. principielt er det samme behov for grundige og fyldige bemærkninger. Det bør derfor i videst muligt omfang tilstræbes, at bemærkningerne lever op til de almindelige krav.

Hvis der under folketingsbehandlingen stilles ændringsforslag af regeringen, bør der så vidt muligt gives oplysninger om økonomisk-administrative, erhvervsmæssige, miljømæssige og EU-retlige konsekvenser mv. og om særlige kompetenceordninger, husundersøgelser og gebyrer mv.

7.9. Høring mv. 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 Folketinget sendes til Statsministeriet og Finansministeriet. Hvis ændringsforslaget vil medføre væsentlige økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for staten, regioner eller kommuner, bør den påtænkte løsning tages op med Finansministeriet på det tidligst mulige tidspunkt.

Med hensyn til høring af andre myndigheder og organisationer mv. bemærkes det, at ændringsforslag 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 omfattende høring som før fremsættelsen af lovforslaget – dog er praktisk mulighed for at inddrage særligt berørte myndigheder mv. før oversendelse af ændringsforslaget til Folketinget.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.5.5 i Håndbog i folketingsarbejdet, der kan findes her: http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet.aspx.

7.10. 2. behandling

Efter § 12, stk. 1, i Folketingets forretningsorden må 2. behandlingen af et lovforslag normalt tidligst finde sted 2 dage efter afslutningen af 1. behandlingen. Hvis forslaget har været henvist til behandling i et udvalg, må 2. behandlingen dog tidligst finde sted 2 dage efter udvalgsbetænkningens omdeling i Folketingssalen. I praksis bestræber Folketinget sig imidlertid på, at der er et tidsrum på 5-6 dage mellem omdelingen 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 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, der findes her: http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet.aspx

7.11. 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, der findes her: http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet.aspx.

7.12. Spørgsmål til ministeren

I forbindelse med udvalgsbehandlingen af lovforslaget kan medlemmerne stille skriftlige spørgsmål til ministeren vedrørende lovforslaget.

Spørgsmålene kan angå forståelsen af en bestemmelse, bestemmelsens nærmere begrundelse, dens forhold til andre regler i loven eller i andre love, spørgsmål om, hvordan bestemmelsen agtes praktiseret eller 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 henvendelser om lovforslag fra borgere, organisationer mv. Normalt beder udvalget ministeren kommentere disse henvendelser.

7.13. 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 afsluttes ved afgivelse af en tillægsbetænkning.

Tillægsbetænkningen indeholder kun oplysninger om, hvad der er sket under udvalgsbehandlingen efter 2. behandlingen. Procedurerne 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 skrive 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, der kan findes her: http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet.aspx. [

7.14. 3. behandling

Det følger af § 13, stk. 1, i Folketingets forretningsorden, 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, der kan findes her: http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Folketinget/Haandbog_i_folketingsarbejdet.aspx.

8. Efter vedtagelsen

Efter vedtagelsen af et lovforslag bør det ansvarlige fagministerium informere relevante myndigheder og organisationer mv. 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.

8.1. Stadfæstelse

Når et lovforslag er endeligt vedtaget i Folketinget, skal det stadfæstes, jf. grundlovens § 22.

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 tre søgnedage (herunder lørdage) efter lovforslagets vedtagelse. Det skyldes, at et mindretal i Folketinget inden for denne frist som udgangspunkt kan begære folkeafstemning om lovforslaget. 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.

Stadfæstelse sker som udgangspunkt i Statsrådet. Det gælder, uanset om det lovforslag, der er vedtaget, er fremsat af regeringen eller af oppositionen.

Der er tre typer af statsrådsbehandling i forbindelse med stadfæstelsen:

- **Stadfæstelse i Statsråd af lovforslag.** Når et lovforslag er vedtaget af Folketinget, forelægges det til stadfæstelse i førstkommande statsrådsmøde.
- **Stadfæstelse uden for Statsråd af lovforslag samt efterfølgende bekræftelse i Statsråd af stadfæstelsen.** Hvis en stadfæstelse ikke kan afvente førstkommande statsrådsmøde, kan forslaget efter forudgående aftale med Statsministeriet forelægges til stadfæstelse gennem Kabinetssekretariatet. Stadfæstelsen bekræftes herefter i førstkommande statsrådsmøde.
- **Godkendelse i Statsråd af efterfølgende stadfæstelse uden for Statsråd.** Hvis statsrådsmøde afholdes inden udløbet af den ovenfor nævnte frist på tre søgnedage, og lovforslaget kan undergives folkeafstemning, kan sagen efter aftale med Statsministeriet refereres i et statsrådsmøde med henblik på stadfæstelse uden for Statsråd. Stadfæstelsen kræver i denne situation ikke bekræftelse i et efterfølgende Statsråd.

Det må understreges, at det er det enkelte fagministeriums ansvar at forelægge sager i Statsrådet, både før fremsættelsen af lovforslag og i forbindelse med stadfæstelsen af vedtagne forslag.

Hvis lovforslaget skal kunne stadfæstes straks, jf. grundlovens § 42, stk. 7, bør følgende formulering anvendes i lovforslaget, jf. stk. 2:

»*Stk. 1.* Loven træder i kraft ved bekendtgørelse i Lovtidende/dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende.

Stk. 2. 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 lovforslag nr. L 185 af 3. maj 2016 om ændring af lov om fremme af vedvarende energi (Ophævelse af 60/40-støtteordningen for solcelleanlæg) fra folketingsåret 2015-16.

8.2. Kundgørelse

Når lovforslaget er stadfæstet, skal loven kundgøres i Lovtidende. Kundgørelsen sker gennem Civilstyrelsen, jf. vejledning om afleveringsfrister af 27. april 2011 (Lovtidende i elektronisk form). Vejledningen kan findes på www.retsinformation.dk.

Fagministerierne bør være opmærksomme 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 og virksomheder, som umiddelbart berøres af den pågældende lovregulering. Det enkelte fagministerium bør derfor i fornødent omfang sikre en systematiseret og målrettet opfølgning på loven i form af relevant information til offentligheden mv. om loven og dens nærmere indhold.

Kundgørelse på lovtidende.dk kan bestilles hos Civilstyrelsen på alle hverdage til det følgende døgn. Ved love samt kongelige anordninger og bekendtgørelser, der sætter love helt eller delvist i kraft, skal anmodning om optagelse ske inden kl. 14 på hverdage for kundgørelse det følgende døgn.

Ved alle øvrige forskrifter skal anmodning om optagelse ske inden kl. 12 på hverdage for kundgørelse det følgende døgn. Det bør tilstræbes, at forskriftens ikrafttrædelsestidspunkt tidligst er dagen efter kundgørelsen i Lovtidende, så ikrafttræden og kundgørelse ikke er sammenfaldende.

Før anmodning om optagelse i Lovtidende skal det relevante fagministerium sikre, at forskriften er fejlfri. I tilfælde af, at fagministeriet eller Civilstyrelsen efter udløbet af optagelsesfristen konstaterer fejl i forskriften, vil denne ikke blive optaget i Lovtidende til kundgørelse det følgende døgn. Den rettede forskrift kan anmodes optaget på ny i overensstemmelse med ovennævnte frister. Fagministeriet skal forinden anmodningen om optagelse sikre, at forskriften i Lex Dania klient er påført korrekte redaktionelle oplysninger. Det bemærkes i den forbindelse, at ansvaret for indholdet af kundgjorte forskrifter samt de påførte redaktionelle oplysninger påhviler det pågældende fagministerium.

Et fagministerium, som mener at have fundet fejl i et vedtaget (og eventuelt stadfæstet) lovforslag, men inden loven er kundgjort, 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 anmodes det relevante fagministerium om at gøre Civilstyrelsen opmærksom på datoen for stadfæstelsen af love så tidligt som muligt, f.eks. når lovforslaget er vedtaget ved 3. behandlingen. 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 orientere Civilstyrelsen i god tid om love, der ikke skal afvente 3 dages fristen i forbindelse med stadfæstelse. Der skal anmodes om optagelse af love og kongelige anordninger samme dag, som de er stadfæstet/underskrevet af regenten, og ansvaret for optagelsesansøgningen påhviler det enkelte fagministerium.

For en uddybning af ovenstående om kundgørelse i Lovtidende henvises til Civilstyrelsens vejledning af 27. april 2011 om afleveringsfrister (Lovtidende i elektronisk form). Vejledningen kan findes på www.retsinformation.dk.

8.2.1. Særligt vedrørende Færøerne og Grønland

Retsforskrifter, der skal gælde for Grønland, får retsvirkning for Grønland, når der er sket kundgørelse af de pågældende retsforskrifter i Lovtidende.

Love, anordninger og bekendtgørelser, der gælder på Færøerne, skal kundgøres i landsstyrets kundgørelsestedende for Færøerne, Kunngerðablaðið, for, at disse får retsvirkning for Færøerne, jf. § 1, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 1097 af 10. august 2016 om kundgørelse af love, anordninger og bekendtgørelser på Færøerne (herefter kundgørelsesloven). Derfor suppleres kundgørelse i Lovtidende med kundgørelse på Færøerne i Kunngerðablaðið.

Retsforskrifter skal i udgangspunktet kundgøres med deres fulde ordlyd i Kunngerðablaðið. Såfremt der er tale om en samlelov, hvor der kun er enkelt(e) lovændring(er), der skal gælde for Færøerne, kan vedkommende minister dog vælge alene at kundgøre de ændringer, som skal gælde for Færøerne, i Kunngerðablaðið.

Når en retsforskrift, der skal gælde for Færøerne, er optaget i Lovtidende, skal ressortministeriet sende den udgave, der er optaget i Lovtidende, til Rigsombudsmanden på Færøerne med henblik på kundgørelse. Retsforskriften 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 kun på fredage. Ønskes retsforskriften kundgjort en bestemt fredag, skal denne sendes til Rigsombudsmanden, således at Rigsombudsmanden senest onsdag kl. 15.00 (dansk tid) kan videresende retsforskriften til kundgørelse.

Retsforskrifter, der ikke indeholder bestemmelser om ikrafttræden, træder i kraft på Færøerne ved begyndelsen af det døgn, der følger efter det døgn, hvori den pågældende retsforskrift er indført i Kunngerðablaðið, jf. kundgørelseslovens § 2.

Der henvises i øvrigt til Statsministeriets vejledninger om ministeriers behandling af sager vedrørende henholdsvis Færøerne og Grønland:
www.retsinformation.dk.

8.3. Håndhævelse

En lov kan efter grundlovens § 22 først håndhæves, når lovforslaget er vedtaget af Folketinget og stadfæstet, og loven er kundgjort. Det gælder, uanset om der er tale om en lov, der er bebyrdende eller begunstigende, og uanset om loven er tillagt tilbagevirkende kraft – dvs. at loven har virkning for forhold, der ligger før lovens ikrafttræden.

Den hidtil gældende lov vil således skulle overholdes, indtil et eventuelt lovforslag er vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort. 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 ændringslov 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. Personer, der i perioden overtræder loven, vil således pådrage sig et eventuelt strafansvar, der vil skulle håndhæves, hvis et lovforslag ikke bliver vedtaget.

Forbuddet mod håndhævelse før et lovforslag er vedtaget og stadfæstet, og loven er kundgjort, er dog 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.

8.4. Retsinformation

Retsinformation er statens juridiske informationssystem, som giver brugerne adgang til love, bekendtgørelser og cirkulærer mv. 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 sidste opdatering af databaserne.

Det er fagministerierne selv, der har ansvaret for at indlægge og ajourføre de dokumenter i Retsinformation, som hører under det enkelte fagministeriums område. Retningslinjerne for fagministeriernes indlæggelse af forskrifter og afgørelser findes i cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation og cirkulære nr. 28 af 28. februar 1996 om indlæggelse af forskrifter og administrative afgørelser i Retsinformation.

I forbindelse med optagelse af love mv. 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.

8.5. Offentlighedsportalen

Det følger af offentlighedslovens § 18, at der på internettet skal føres en portal, der indeholder love, administrative forskrifter og lovforslag og Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt.

Fagministerierne har således 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 bør i forbindelse med indlæggelsen af ovennævnte dokumenter i Retsinformation samtidig tage stilling til, om det pågældende dokument også skal publiceres på Offentlighedsportalen.

Spørgsmål vedrørende fremgangsmåden ved publicering af dokumenter på Offentlighedsportalen kan rettes til Retsinformation på retsinfo@retsinfo.dk eller på telefon 33 32 52 22. Offentlighedsportalen kan findes på www.offentlighedsportalen.dk

8.6. Opfølgning på vedtagne lovforslag

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 og afhandlinger mv., henvendelser fra borgere og organisationer mv. 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 loves 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 mv. med systematiske og løbende vurderinger af lovgivningens virkninger.

8.7 Efterfølgende notifikation af Europa-Kommissionen

Et direktiv vil altid indeholde en afsluttende bestemmelse om, at medlemsstaterne skal meddele Kommissionen teksten til de vigtigste 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 (såkaldt konstatering af normharmonis).

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 love. 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.

Notifikationen sker elektronisk ved udfyldelse af et notifikationsskema: <https://webgate.ec.europa.eu/mne/logonForm.cfm>.

Det bemærkes, at såfremt Kommissionen ikke notificeres om gennemførelsen af direktivet til dansk ret vil Kommissionen tro, at direktivet ikke er blevet gennemført. I denne situation vil Kommissionen sende en åbnings-skrivelse til Danmark og dermed administrativt indlede en traktatkrænkel-sessag efter proceduren i EUF-Traktatens artikel 258.

8.8. Revisions- og udløbsbestemmelser

I visse tilfælde kan det være hensigtsmæssigt, at fagministerierne supplerer de ofte mere »ad-hoc-prægede«-vurderinger mv. 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. 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 en lovs gyldighedsperiode (udløbsbestemmelse).

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 mv. 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 udløbsbestemmelse kan være relevant i de tilfælde, hvor loven 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 at reducere den samlede mængde af regulering.

En udløbsbestemmelse vedrørende en strafbestemmelse vil – afhængig af den nærmere udformning af bestemmelsen – endvidere kunne give anledning til principielle overvejelser om bl.a. straf med tilbagevirkende kraft.

Der bør generelt udvises forsigtighed med at indsætte en udløbsbestemelse i lovgivningen.

8.9. Lovovervågning

Formålet med lovovervågning er at styrke og systematisere vurderingen af, om målene med lovgivningen faktisk nås, og om forudsætningerne holder. Modellen for lovovervågning vil afhænge af det enkelte forslag og forudsættes nærmere beskrevet i lovforslagets bemærkninger. I relation til Folketinget indebærer lovovervågningen bl.a., at der efter f.eks. en tre- eller femårig periode afgives en redegørelse til det relevante folketingsudvalg efter høring af bl.a. de myndigheder, organisationer mv., 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 mv., 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 beskriver en samlet vurdering af, om loven har levet op til målsætningerne.

Som eksempel på et lovforslag, der indeholder løfte om lovevaluering kan henvises til forslag nr. L 135 til lov om fremtidsfuldmager fra folketingsåret 2015-16.

8.10. Udarbejdelse af 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.

Det anførte gør sig naturligvis navnlig gældende, hvor der er gennemført et større antal – eller i øvrigt omfattende – ændringslove.

For at afhjælpe disse ulemper udarbejdes de såkaldte lovbekendtgørelser, dvs. sammenskrivninger 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 lovhjælp.

Ved afgørelsen af, om der bør udarbejdes 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 og befolkningen, og om der er gennemført flere eller særligt omfattende ændringer af loven. Endvidere bør der udarbejdes 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 udarbejde en lovbekendtgørelse, efter at loven er ændret ved flere ændringslove.

Indarbejdelse af ændringslovene bør kunne foretages alene ved indføjelser eller fjernelse af ord eller sætninger. Dette forudsætter, at ændringslovene består i præcist formulerede ændringer af den gældende lovtekst.

Lovbekendtgørelsen skal således have det indhold, som er tilsigtet ved ændringsloven/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 note til lovbekendtgørelsen.

Under samme forudsætning kan lovens angivelse af myndigheder ændres. Dette vil især være praktisk, hvis en kongelig resolution har flyttet et bestemt sagområde fra den minister, som nævnes i loven, til en anden minister.

Det kan angives i en note, at en lov, hvortil der henvises, i mellemtiden er ændret, bortfaldet eller afløst af en ny lov.

Er et særskilt nummereret stykke af en paragraf ophævet, uden at ændringsloven udtrykkeligt har ændret de efterfølgende stykkers nummerangivelse, kan en sådan ændring foretages i lovbekendtgørelsen. Det samme gælder numre og litra.

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.

Ved udarbejdelse af en lovbekendtgørelse skal en ændringslov, der aldrig har været sat i kraft og efterfølgende er blevet ophævet, ikke medtages i indledningen i lovbekendtgørelsen. Begrundelsen herfor er, at den pågældende ændringslov aldrig har været en del af hovedloven og derfor ikke sammenskrives (indarbejdes) ved lovbekendtgørelsen. Af ordenshensyn bør der dog laves et underafsnit til indledningen, som affattes således:

»De(n) ændring(er), der følger af § ... i lov nr. ... af ..., er ikke indarbejdet i denne lovbekendtgørelse, da ændringen efterfølgende er ophævet, jf. § ... i lov nr. ... af«

Der kan som eksempel henvises til aktieavancebeskatningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1298 af 31. oktober 2013, og færdselsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1386 af 11. december 2013.

Den ophævede ændringslov skal herefter ikke nævnes ved senere lovbe-
kendtgørelser.

Lovbekendtgørelser kan udarbejdes efter et formelt eller et materielt krite-
rium. Det formelle kriterium betyder, at alle kundgjorte ændringslove ind-
arbejdes i lovbekendtgørelsen, hvorimod det materielle kriterium indebæ-
rer, at man alene indarbejder de ændringslove, der er trådt i kraft eller træ-
der i kraft i umiddelbar forlængelse af lovbekendtgørelsens udstedelse.
Ved at anvende den materielle tilgang får man derved et bedre ”øjeblik-
billede” 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.

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 medta-
ges i en lovbekendtgørelse. Desuden kan og bør rene navneændringer
medtages i en lovbekendtgørelse.

8.10.1. Den praktiske fremgangsmåde

I overskriften angives lovens navn, men ikke dens nummer og dato:

»Bekendtgørelse af lov om«

Er der ikke tidligere udfærdiget lovbekendtgørelser, udformes bekendtgørelsens indledning således:

»Herved bekendtgøres lov nr. ... af ... om ... med de ændringer, der følger af lov nr. ... af ... og lov nr. ... af «

Er der tidligere udfærdiget lovbekendtgørelse, nævnes denne (hvis der er flere: den sidste) og de senere ændringslove, 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 denne lovbekendtgørelse, 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 kundgjorteændringslove 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 derved 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. Hvis det formelle kriterium anvendes, skal man udvise opmærksomhed, hvis der senere bliver spørgsmål om at ophæve bestemmelser, der endnu ikke er trådt i kraft.

Udfærdiges lovbekendtgørelsen længere tid før, den sidste af de medtagne ændringslove træder i kraft, dvs. 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 efter x-ministerens nærmere bestemmelse, jf. § ... i lov nr. ... af ... om«

»Den bekendtgjorte lovtekst vedrørende § ... træder i kraft den ..., jf. § ... i lov nr. ... af ... om«

Det er således formuleringen i ikrafttrædelsesbestemmelserne i selve ændringsloven, der angiver ordlyden af det, der skal fremgå af indledningen til lovbekendtgørelsen.

Udfærdiges lovbekendtgørelsen derimod 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(n) ændring(er), der følger af § ... i lov nr. ... af ..., er ikke indarbejdet i denne lovbekendtgørelse, da tidspunktet for ikrafttræden af denne/disse ændring(er) fastsættes af x-ministeren, jf. § ... i lov nr. ... af«

»De(n) ændring(er), der følger af § ... i lov nr. ... af ..., er ikke indarbejdet i denne lovbekendtgørelse, da de(n) træder i kraft den ..., jf. § ... i lov nr. ... af ... om«

Ved udarbejdelse af en lovbekendtgørelse skal en ændringslov, der aldrig har været sat i kraft og efterfølgende er blevet ophævet, ikke medtages i indledningen i lovbekendtgørelsen. Begrundelsen herfor er, at den pågældende ændringslov aldrig har været en del af hovedloven og derfor ikke sammenskrives (indarbejdes) ved lovbekendtgørelsen. Af ordenshensyn bør der dog laves et underafsnit til indledningen, som affattes således:

»De(n) ændring(er), der følger af § ... i lov nr. ... af ..., er ikke indarbejdet i denne lovbekendtgørelse, da ændringen/ændringerne efterfølgende er ophævet, jf. § ... i lov nr. ... af«

Der kan henvises til aktieavancebeskatningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1298 af 31. oktober 2013, og færdselsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1386 af 11. december 2013.

Den ophævede ændringslov skal herefter ikke nævnes ved senere lovbekendtgørelser.

Ophævede paragraffer anføres i lovbekendtgørelsen med deres oprindelige paragrafnummer, men alene med teksten:»(Ophævet)«.

Er et særskilt nummereret stykke af en paragraf ophævet, uden at ændringsloven udtrykkeligt har ændret de efterfølgende stykkers nummerangivelse, kan en sådan ændring foretages i lovbekendtgørelsen. Det samme gælder numre og litra.

Hvis et lovforslag ved en fejl er vedtaget uden en note med reference til EU-Tidende om, at loven (indeholder bestemmelser, der) gennemfører (dele af) et nærmere bestemt direktiv, kan der ved udarbejdelsen af en lovbekendtgørelse indsættes en forklarende note til lovbekendtgørelsen, hvis det af bemærkningerne til lovforslaget klart fremgår, at loven havde til formål at gennemføre en EU-retlig forpligtelse. Den forklarende note bør i givet fald formuleres således:

»Det fremgår af forslaget til loven, at det [indeholder bestemmelser, der] gennemfører [dele af] Europa-Parlamentets og Rådets/Kommissionens direktiv [årstal]/[nr.]/EU af [dato] om [direktivets titel], EU-Tidende [årstal], nr. L [...], side [...]. Ved en fejl blev der imidlertid ikke indsat en note i lovforslaget.«

Har overgangsbestemmelser i den oprindelige lov ikke længere praktisk interesse, udelades de, men der bør da optages en bemærkning herom, f.eks. således: »§§ 00-00. (Udelades)«.

Bestemmelser om ikrafttræden i den oprindelige lov medtages.

I det omfang ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser i ændringslovene fortsat må antages at have betydning, kan de gengives samlet sidst i lovbekendtgørelsen, se f.eks. bekendtgørelse nr. 1255 af 16. november 2015 af lov om rettens pleje.

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.

Hvis den ændringslov, som giver anledning til lovbekendtgørelsen, har en kort ikrafttrædelsesfrist, bør lovbekendtgørelsen udfærdiges snarest muligt efter ændringslovens gennemførelse.

8.11. Færøerne og Grønland

Kan en lov sættes i kraft for Færøerne eller Grønland ved kongelig anordning, forelægger vedkommende fagministerium i umiddelbar forlængelse af lovens gennemførelse spørgsmålet om lovens ikrafttræden for Færøerne eller Grønland for de færøske/grønlandske myndigheder.