

**VEJLEDNING OM**  
**Lovkvalitet**

**VEJLEDNING  
OM  
LOVKVALITET**

JUSTITSMINISTERIET

Vejledning om lov kvalitet  
Juni 2005

Udgiver: Justitsministeriet  
København 2005

Tryk: Schultz Grafisk

# Indholdsfortegnelse

<b>Indledning .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Oversigt over vejledningen .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Affattelse af lovforslag .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1. Indledende bemærkninger .....</b>	<b>8</b>
<b>2.2. Lovteksten.....</b>	<b>9</b>
2.2.1. Systematikken i lovteksten .....	9
2.2.2. Sproget i lovteksten .....	12
<b>2.3. Bemærkninger til lovforslag .....</b>	<b>13</b>
2.3.1. Indledning .....	13
2.3.2. En model for den samlede opstilling af bemærkninger .....	14
2.3.3. Nærmere om de enkelte punkter i de almindelige bemærkninger	15
2.3.4. Andre spørgsmål, der efter omstændighederne bør omtales i de almindelige bemærkninger.....	23
2.3.5. Nærmere om bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser .....	24
<b>2.4. Særligt om forslag til ændringslove.....</b>	<b>26</b>
<b>3. Hvornår bør der lovgives? .....</b>	<b>29</b>
<b>4. Retlige grænser og almindelige retsprincipper.....</b>	<b>31</b>
<b>4.1. Indledning.....</b>	<b>31</b>
<b>4.2. Retlige grænser .....</b>	<b>31</b>
4.2.1. Indledende bemærkninger.....	31
4.2.2. Grundloven .....	31
4.2.3. EU-retten .....	33
4.2.4. Internationale menneskerettighedskonventioner .....	34
<b>4.3. Almindelige retsprincipper .....</b>	<b>37</b>
4.3.1. Indledende bemærkninger.....	37
4.3.2. Principper, der bygger på grundloven .....	38
4.3.3. Tilbagevirkende kraft .....	39
4.3.4. Bemyndigelser til administrationen .....	41
4.3.5. Områder, der er reguleret af uskrevne retsregler .....	42

4.3.6. Forholdet til centrale tværgående love og retsgrundsætninger....	42
4.3.7. Regeludstedelse i forhold til kommunerne mv. ....	43
4.3.8. Tilbagekaldelse af autorisationer mv. ....	44
4.3.9. Udpantningsret .....	45
4.3.10. Administrative tvangsbøder .....	45
4.3.11. Særligt om straffebestemmelser .....	45
<b>5. Tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet.....</b>	<b>48</b>
<b>5.1. De overordnede retningslinier for lovgivningsarbejdet.....</b>	<b>48</b>
<b>5.2. Den skriftlige åbningsredegørelse (lovprogrammet) .....</b>	<b>50</b>
<b>5.3. Behovet for en »køreplan« for det enkelte lovforslag .....</b>	<b>53</b>
<b>5.4. Lovforberedelse i udvalg eller i de enkelte ministerier?.....</b>	<b>54</b>
<b>5.5. Høring mv. over lovforslag .....</b>	<b>55</b>
<b>5.6. Inddragelse af andre ministerier, Rigsrevisionen og Europa-Kommissionen mv. ved udarbejdelsen af lovforslag.....</b>	<b>58</b>
5.6.1. Forelæggelse for Statsministeriet, Finansministeriet og Rigsrevisionen .....	58
5.6.2. Forelæggelse for Justitsministeriet .....	59
5.6.3. Forelæggelse for Europa-Kommissionen mv.....	60
<b>5.7. Forelæggelse i regeringens koordinationsudvalg .....</b>	<b>61</b>
<b>5.8. Forelæggelse på ministermøde.....</b>	<b>62</b>
<b>5.9. Forelæggelse i Statsrådet før fremsættelsen for Folketinget.....</b>	<b>63</b>
<b>5.10. Stadfæstelse og kundgørelse efter lovforslagets vedtagelse.....</b>	<b>64</b>
<b>6. Særligt om ændringsforslag til allerede fremsatte lovforslag .....</b>	<b>66</b>
6.1. Identitetsprincippet.....	66
6.2. Den lovtekniske fremgangsmåde mv.....	66
6.3. Bemærkninger til ændringsforslag .....	67
6.4. Høring mv. over ændringsforslag .....	67
<b>7. Særligt om opfølgning på vedtagne lovforslag (revisions- og udløbsklausuler, lovovervågning mv.) .....</b>	<b>68</b>
<b>8. Særligt om udarbejdelse af lovbekendtgørelser .....</b>	<b>70</b>
<b>Bilagsfortegnelse .....</b>	<b>71</b>

# Vejledning om lov kvalitet

## Indledning

Det er af afgørende betydning i et retssamfund som det danske, at lovgivningen er af høj kvalitet.

Der er gennem årene gennemført en række initiativer med henblik på at forbedre lov kvaliteten. Bl.a. er den juridiske og lovtekniske ekspertise i fagministerierne blevet styrket, og der lægges i dag i videre omfang end tidligere vægt på lovforslagenes forståelighed, form og sprog. Lovprogrammet er endvidere gjort mere egnet som planlægningsinstrument bl.a. i forhold til folketingsarbejdet.

Som et led i bestræbelserne på at forbedre lov kvaliteten og skabe åbenhed om lovgivningsprocessen er der endvidere indført den procedure, at udkast til lovforslag sendes til de relevante folketingsudvalg og gøres tilgængelige på Internettet samtidig med, at de sendes i høring. Som noget nyt har regeringen besluttet, at lovforslag fremover tillige skal gøres tilgængelige på den nyoprettede Høringsportal på [www.danmark.dk](http://www.danmark.dk) samtidig med, at de sendes i høring.

Blandt de seneste års initiativer kan også nævnes regeringens tiltag i forhold til erhvervslivet, der bl.a. har sat fokus på at lette virksomhedernes administrative byrder og sikre muligheden for digital kommunikation.

Denne vejledning, der er udarbejdet i samarbejde med Statsministeriet, behandler og uddyber nogle af de centrale spørgsmål, som er af betydning for lovgivningens kvalitet. Vejledningen omhandler således navnlig affattelsen af lovforslag, de retlige grænser mv., der gælder for lovgivningsmagten, samt tilrettelæggelsen af arbejdet med forberedelsen af lovforslag, herunder bl.a. spørgsmål om nedsættelse af lovforberedende udvalg og høring over lovforslag. Endvidere omtales i vejledningen bl.a. spørgsmål om alternativ regulering og opfølgning på vedtagne lovforslag, herunder lovovervågning. Vejledningen er en revideret og opdateret udgave af den første vejledning om lov kvalitet fra september 2000.

Det må understreges, at vejledningen behandler et begrænset antal spørgsmål, og at disse i det væsentlige behandles ud fra en generel og overordnet synsvinkel. Vejledningen tilsigter således ikke at gøre udtømmende op med de mangfoldige praktiske og principielle problemstillinger, som opstår i det daglige lovgivningsarbejde, og den kan derfor ikke stå alene i lovforberedelsen. I stedet indeholder vejledningen løbende henvisninger til de cirkulærer mv., som regulerer dette arbejde, og til Loven (1. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2002), hvor en række centrale lov kvalitetskrav er nærmere beskrevet. De nævnte cirkulærer mv. er optrykt som bilag til vejledningen.

Vejledningen drejer sig om det lovforberedende arbejde i regeringen og behandler således ikke processen i Folketinget efter, at lovforslag er fremsat. Om Folketingets behandling af lovforslag henvises der til Håndbog i folketingsarbejdet (2003), som er udgivet af Folketinget, og som behandler tilrettelæggelsen af arbejdet i Folketinget, proceduren ved fremsættelse af lovforslag mv.

Vejledningen omfatter heller ikke udarbejdelsen af administrative forskrifter, herunder bekendtgørelser. En væsentlig del af det, der er anført i vejledningen, kan imidlertid anvendes tilsvarende på arbejdet med sådanne forskrifter. Der kan i den forbindelse være grund til at fremhæve, at det bl.a. af hensyn til borgernes retssikkerhed er helt afgørende, at også disse forskrifter er af høj kvalitet.

Det er regeringens håb, at vejledningen – der vil være tilgængelig i elektronisk form på Justitsministeriets hjemmeside ([www.jm.dk](http://www.jm.dk)) – kan være til nytte og inspiration i det daglige lovgivningsarbejde, og at den kan være med til at fastholde og udbygge en høj lovkvalitet i Danmark.

Juni, 2005

Lene Espersen



Justitsminister

# 1. Oversigt over vejledningen

Under vejledningens pkt. 2 behandles spørgsmålet om affattelse af lovforslag. Her omtales de krav, der stilles til selve lovteksten (pkt. 2.2), kravene til lovforslags bemærkninger (pkt. 2.3) og de særlige spørgsmål, som rejser sig i forbindelse med affattelse af forslag til ændringslove (pkt. 2.4).

Under pkt. 3 beskrives nogle af de overvejelser, som i visse tilfælde bør gøres, før der træffes beslutning om at skride til lovgivning. I den forbindelse omtales bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt lovgivning i givet fald bør have karakter af traditionel »regelstyring«, eller om den i stedet bør have karakter af »alternativ« regulering, herunder i form af økonomiske incitamer mv.

Under pkt. 4 behandles nogle indholdsmæssige spørgsmål i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslag. Der gives en kort omtale af de retlige grænser, der gælder for lovgivningsmagten (pkt. 4.2). I den forbindelse omtales bl.a. enkelte af de spørgsmål om forholdet til grundloven, EU-retten og de internationale menneskerettighedskonventioner, som i praksis jævnligt opstår. Endvidere omtales nogle af de almindelige retsprincipper mv., som der bør være særlig opmærksomhed om i lovgivningsarbejdet (pkt. 4.3).

Under pkt. 5 omtales tilrettelæggelsen af arbejdet med forberedelse af lovforslag mv. Her beskrives de overordnede rammer for lovgivningsarbejdet (pkt. 5.1), en række spørgsmål i tilknytning til regeringens lovprogram (pkt. 5.2), behovet for en »køreplan« for det enkelte lovforslag (pkt. 5.3), spørgsmål om nedsættelse af lovforberedende udvalg mv. (pkt. 5.4), høring over lovforslag (pkt. 5.5), inddragelse af Rigsrevisionen, andre ministerier og Europa-Kommissionen i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslag (pkt. 5.6) og spørgsmål om forelæggelse af lovforslag i regeringens koordinationsudvalg, på ministermøder og i Statsrådet (pkt. 5.7 - 5.9). Endelig omtales spørgsmålet om stadfæstelse af vedtagne lovforslag og kundgørelse af love (pkt. 5.10).

Under pkt. 6 omtales nogle spørgsmål i forbindelse med ændringsforslag til allerede fremsatte lovforslag. Her behandles det såkaldte identitetsprincip (pkt. 6.1), den lovtekniske fremgangsmåde i forbindelse med udarbejdelse af ændringsforslag (pkt. 6.2), bemærkninger til ændringsforslag (pkt. 6.3) og spørgsmålet om høring over ændringsforslag (pkt. 6.4).

Under pkt. 7 omtales spørgsmålet om opfølgning på vedtagne lovforslag, herunder anvendelsen af revisions- og udløbsklausuler og iværksættelse af »lovovervågning«.

Endelig omtales under pkt. 8 nogle spørgsmål vedrørende udarbejdelse af lov-bekendtgørelser.



## 2. Affattelse af lovforslag

### 2.1. Indledende bemærkninger

Der gælder en række regler og principper om, hvordan lovforslag affattes. Disse regler mv. omtales nærmere i dette afsnit.

Indledningsvis kan der være grund til at gøre nogle bemærkninger om baggrunden for de nævnte regler og om vigtigheden af, at de overholdes. Der kan her navnlig peges på hensynet til 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 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.

Der er grund til at fremhæve, at en sådan affattelse ud over at imødekomme de ovenfor omtalte hensyn også er central for lovforslagets indholdsmæssige kvaliteter: den tvinger den, der skriver lovforslaget, til en langt klarere gennemtænkning af de indholdsmæssige spørgsmål, end tilfældet er, hvis der slækkes på de formelle krav. At det, der er uklart sagt, ofte er uklart tænkt, gælder også ved udarbejdelse af lovforslag.

Nedenfor behandles under pkt. 2.2 og 2.3 kravene til lovtekst og bemærkninger i forslag til hovedlove. Under pkt. 2.4 behandles nogle særlige spørgsmål i forbindelse med affattelse af forslag til ændringslove (ændringsforslag til allerede fremsatte lovforslag er omtalt under pkt. 6 samt i Håndbog i folketingsarbejdet, pkt. 2.5 og 3.9).

## 2.2. Lovteksten.

### 2.2.1. Systematikken i lovteksten.

#### *a. Den indholdsmæssige systematik.*

Der bør anvendes den inddeling af lovstoffet, 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.

Følgende hovedsynspunkter kan dog anføres:

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 i de følgende stykker eller paragraffer. 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 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 lovforslaget 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 Grønland og Færøerne, 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.
- Straffebestemmelser 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 bemærkes, at det også ved udarbejdelse af administrative forskrifter ofte vil være hensigtsmæssigt at benytte den angivne systematik, i det omfang de forskel-

lige kategorier af bestemmelser, der er nævnt ovenfor, skal indgå i en bekendtgørelse mv.

Det kan efter omstændighederne være hensigtsmæssigt at følge en anden systematik, såfremt 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.

Om lovtitler henvises til Statsministeriets cirkulære nr. 50 af 24. marts 1952 om udformning af love m.v. og til Loven, side 20 f. Om bestemmelser om lovens formål og anvendelsesområde henvises til Loven, side 75 og 21 f. Om definitionsbestemmelser henvises til Loven, side 21 f. Om straffebestemmelser henvises til pkt. 4.3.11 nedenfor og til Loven, side 49 ff. Om ikrafttrædelses-, ophævelses- og overgangsbestemmelser henvises til Statsministeriets cirkulære nr. 4 af 10. januar 1966 om ikrafttræden og kundgørelse af love og anordninger og til Loven, side 77 ff.

Spørgsmålet om bestemmelser om tidsmæssig gyldighed eller revision mv. er omtalt i pkt. 7 nedenfor.

Særligt om spørgsmålet om ikrafttrædelse bemærkes, at der i almindelighed forekommer tre typer af bestemmelser herom: bestemmelser, hvorefter loven træder i kraft en bestemt dato, bestemmelser, hvorefter loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende, og bestemmelser, hvorefter den pågældende minister (eventuelt »etapevis«) fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden. Den sidstnævnte type anvendes bl.a. i tilfælde, hvor loven skal notificeres for Europa-Kommissionen, jf. herved pkt. 5.6.3 nedenfor.

Det er for så vidt ikke påkrævet, at lovforslag overhovedet indeholder en ikrafttrædelsesbestemmelse. I så fald følger det nemlig af lovtidendeloven (lovbekendtgørelse nr. 842 af 16. december 1991), at loven træder i kraft ugedagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende. Denne fremgangsmåde bør dog normalt undgås og anvendes også kun sjældent i praksis.

Om de nærmere hensyn, der bør lægges vægt på ved affattelsen af ikrafttrædelsesbestemmelser, henvises bl.a. til Loven, side 77 ff. Det bør i øvrigt ved fastsættelse af ikrafttrædelsestidspunktet så vidt muligt sikres, at der er afsat den fornødne tid til at udarbejde de nødvendige bekendtgørelser, cirkulærer mv. til brug for de berørte myndigheder ved administrationen af den nye lovgivning.

Om spørgsmålet om tilbagevirkende kraft henvises til pkt. 4.3.3 nedenfor.

Om overgangsbestemmelser er det vanskeligt at sige noget mere generelt. Det vigtigste er, at der altid i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslag tages stilling til, om forslaget giver anledning til overgangsspørgsmål, som bør løses ved udtrykkelige bestemmelser. Det må i den forbindelse fremhæves, at overgangsbestemmelser i visse tilfælde vil være nødvendige for at undgå, at lovforslaget får karakter af ekspropriation efter grundlovens § 73, jf. herved pkt. 4.2.2.b nedenfor. Der henvises i øvrigt til Loven, side 83 f.

Om loves geografiske anvendelsesområde (Færøerne og Grønland) henvises til Loven, side 85 ff., samt til Statsministeriets vejledning om behandling af sager vedrørende Grønland og om retningslinier for ministeriers og styrelseres forhold til Grønland, der i praksis også følges i relation til Færøerne. Det er vigtigt, at ministerierne så tidligt som muligt gør sig klart, om de færøske/grønlandske myndigheder skal inddrages i lovforberedelsen efter de nærmere regler, der gælder herom, jf. nedenfor under pkt. 5.5 om høring mv. over lovforslag.

Hvis en lov ikke skal gælde for Færøerne/Grønland, f.eks. fordi der er tale om et område, der er overtaget af de færøske/grønlandske myndigheder, bør det udtrykkeligt anføres, at loven ikke gælder for Færøerne/Grønland. Hvis det kan komme på tale at gennemføre loven for Færøerne/Grønland med afvigelser i forhold til den danske ordning, skal der i loven indsættes en anordningshjemmel, hvorefter loven kan sættes i kraft for Færøerne/Grønland ved kongelig anordning med de afvigelser, som de særlige færøske/grønlandske forhold tilsiger.

*b. Den formelle systematik.*

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

Kapiteloverskrifterne er en del af lovteksten. De bør derfor på samme måde som den øvrige lovtekst affattes så præcist og omhyggeligt, at de ikke i sig selv giver anledning til fortolkningsspørgsmål. Kapiteloverskrifter bør være korte. Indholdstomme overskrifter («indledende bestemmelser», »generelle bestemmelser«, »afsluttende bestemmelser») bør dog i almindelighed undgås.

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.

Der henvises i øvrigt til Loven, side 16 ff.

### **2.2.2. Sproget i lovteksten.**

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.

Det er vanskeligt mere generelt at give præcise retningslinier 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.

Et begreb bør overalt i lovteksten betegnes med samme udtryk, og anvendte udtryk bør så vidt muligt være almindelige 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. En sådan harmoni i begreberne er egnet til at undgå misforståelser og uklarheder i retsanvendelsen.

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.

Flertydige og overflødige ord bør undgås. Meget lange ord bør i almindelighed omskrives til flere ord.

Yderligere råd om den sproglige affattelse af lovteksten er bl.a. givet i Justitsministeriets vejledning nr. 224 af 15. oktober 1969 om sproget i love og andre retsfor skrifter og i Loven, side 20 ff.

## **2.3. Bemærkninger til lovforslag.**

### **2.3.1. Indledning.**

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

Bemærkninger til lovforslag har meget væsentlige funktioner.

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

Også i forhold til offentligheden, herunder mediernes, 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. Loves 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 sjukskede bemærkninger ofte vil have den virkning, at den pågældende lov får en anden anvendelse i praksis end den, som er tilsigtet fra vedkommende ministeriums side.

Bl.a. af de anførte grunde er det et helt centralt lov kvalitetskrav, at bemærkninger til lovforslag affattes fyldestgørende og korrekt.

De væsentligste regler og principper for affattelsen af bemærkninger til lovforslag er fastsat i Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v. (i det følgende benævnt 1998-cirkulæret). Der henvises også til Loven, side 30 ff., og Vejledning om konsekvensanalyser, maj 2005.

### **2.3.2. En model for den samlede opstilling af bemærkninger.**

Ligesom med hensyn til selve lovteksten kan der ikke angives nogen fast og ufravigelig model for den samlede opstilling af lovforslags bemærkninger. Følgende opstilling kan imidlertid anvendes som et udgangspunkt (paragrafangivelsen i parenteserne henviser til de relevante bestemmelser i 1998-cirkulæret):

## **B e m æ r k n i n g e r   t i l   l o v f o r s l a g e t**

### **Almindelige bemærkninger**

1. Indholdsfortegnelse.
2. Indledning (§ 3, stk. 1) med angivelse af bl.a.:
  - Lovforslagets hovedindhold.
  - Den overordnede baggrund for lovforslaget.
  - Hovedlinierne i lovforberedelsen (herunder udvalgsarbejde, indstillinger og anbefalinger fra myndigheder og organisationer mv.).
3. Redegørelse for hovedpunkterne i lovforslaget, opstillet efter emne (§ 3, stk. 2). 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.
4. De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige (§§ 4-5).
5. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv. (§ 6).
6. De administrative konsekvenser for borgere (§ 11, stk. 2).
7. De miljømæssige konsekvenser (§ 7).

8. Forholdet til EU-retten (§ 8).
9. Hørte myndigheder og organisationer mv. (§ 9).
10. Sammenfattende skema (§ 13).

## **Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser**

(§§ 14-15)

### **Bilag**

1. Parallelttekster ved ændringslovforslag (§ 20).
2. Traktater, EU-retsakter mv., der gennemføres ved lovforslaget (§ 21).
3. Eventuelt andre bilag.

#### **2.3.3. Nærmere om de enkelte punkter i de almindelige bemærkninger.**

##### *a. 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, såfremt de almindelige bemærkninger er inddelt i mange underpunkter.

##### *b. Indledningen.*

I det indledende afsnit bør der redegøres for den overordnede baggrund for lovforslaget, for hovedlinierne i lovforberedelsen (herunder eventuelt udvalgsarbejde, indstillinger fra myndigheder og organisationer mv.) og for lovforslagets indhold i helt generelle træk, jf. 1998-cirkulærets § 3, stk. 1.

Denne redegørelse, der normalt bør være kortfattet, tjener navnlig til at give folketingsmedlemmerne mv. et skitsemæssigt overblik over lovforslaget.

Har der været mere indgående overvejelser om anvendelse af alternativ regulering mv. (jf. pkt. 3 nedenfor), 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 bør henvises til relevante sidetal i Folketingstidende.



*c. Hovedpunkter i lovforslaget.*

Under dette afsnit bør der – systematisk og efter emne – redegøres for de enkelte hovedpunkter i lovforslaget, jf. 1998-cirkulærets § 3, stk. 2.

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

Herefter bør der komme en nærmere omtale af de overvejelser, som gældende ret giver anledning til. Har 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. Har spørgsmålet tidligere været behandlet i Folketinget, f.eks. i forbindelse med et forslag til folketingsbeslutning, bør der ligeledes normalt redegøres herfor.

Efter denne omtale bør der gives en redegørelse for de overvejelser, som det pågældende spørgsmål har givet fagministeriet anledning til, og for den ordning, som herefter foreslås. Fremstillingen må være objektiv og loyal, bl.a. således at eventuelle væsentlige ulemper eller betænkeligheder ved lovforslaget lægges åbent frem.

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 dette afsnit. Det er herunder vigtigt, at redegørelsen er systematisk korrekt, således at de enkelte punkter (gældende ret, 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.

*d. Økonomiske konsekvenser for det offentlige.*

Lovforslagets bemærkninger bør indeholde et skøn over de økonomiske konsekvenser for stat, amtskommuner (pr. 1. januar 2007 regioner) og kommuner, jf. nærmere 1998-cirkulærets § 4. 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 ([www.oav.dk](http://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, såfremt 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 retningslinier om pris- og lønudvikling, som fremgår af Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning.

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 sageskspeditioner mv.). Såfremt 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, amtskommuner (pr. 1. januar 2007 regioner) og kommuner.

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

Hvis det vurderes, at lovforslaget vil medføre væsentlige økonomiske konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner (pr. 1. januar 2007 regioner),

bør der rettes henvendelse til Finansministeriet på det tidligst mulige tidspunkt, jf. også afsnit 5.6.1. I den forbindelse skal der desuden tages stilling til, om lovforslaget skal forelægges for regeringens økonomiudvalg.

Der henvises til Finansministeriets vejledning af 15. november 1999 om udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. Vejledningen beskriver bl.a., hvilke initiativer der skal underkastes en samfundsøkonomisk vurdering samt principperne for en sådan vurdering.

For nærmere information om økonomiske konsekvenser for det offentlige kan der henvises til kapitel 3 i Vejledning om konsekvensanalyser, maj 2005.

*e. Administrative konsekvenser for det offentlige.*

Lovforslagets bemærkninger bør indeholde et skøn over de administrative konsekvenser for stat, amtskommuner (pr. 1. januar 2007 regioner) og kommuner, jf. nærmere 1998-cirkulærets § 5.

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

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 udvidelser af allerede eksisterende myndigheder. I disse tilfælde skal der anføres et skøn over de forventede mer-/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.

Ved udformningen af ny lovgivning bør det så vidt muligt tilstræbes, at eksisterende administrative enheder og strukturer anvendes. Det skyldes, at det både ud fra udgiftsmæssige og administrationspolitiske hensyn er u hensigtsmæssigt, at den offentlige sektor gøres unødigt kompliceret gennem administrative »knopskydninger«. For den enkelte borger kan en sådan udvikling også føre til, at den offentlige sektor opfattes som mere uoverskuelig og mindre tilgængelig.

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

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

Endvidere bør ministerierne være opmærksomme 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.

For nærmere information om administrative konsekvenser for det offentlige kan der henvises til kapitel 3 i Vejledning om konsekvensanalyser, maj 2005.

*f. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.*

Lovforslagets bemærkninger bør indeholde en vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet, jf. nærmere 1998-cirkulærets § 6.

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.

Den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering omfatter en kortlægning af de vigtigste konsekvenser, som et forslag skønnes at ville medføre for erhvervslivet. Konsekvenserne bør så vidt muligt beskrives med angivelse af beregnede eller skønnede størrelsesordener. Såfremt konsekvenserne varierer over tid eller berører bestemte brancher, beskrives dette særskilt.

Den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering omfatter to elementer: de økonomiske konsekvenser og de administrative konsekvenser.

De økonomiske konsekvenser opdeles i henholdsvis de direkte og de indirekte konsekvenser. De indirekte konsekvenser opdeles yderligere i henholdsvis de afledte og de strukturelle konsekvenser.

De direkte konsekvenser er de umiddelbare udgifter eller indtægter for virksomhederne, som følger af lovforslaget, og som modsvares af en tilsvarende provenuvirkning for det offentlige, f.eks. skatter og afgifter. Konsekvenserne for virksomhederne opgøres før overvæltning i priser og før skat.

De afledte konsekvenser er andre umiddelbare udgifter eller indtægter for virksomhederne, der ikke modsvares af en direkte provenuvirkning hos det offentlige. Det kan f.eks. være udgifter som følge af forslag om arbejdsmiljø- eller miljøkrav, der pålægger virksomhederne omkostninger til indretning af arbejdspladsen.

De strukturelle konsekvenser har ikke en umiddelbar virkning på virksomhedernes omkostninger og kan derfor være vanskelige at kvantificere. F.eks. kan strukturelle konsekvenser være konsekvenserne på længere sigt af et ændret omkostningsniveau eller konsekvenserne for virksomhedernes generelle rammevilkår, f.eks. adgangen til kvalificeret arbejdskraft og økonomiske midler.

Administrative konsekvenser for virksomhederne er ændringer i administrative aktiviteter i forbindelse med løn, personale, regnskab, omsætning og produktion

mv., som virksomhederne pålægges via offentlig regulering, herunder indberetningsforpligtelser mv. Administrative konsekvenser kan have karakter af såvel nye administrative byrder som lettelser.

Vurderingen af de administrative konsekvenser kan bl.a. ske ved hjælp af Økonomi- og Erhvervsministeriets virksomhedspaneler. Ordningen administreres af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. I et virksomhedspanel spørges virksomhederne om deres forventninger til et lovforslags konsekvenser via den såkaldte AMVAB-metode (Aktivitetsbaseret Måling til Virksomhedernes Administrative Byrder).

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.

For ministerier med megen erhvervsrelateret regulering er det obligatorisk at sende lovforslag i høring hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering. En opdateret oversigt over ministerier med megen erhvervsrelateret regulering kan findes på [www.eogs.dk](http://www.eogs.dk).

For nærmere information om administrative konsekvenser for erhvervslivet henvises til kapitel 5 i Vejledning om konsekvensanalyser, maj 2005.

Endvidere kan der indhentes uddybende oplysninger og tjeklister til vurdering af de administrative konsekvenser for erhvervslivet på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens hjemmeside [www.eogs.oplysningsskema.dk](http://www.eogs.oplysningsskema.dk).

### *g. Administrative konsekvenser for borgere (privatpersoner).*

Lovforslaget bør indeholde et skøn over de administrative konsekvenser for borgerne, jf. nærmere 1998-cirkulærets § 11, stk. 2.

Administrative konsekvenser for borgere bør beskrives i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, såfremt der forventes en forøgelse eller lettelse i de administrative krav, der stilles til privatpersoner i den pågældende lovgivning.

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

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.

For nærmere information om administrative konsekvenser for borgerne kan der henvises til kapitel 4 i Vejledning om konsekvensanalyser, maj 2005.

*h. Miljømæssige konsekvenser.*

Lovforslagets bemærkninger bør indeholde en miljømæssig konsekvensvurdering, hvis fagministeriet skønner, at lovforslaget vil have væsentlige miljømæssige konsekvenser, jf. nærmere 1998-cirkulærets § 7.

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, flora, fauna, jordbund, vand, luft, klima, landskab, ressourcer, affald, bygninger og kulturarv mv. Forslagets konsekvenser for målsætningen om en bæredygtig udvikling kan endvidere beskrives.

For nærmere information om miljømæssige konsekvenser henvises til kapitel 6 i Vejledning om konsekvensanalyser, maj 2005.

*i. Forholdet til EU-retten.*

Lovforslagets bemærkninger bør indeholde oplysninger om forslagens forhold til Traktaten om Den Europæiske Union og regler udstedt i medfør af traktaten, jf. nærmere 1998-cirkulærets § 8.

Hvis lovforslaget ikke indeholder EU-retlige aspekter, anføres dette.

I tilfælde, hvor lovforslaget har til formål at opfylde EU-regler, bør bemærkningerne indeholde oplysning om, hvilken slags EU-retsakt der er tale om (typisk direktiver) og om indholdet heraf. Herudover bør der gives oplysning om fristen for den nationale gennemførelse. EU-retsaktens titel (med henvisning til EU-Tidende) bør også fremgå af bemærkningerne.

Efter EF-Traktatens artikel 105, stk. 4, skal Den Europæiske Centralbank høres over ethvert udkast til retsforordning inden for dens kompetenceområde. I sådanne tilfælde bør høringssvaret fremgå af bemærkningerne, jf. herved artikel 4 i Rådets beslutning 98/415 af 29. juni 1998.

Der er også på mange andre områder fastsat høringsprocedurer. Det gælder f.eks. på transportområdet, jf. Rådets beslutning nr. 23 af 21. marts 1962, EF-Tidende specialudgave 1959-62, side 90, som ændret ved Rådets beslutning 73/402 af 22. november 1973, EF-Tidende 1973 L 347, side 48.

Selve lovteksten bør indeholde en henvisning til den EU-retsakt, der gennemføres. Henvisningen foretages i form af en note til lovforslagets titel. Om gennemførelsesforskrifter til direktiver henvises i den forbindelse til Justitsministeriets vejledning nr. 134 af 2. december 2002 om notehenvisninger i love og administrative forskrifter, der gennemfører EF-retsakter, m.v. 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. Der henvises herved til pkt. 8 i den anførte vejledning. For så vidt angår notifikation henvises endvidere til pkt. 5.6.3.

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 EF-Traktatens artikel 249 gælder umiddelbart i hver medlemsstat, og at gengivelsen alene er begrundet i praktiske hensyn og ikke berører forordningens umiddelbare gyldighed i Danmark. Der henvises i den forbindelse til Justitsministeriets vejledning nr. 134 af 2. december 2002 om notehenvvisninger i love og administrative forskrifter, der gennemfører EF-retsakter, m.v.

I tilfælde, hvor der ikke er tale om opfyldelse af EU-retlige forpligtelser, men hvor EU-regler (f.eks. EF-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, bør 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 EF-Domstolens praksis, bør der ved henvisning til den pågældende retspraksis redegøres nærmere herfor.

Er der dele af lovforslaget, som ikke vedrører opfyldelse af EU-retlige krav, bør det klart fremgå, hvilke dele af lovforslaget der er »EU-relevante«, og hvilke der ikke er. Er der tale om »overopfyldelse« af EU-retlige minimumsforpligtelser, bør dette også anføres. Lovforslagets bemærkninger om konsekvenser, jf. pkt. d-h, bør desuden i fornødent omfang omtale konsekvenserne af den foreslåede »overopfyldelse«.

Der henvises i øvrigt til Loven, side 164 ff.

#### *j. Hørte myndigheder og organisationer mv.*

I de almindelige bemærkninger bør angives de myndigheder og organisationer mv., der er hørt i forbindelse med lovforberedelsen, jf. nærmere 1998-cirkulærets § 9. I de særlige tilfælde, hvor lovforslaget først sendes til høring samtidig med fremsættelsen for Folketinget, bør det ligeledes angives, hvem der høres over lovforslaget.

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 ministeriet, bør ikke indarbejdes i bemærkningerne til lovforslaget, men kan eventuelt optages som bilag.

Om høring over lovforslag henvises i øvrigt til pkt. 5.5 nedenfor.

*k. Sammenfattende skema.*

Efter 1998-cirkulærets § 13 skal der efter redegørelsen for lovforslagets konsekvenser i de almindelige bemærkninger indsættes et skema, hvor konsekvenserne sammenfattes i hovedtræk. Skemaet optrykkes således som sidste punkt i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Skemaet udformes som angivet i et bilag til cirkulæret.

*l. Øvrige konsekvenser af et lovforslag, der efter omstændighederne bør omtales i de almindelige bemærkninger.*

Der kan efter omstændighederne være grund til at redegøre for andre konsekvenser af lovforslaget end dem, der er omtalt ovenfor. Det kan f.eks. dreje sig om forslaget regionalpolitiske konsekvenser eller ligestillingsmæssige konsekvenser. Der kan også være særlige konsekvenser for f.eks. handicappede eller det frivillige foreningsliv, som bør beskrives.

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, der er nævnt ovenfor under punkt k.

Der henvises i øvrigt til Vejledning om konsekvensanalyser, maj 2005.

**2.3.4. Andre spørgsmål, der efter omstændighederne bør omtales i de almindelige bemærkninger.**

Efter omstændighederne kan der være grund til at omtale andre spørgsmål i de almindelige bemærkninger end dem, der er nævnt ovenfor under pkt. 2.3.2 og 2.3.3.

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

- Undertiden giver et lovforslag anledning til mere omfattende overvejelser i forhold til f.eks. grundloven, EU-retten, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller almindelige retsprincipper. Der bør i sådanne tilfælde i hovedtræk redegøres for disse overvejelser.
- Undertiden indhentes Folketingets samtykke til indgåelse af traktater mv. »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, at Folketingets vedtagelse af lovforslaget samtidig indebærer, at der gives samtykke til ratifikation. Det bør i den forbindelse oplyses, om regeringen agter at tage forbehold til traktaten, herunder om man agter at acceptere givne klagemuligheder mv. Der bør endvidere redegøres for, i hvilket omfang dansk ret allerede lever op til traktatens



krav. Der henvises nærmere til Udenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 1. december 1999.

- Et lovforslag kan endvidere have betydning for det nordiske samarbejde. I så fald 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 for dette i bemærkningerne.
- Medmindre der i det konkrete tilfælde ikke er et tilstrækkeligt behov, bør det – for at undgå unødige byrder for erhvervslivet – i de almindelige bemærkninger til et lovforslag, der retter sig til virksomheder, beskrives, hvordan den vedtagne lov vil blive kommunikeret til de berørte virksomheder mv., således at det bl.a. sikres, at virksomhederne i rette tid får kendskab til loven, og at de forstår formålet med loven. Økonomi- og Erhvervsministeriet har udarbejdet et hjælpeværktøj til brug for udarbejdelse af ministeriernes kommunikationsplaner. Værktøjet kan findes på [www.kommunikationsguide.dk](http://www.kommunikationsguide.dk).

### **2.3.5. Nærmere om bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser.**

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 også knyttes bemærkninger til de enkelte stykker, numre og litra inden for paragrafferne, jf. 1998-cirkulærets § 14.

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 eventuelt om de virkninger, som den foreslåede ændring kan forventes at få, jf. cirkulærets § 15. Afhængig af, hvor omfattende og detaljeret redegørelsen for lovforslagets hovedpunkter i de almindelige bemærkninger er (jf. pkt. 2.3.3.b ovenfor), vil der imidlertid efter omstændighederne helt eller delvis kunne henvises hertil.

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, jf. cirkulærets § 15, 2. pkt. Opgaven er netop så præcist som muligt at beskrive indholdet af den pågældende bestemmelse og herunder bl.a. 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 be-

mærkningerne, men derimod til, at der gives anvisning på, hvordan de forudsættes løst.

Jævnligt opstår spørgsmålet om »lovgivning i bemærkningerne«. Det principielle udgangspunkt er her klart: selve lovteksten bør så vidt muligt 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. Om bemyndigelser til at fastsætte generelle regler henvises til pkt. a nedenfor.

Sammenfattende kan det siges, at mens de almindelige bemærkninger har til formål at give et overordnet – men dækkende – billede af de foreslåede ændringer, har de specielle bemærkninger til formål så detaljeret og omhyggeligt som muligt at give anvisninger på de enkelte spørgsmål, som lovforslagets bestemmelser kan rejse.

Svarer en bestemmelse til gældende ret, bør dette oplyses i bemærkningerne. I så fald vil omtalen ofte kunne være kortfattet.

I øvrigt må omfanget og karakteren af bemærkningerne selvsagt bero på indholdet af den pågældende bestemmelse. Af bestemmelser, som i almindelighed forudsætter særligt fyldige bemærkninger, kan fremhæves følgende:

*a. Bestemmelser, der indeholder hjemmel til udstedelse af bekendtgørelser mv.*

Nedenfor under pkt. 4.3.4 er spørgsmålet om, i hvilket omfang administrationen bør bemyndiges til at fastsætte nærmere regler ved bekendtgørelse, omtalt, herunder med angivelse af de hensyn, som i almindelighed taler for og imod sådanne bemyndigelser.

At bemyndigelsen i selve lovteksten bør være så præcis som mulig, er en selvfølge, jf. pkt. 2.2.2 ovenfor.

Undertiden er det imidlertid en teknisk nødvendighed at affatte selve bemyndigelsesbestemmelsen relativt bredt. Bl.a. i sådanne tilfælde er det 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.

### *b. Kontrolbestemmelser.*

De såkaldte kontrolbestemmelser – dvs. bestemmelser, som uden for strafferetsplejen gør det muligt for offentlige myndigheder bl.a. at skaffe sig adgang til privat ejendom – er nærmere omtalt nedenfor under pkt. 4.3.2 vedrørende grundlovens § 72.

Som det her er anført, må det i hvert enkelt tilfælde nøje overvejes, om det overhovedet er nødvendigt at tillægge offentlige myndigheder adgang til privat ejendom, herunder om andre og mindre indgribende kontrolforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige. Er der behov for en sådan adgang, bør omfanget heraf begrænses mest muligt, f.eks. ved at der alene gives adgang til forretningslokaler, mens private boliger holdes uden for.

Det anførte afspejler sig i kravene til bemærkninger til de nævnte bestemmelser. I § 11, stk. 1, i 1998-cirkulæret er det således anført, at der bør gives en begrundelse for, hvorfor bestemmelsen er nødvendig, ligesom der bør gives en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde.

### *c. Bestemmelser, der fraviger »tværgående« lovgivning.*

Nedenfor under pkt. 4.3.6 er omtalt spørgsmålet om fravigelse i speciallovgivningen af den generelle tværgående lovgivning mv., herunder bl.a. straffeloven, offentlighedsloven, forvaltningsloven og lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter. Det er i den forbindelse anført, at der i almindelighed må udvises tilbageholdenhed med sådanne specielle fravigelser.

Er der imidlertid på konkrete områder et tilstrækkeligt behov for en specialregulering, må der i lovforslagets bemærkninger redegøres grundigt for baggrunden for denne vurdering og for, på hvilke nærmere punkter den retsstilling, som følger af den generelle lovgivning, fraviges.

### *d. Særlige kompetencebestemmelser.*

Det sædvanlige udgangspunkt er, at forvaltningsbeføjelser henlægges til almindelige statslige eller kommunale myndigheder. Det forekommer imidlertid jævnlige, at sådanne beføjelser i stedet henlægges til organer uden for det almindelige myndighedshierarki, f.eks. til uafhængige nævn eller råd.

Efter § 10 i 1998-cirkulæret bør der i sådanne tilfælde 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 ministerium mv. og det pågældende organ, herunder for, hvilke beføjelser der fortsat vil tilkomme ministeren, samt i hvilket omfang der sker endelig overførelse af dispositionsret 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.

## **2.4. Særligt om forslag til ændringslove.**

En meget væsentlig del af de lovforslag, der årligt fremsættes for Folketinget, er forslag til ændring af allerede gældende love.

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 ministerierne 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 fremfor forslag til en ændringslov.

Fører de anførte hensyn til, at der udarbejdes et forslag til ændringslov, opstår spørgsmålet om, hvilken affattelsesteknik der skal anvendes.

På dette punkt er der udviklet faste retningslinier, som i det væsentlige er givet i Justitsministeriets vejledning nr. 33 af 3. juni 2005 om affattelse af forslag til ændringslove m.v. Der henvises nærmere til vejledningen og til omtalen i Loven, side 23 ff.

Det må understreges, at der bør udvises meget betydelig omhu ved affattelsen af forslag til ændringslove, hvor 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 konsekvensrettelser 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 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 paragraffer eller stykker mv. i lovteksten med den virkning, at lovens bestemmelser forrykkes. Som omtalt nedenfor under pkt. 5.6.2 kan det ikke forventes, at Justitsministeriet undersøger sådanne spørgsmål i forbindelse med den lovtekniske gennemgang.

Et særligt spørgsmål opstår, når der er behov for at ændre ikke én, men flere love. Det må her overvejes, om disse ændringer kan gennemføres ved et og samme ændringslovforslag («samlelovforslag»), eller om der bør udarbejdes et ændringslovforslag for hver lov, som ønskes ændret.

Det er vigtigt, at spørgsmålet overvejes grundigt. Det kan på den ene side anføres, at et ændringslovforslag i almindelighed ikke bør indeholde ændringer af forskellige love, hvis der ingen indholdsmæssig sammenhæng er mellem disse ændringer. På den anden side både kan og bør flere lovændringer gennemføres ved samme lovforslag, hvis der er tale om ensartede ændringer (f.eks. ændringer af myndighedsbetegnelser), eller 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).

Samme problemstilling 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 ministeriet bør i den forbindelse være opmærksomt på, om en samling af de forskellige emner i samme lovforslag vil kunne vanskeliggøre en hensigtsmæssig behandling af lovforslaget i Folketinget. Må det f.eks. forudses, at der blandt Folketingets medlemmer kan være et ønske om at kunne differentiere stemmeafgivningen fra emne til emne, taler dette for at opsplitte emnerne i flere ændringslovforslag. Der henvises i øvrigt til Håndbog i Folketingsarbejdet, side 18 f.

Det skal endelig fremhæves, at der som bilag til forslag til ændringslove i almindelighed bør optages paralleltekster, jf. 1998-cirkulærets § 20. Paralleltteksterne opstilles således, at lovforslagets bestemmelser optrykkes i én spalte, mens der i en spalte ved siden af optrykkes den gældende formulering af bestemmelser, der berøres af lovforslaget. De relevante bestemmelser bør så vidt muligt opstilles umiddelbart ved siden af hinanden.

Om bemærkninger til forslag til ændringslove gælder i øvrigt som udgangspunkt de almindelige principper. Der bør herudover bl.a. anføres en henvisning til Folketingstidende vedrørende behandlingen i Folketinget af den oprindelige lov og senere ændringslove, der har særlig betydning for bedømmelsen af lovforslaget. Henvisningen bør normalt omfatte såvel Folketingets forhandlinger som tillæg A, B og C. Tilsvarende gælder for lovforslag, der indeholder bestemmelser, som ophæver en gældende lov, ligesom der også i øvrigt i relevant omfang bør henvises til tidligere drøftelser i Folketinget, jf. nærmere 1998-cirkulærets § 17.

### 3. Hvornår bør der lovgives?

Erfaringen viser, at der på nogle områder kan være behov for i større udstrækning, end det sker i dag, at stille spørgsmål om, hvorvidt lovgivning er nødvendig, eller om andre former for regulering kan være mere hensigtsmæssige. Det kan navnlig gælde, når det drejer sig om regulering af visse af erhvervslivets forhold.

Forudsætningen for at besvare dette spørgsmål er bl.a. en nøje definition af det problem, som giver anledning til at overveje lovgivning. Det bør undersøges, hvori problemet nærmere består, hvor stort dets omfang er, og om der er relevante erfaringer fra andre lande.

Hvis der f.eks. er tale om et nyt reguleringsområde, må det nøje overvejes, om problemet har en sådan karakter, at det offentlige bør gribe ind. Det gælder bl.a., hvis der er tale om et problem af forholdsvis begrænset omfang, eller hvis problemet med tiden kan tænkes at løse sig selv eller blive løst ad anden vej.

I forbindelse med definitionen af problemet bør det også nøje vurderes, om det overhovedet 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.

En beskrivelse af problemet er også en forudsætning for, at formålet med lovgivningen kan formuleres så klart, at de berørte borgere og virksomheder kan se behovet for at regulere. Dette er bl.a. vigtigt for at sikre respekt for og efterlevelse af lovgivningen.

Ved vurderingen af, om der skal lovgives, er det også vigtigt at formulere formålet med og de forventede effekter af en eventuel lovgivning. Det bør sikres, at de formål, som ønskes tilgodeset ved lovgivningen, og de forventede positive effekter er i en rimelig balance med de negative effekter, som kan forudses. Såfremt et eventuelt lovforslag f.eks. vil medføre store omkostninger for det offentlige, borgerne eller virksomhederne eller vil være meget indgribende, bør det nøje overvejes, om de forventede positive effekter er så store, at det kan forsvares at gå videre i processen med at udarbejde et lovforslag.

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:** her bruges markedet som reguleringsinstrument, således at borgere og virksomheder tilskyndes til en bestemt adfærd ved hjælp af

økonomiske incitamenter. Der kan f.eks. være tale om afgifter eller 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:** her besluttet det, 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.

Der henvises i øvrigt til Økonomi- og Erhvervsministeriets vejledning om brug af alternative reguleringsinstrumenter, jf. [www.oem.dk/publikationer/html/altregu/index.htm](http://www.oem.dk/publikationer/html/altregu/index.htm).

## 4. Retlige grænser og almindelige retsprincipper

### 4.1. Indledning.

Efter grundlovens § 3 er den lovgivende magt hos kongen (regeringen) og Folketinget i forening.

Det betyder, at lovgivningsmagten har en almindelig kompetence, der hviler umiddelbart på grundloven. I modsætning til forvaltningen, der er undergivet et legalitetsprincip, når der f.eks. udstedes bekendtgørelser, skal lovgivningsmagten ikke påvise en særlig hjemmel til at lovgive. Hjemmelen følger af grundlovens § 3.

Lovgivningsmagtens kompetence er på den anden side ikke ubegrænset.

For det første er der retlige grænser for, hvad lovgivningsmagten kan bestemme. Disse grænser omtales nedenfor under pkt. 4.2.

For det andet gælder der nogle almindelige retsprincipper mv., som der bør udvises særlig opmærksomhed overfor. Nogle af disse principper omtales nedenfor under pkt. 4.3.

### 4.2. Retlige grænser.

#### 4.2.1. Indledende bemærkninger.

De retlige grænser for lovgivningsmagten sættes principielt først og fremmest af grundloven.

Det er imidlertid relativt få af grundlovens bestemmelser, der har praktisk betydning i det daglige lovgivningsarbejde. Det drejer sig navnlig om § 43 (beskatning), § 72 (boligens ukrænkelighed) og § 73 (ejendomsrettens ukrænkelighed). Undertiden kan også andre grundlovsbestemmelser være af betydning, herunder f.eks. § 3 (magtens tredeling), § 63 (domstolprøvelse af forvaltningsakter mv.) og §§ 77-79 (ytrings-, forenings- og forsamlingsfrihed). Om grundlovens § 41, stk. 2, (identitetsprincippet) henvises til pkt. 6.1 nedenfor.

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.

#### 4.2.2. Grundloven.

I dette afsnit omtales alene bestemmelserne i grundlovens § 43 og § 73. De øvrige grundlovsbestemmelser, der er nævnt ovenfor under pkt. 4.2.1, omtales nedenfor



under pkt. 4.3.2 om principper, der bygger på grundloven. Det skyldes, at der for disse bestemmelsers vedkommende forholdsvis sjældent opstår egentlige retlige spørgsmål, men i højere grad spørgsmål i forhold til de bredere retspolitiske grundsætninger, som bestemmelserne er udtryk for.

*a. Grundlovens § 43 (beskatning).*

Grundlovens § 43 har følgende ordlyd:

»§ 43. Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov; ej heller kan noget mand-skab 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.

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.

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.

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.

*b. Grundlovens § 73 (ekspropriation).*

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, jf. nedenfor.

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«). Der kan således foretages en række indgreb i beskyttede rettigheder, uden at der af den grund er tale om ekspropriation. 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, peger man i almindelighed navnlig på 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 derimod 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.

#### **4.2.3. EU-retten.**

Danmarks EU-retlige forpligtelser har stor betydning for lovgivningsmagts kompetence. Som et vigtigt eksempel kan nævnes EF-Traktatens artikel 12 om det grundlæggende forbud mod nationalitetsdiskrimination. Forbudet gælder inden for hele traktatens anvendelsesområde og suppleres af traktatens 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 traktaten – at 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, som 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.

Et andet grundlæggende EU-retligt princip er, at konkurrencen skal være fri. Dette princip er bl.a. kommet til udtryk i EF-Traktatens artikel 87-89, der indeholder forbud mod statsstøtte, som kan fordreje konkurrencen. Ifølge disse regler skal medlemsstaterne anmelde alle nye statsstøtteforanstaltninger og ændringer i eksisterende statsstøtteordninger (bortset fra rent formelle ændringer) til Europa-Kommissionen, og foranstaltningerne må ikke iværksættes uden Kommissionens godkendelse.

#### **4.2.4. 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), FNs konvention om borgerlige og politiske rettigheder (med tilhørende valgfrie protokoller), FNs konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FNs Racediskriminationskonvention, FNs Torturkonvention, FNs kvindekonvention og FNs 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 skønsprægede afgørelser, der ofte rejser spørgsmål i forhold til konventionerne, bør lovforslagets bemærkninger indeholde en rimelig vejledning om indholdet af de menneskeretlige forpligtelser, herunder om de kriterier og forhold, der som følge af disse forpligtelser har betydning for myndighedernes afgørelser.

Det er navnlig bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der sætter grænser for lovgivningsmagten. 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, 7 og 14. Disse bestemmelser omtales i det følgende.

*a. Forbud mod selvinkriminering (konventionens artikel 6).*

Artikel 6, stk. 1, 1. pkt., og stk. 2, 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 tiltalt 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 »tiltalt« 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.

### *b. Forbud mod straffelovgivning med tilbagevirkende kraft (konventionens artikel 7).*

Artikel 7 har følgende ordlyd:

»Stk. 1. Ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået.

Stk. 2. Denne artikel er ikke til hinder for, at en person domfældes og straffes for en handling eller undladelse, der på det tidspunkt, da den blev begået, var en forbrydelse ifølge de af civiliserede nationer anerkendte almindelige retsprincipper.«

Bestemmelsen indeholder et forbud mod domfældelse for forhold, der ikke udgjorde en forbrydelse på det tidspunkt, hvor det blev begået. Den forbyder endvidere idømmelse af en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, hvor den strafbare handling blev begået.

Bestemmelsen sætter i den forbindelse også grænser for, hvor vage eller upræcise straffebestemmelser kan være. En bestemmelse, der definerer en forbrydelse, skal således være tilstrækkelig klar og præcis. Borgerne skal – med en rimelig grad af sikkerhed – kunne forudse, hvilke handlinger og undladelser der vil kunne medføre strafansvar.

Det er ved udarbejdelsen af strafsanktionerede regler meget væsentligt at være opmærksom på de krav til præcision 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 straffebestemmelse i loven eller bekendtgørelsen.

### *c. Forbud mod diskrimination (konventionens artikel 14).*

Artikel 14 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 knytter sig til de andre regler i konventionen og har således ikke karakter af et generelt forbud mod diskrimination. Forbuddet gælder alene inden for områder, der er omfattet af konventionens øvrige bestemmelser (eller protokoller).

Bestemmelsen indeholder en ikke-udtømmende opregning af diskriminationsgrunde og omfatter derfor i princippet enhver form for forskelsbehandling mellem personer eller grupper af personer.

Det følger 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 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.

### **4.3. Almindelige retsprincipper.**

#### **4.3.1. Indledende bemærkninger.**

For en principiel betragtning er lovgivningsmagten berettiget til alt, som den ikke er retligt afskåret fra, jf. ovenfor pkt. 4.1.

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.

Nedenfor omtales nogle af de grundsætninger, som har vist sig at være af særlig betydning. Det drejer sig dels om principper, der bygger på grundloven (pkt. 4.3.2), dels om principper, der angår tilbagevirkende kraft (pkt. 4.3.3), bemyndigelser til administrationen (pkt. 4.3.4), regulering af uskrevne retsområder (pkt. 4.3.5), forholdet til centrale tværgående love og retsgrundsætninger (pkt. 4.3.6), regeludstedelse i forhold til kommunerne mv. (pkt. 4.3.7), tilbagekaldelse af autorisationer

mv. (pkt. 4.3.8), udpantningsret (pkt. 4.3.9), administrative tvangsbøder (pkt. 4.3.10) og straffebestemmelser (pkt. 4.3.11).

Der henvises i øvrigt til den nærmere omtale i Loven, side 39 ff.

### **4.3.2. Principper, der bygger på grundloven.**

Som anført ovenfor under pkt. 4.2.1 er det 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 særlig sammensætning.

Enkelte spørgsmål skal særligt fremhæves:

- 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. I den såkaldte Tvinddom af 19. februar 1999 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 persons 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.

Et andet spørgsmål om kompetencefordelingen mellem lovgivningsmagten og domstolene opstår, hvor der er tale om fra lovgivningsmagtens side – typisk i lovforslags bemærkninger – at give mere præcise anvisninger på, hvilken straf der skal udmåles i anledning af nærmere angivne typer af lovovertrædelser.

En sådan normering bør kun forekomme, hvis der er en særlig begrundelse for det, og der bør i så fald under alle omstændigheder åbnes mulighed for, at domstolene i konkrete tilfælde kan fra-

vige det anviste niveau. Det må i den forbindelse også komme i betragtning, om der er tale om et område, hvor straffen allerede fastsættes efter mere takstmæssige principper.

Det anførte er under alle omstændigheder ikke til hinder for, at lovgivningsmagten, f.eks. i forbindelse med strafferammeændringer, mere generelt angiver, at der tilsigtes en skærpelse/formildelse i strafudmålingen, og i den forbindelse eventuelt anviser et udgangspunkt herfor.

De nævnte betragtninger vedrører forholdet mellem domstolene og lovgivningsmagten. Et særligt spørgsmål om forholdet mellem domstolene og forvaltningen rejser de såkaldte endelighedsbestemmelser, dvs. bestemmelser om, at forvaltningens afgørelser ikke kan indbringes for anden myndighed, herunder 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.

- 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 uden for.

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 lovtæksten (»uden retskendelse«).

Der stilles særlige krav til lovbemærkningerne til bestemmelser om husundersøgelse mv. Herom henvises til pkt. 2.3.5.b ovenfor.

### 4.3.3. 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 (håndhævelses-tidspunktet), og
- b) det tidspunkt, fra hvilket kendsgerninger afføder retsvirkninger i overensstem-melse med loven (gyldighedstidspunktet).

Det antages, at en lov først kan håndhæves, når den er vedtaget, stadfæstet og kundgjort.

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 ikraft-trædelsestidspunkt (håndhævelsestidspunktet). I sådanne tilfælde, hvor gyldig-hedstidspunktet 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 lovgivningsmagts frihed til i den enkelte lov at træffe bestemmelse om lovens gyldighedstidspunkt, herunder at give den tilbagevirkende kraft. Det følger dog af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7, at straffebe-stemmelser kun i helt ekstraordinære tilfælde kan tillægges tilbagevirkende kraft, jf. pkt. 4.2.4.b ovenfor. Endvidere vil bebyrdende lovgivning i øvrigt med tilbage-virkende kraft efter omstændighederne kunne indebære et ekspropriativt indgreb, jf. pkt. 4.2.2.b ovenfor.

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 fremgangsmå-de 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 hans adfærd, således at den enkelte bliver i stand til at indrette sig herpå. Et sådant sikkert kendskab til indholdet vil i princippet først kunne opnås, når lovgivningsproceduren er tilende-bragt, og loven er kundgjort. Vælges et tidligere gyldighedstidspunkt, 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 gyldighedstidspunkt, der ligger tidli-gere end lovens kundgørelse, navnlig været benyttet i forbindelse med love om afgiftsforhøjelser mv. (stempelafgift, vægtafgift og lign.) for at hindre spekulation, der kunne modvirke formålet med loven i tidsrummet fra lovforslagets fremsæt-telse og indtil kundgørelsen af den vedtagne lov.

#### 4.3.4. Bemyndigelser til administrationen.

Der opstår ved udformningen af lovforslag ofte spørgsmål om, hvilke regler der bør medtages i lovteksten, 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.

Der er derimod 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 fremhæves, at overordnede og principielle retningslinier 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 er der ofte væsentlige behov 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. Problemet kan ofte siges at være at sikre Folketingets reelle indflydelse gennem en rationel begrænsning af dets arbejdsopgaver i forhold til administrationen.

De modstående hensyn, der gør sig gældende, kan ikke sammenfattes i enkle og klare retningslinier.

Det afgørende er i første række, at der ved udarbejdelsen af lovforslag, hvor spørgsmålet opstår, sigtes på en omhyggelig sondring efter reglernes principielle betydning og rækkevidde og efter, om praktiske forhold tilsiger, at kompetencen til at fastsætte regler 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. Der henvises nærmere til pkt. 2.3.5.a ovenfor.

Der henvises i øvrigt bl.a. til Loven, side 5 ff.

### **4.3.5. Områder, der er reguleret af uskrevne retsregler.**

Dansk ret er præget af lovmæssig regulering. Alligevel er der på en række – også centrale – retsområder ikke fastsat lovgivning. Her er gældende ret i stedet bestemt af andre retskilder, f.eks. retspraksis, almindelige retsgrundsætninger og sædvaner mv. Den almindelige forvaltningsret og formueret er eksempler på sådanne helt eller delvis ulovregulerede retsområder. Det samme gælder den almindelige kommunalret.

Undertiden opstår der spørgsmål om, hvorvidt sådanne retsområder nu bør undergives 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 forudberegne deres retstilling, ligesom den kan medføre forenkling af forvaltningens og domstolenes arbejde. Disse hensyn kan tale for lovgivning.

På den anden side kan det forhold, at et retsområde ikke er nærmere reguleret i lovgivningen, også rumme betydelige fordele, og lovgivning derfor tilsvarende ulemper. At det er bl.a. domstolene, som i konkrete sager og under hensyntagen til den almindelige samfundsudvikling mv. normerer retstilstanden på området, kan således give bedre muligheder for løbende justeringer og nuanceringer. En sådan hensigtsmæssig smidighed vil ofte gå tabt, såfremt 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.

### **4.3.6. 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, 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 regelsæt 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 love.

Erfaringen synes at vise, at der sjældent er væsentlige reelle behov for sådanne fravigelser, og at rækkevidden heraf ofte ikke lader sig overskue i tilstrækkelig grad. Hertil kommer, at der i givet fald let rejser sig spørgsmål om at undergive også andre retsområder den samme – eller måske en helt anden – specialregulering. Virkningen heraf vil på længere sigt kunne være, at f.eks. spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen ikke – som tilsigtet ved offentlighedsloven – er undergivet en ensartet regulering, men opløst i enkeltregler uden indbyrdes sammenhæng.

Dette udelukker selvsagt ikke, at der på konkrete områder kan være et væsentligt behov for specialregulering af de nævnte spørgsmål. I sådanne tilfælde må der imidlertid stilles krav om en udførlig begrundelse i lovforslagets bemærkninger, jf. herom pkt. 2.3.5.c ovenfor.

Det anførte tager sigte på fravigelser af generelle lovbestemte ordninger. Tilsvarende spørgsmål kan efter omstændighederne opstå, hvor der er tale om fravigelser fra almindelige uskrevne retsprincipper. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor der opstår spørgsmål om at fastsætte særregler om forvaltningens pligt til sagsoplysning eller om at fravige almindelige formueretlige grundsætninger.

#### **4.3.7. Regeludstedelse i forhold til kommunerne mv.**

I forbindelse med lovgivning i forhold til kommunerne og amtskommunerne (pr. 1. januar 2007 regionerne) bør ministerierne være opmærksomme på de generelle og tværgående love og retsgrundsætninger, der kan have betydning for disse myndigheders virksomhed.

Vejledning nr. 192 af 28. juni 2001 indeholder en række anbefalinger om regeludstedelse i forhold til kommunerne.

Formålet med vejledningen er især at øge ministeriernes opmærksomhed på de generelle og tværgående love og retsgrundsætninger, der kan have betydning for kommunernes og amtskommunernes (pr. 1. januar 2007 regionernes) virksomhed.

Det drejer sig bl.a. om anvendelse/fravigelse af det kommunale styrelsessystem, betydningen af kommunalfuldmagtsreglerne og det almindelige kommunale tilsyn.

Vejledningen indeholder også anbefalinger vedrørende regulering af kommunernes arbejds- og beslutningsprocesser. Herom kan der også henvises til rapporten fra Arbejdsgruppen vedrørende procesregulering af kommuner og amter, udgivet af Finansministeriet i juni 2005. Rapporten omtaler bl.a. principper for reguleringen af kommunerne, som dels indebærer, at der skal udvises tilbageholdenhed med at regulere kommunernes administrative processer og overvejes alternativer til en sådan lovgivning, dels udgør retningslinier for, hvad der er god procesregulering i de tilfælde, hvor procesregulering er nødvendig.

#### **4.3.8. 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.

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.

#### 4.3.9. 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 fagedretten.

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 retlige tvister.

En række krav er tillagt udpantningsret i medfør af udpantningsloven (lovbekendtgørelse nr. 774 af 18. november 1986). Det kan imidlertid i visse tilfælde give anledning til tvivl, om et krav må anses for omfattet af udpantningsloven. I sådanne tilfælde kan det overvejes i loven at medtage en udtrykkelig bestemmelse om udpantningsret for kravet, hvis forudsætningerne for at tillægge kravet udpantningsret i øvrigt er opfyldt.

Udpantningsret bør som altovervejende hovedregel ikke tillægges private.

#### 4.3.10. 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.

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, såfremt der foreligger et helt særligt behov for effektiv kontrol og håndhævelse på det pågældende område. Også andre forhold må komme i betragtning, herunder hvor let konstaterbare de forhold, der udløser tvangsbøderne, er.

#### 4.3.11. Særligt om straffebestemmelser.

I mange lovforslag er der spørgsmål om at indsætte bestemmelser om straf for overtrædelse af lovens regler.

Her er der en række strafferetlige principper mv., der må tages i betragtning. Disse principper er nærmere omtalt i Loven, side 49 ff. Af de vigtigste kan kort fremhæves følgende:

- Der bør 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 – som det tidligere har været praksis – indsættes strafbestemmelser, der generelt bestemmer, at »overtrædelse af loven« e.l. straffes. I tilfælde, hvor gerningsindhold og strafhjemmel ikke er indeholdt i samme bestemmelse, bør strafbestemmelsen derfor præcist henvide til de regler i loven, hvis overtrædelse skal kunne straffes.
- Bestemmelser, hvis overtrædelse er sanktioneret med straf, skal være affattet så præcist som muligt, jf. legalitetsprincippet i straffelovens § 1 og pkt. 4.2.4.b ovenfor om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7.
- Efter straffelovens § 19 kan en overtrædelse af bestemmelser i særlovgivningen, medmindre andet er bestemt, straffes, selv om overtrædelserne alene er begået af uagtsomhed. 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 efterprøvelse 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 forskrifter, som udstedes i medfør af loven, kan fastsættes straf for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne. Indeholder den pågældende lov – hvad der er sædvanligt – også i øvrigt straffebestemmelser, bør den nævnte bemyndigelsesbestemmelse indsættes i sammenhæng med disse bestemmelser.
- 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 den-

ne konsekvens, men det bør overvejes, om det er påkrævet at indføre særlige bestemmelser, der hjemler straf for forsøg.

Det tilføjes, at der gælder særlige regler og principper om strafansvar for juridiske personer (selskaber mv.) og om objektivt strafansvar for enkeltpersoner. Der henvises herom til Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 28. juni 1996.



## 5. Tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet

### 5.1. De overordnede retningslinier for lovgivningsarbejdet.

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

Retningslinierne tager især sigte på at give Folketinget den nødvendige tid til at foretage en grundig behandling af forslagene. Samtidig er overholdelsen af retningslinierne også en vigtig forudsætning for, at Folketinget kan planlægge lovgivningsarbejdet på en hensigtsmæssig måde.

Retningslinierne fremgår bl.a. af bestemmelser i Folketingets Forretningsorden og af forslag og betænkninger i forbindelse med forretningsordensændringer. Retningslinierne 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.

De samlede retningslinier og hovedprincipper for lovarbejdet er følgende:

- Hovedparten af de lovforslag, som regeringen påtænker at fremsætte i løbet af folketingsåret, bør fremsættes ved folketingsårets begyndelse, jf. Folketingets Forretningsorden, § 10, stk. 3. 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 januar. Der skal foreligge en særlig begrundelse, såfremt et forslag fremsættes efter udgangen af januar.
- Lovforslag bør normalt fremsættes senest den 1. april, for at de kan påregnes gennemført i det pågældende folketingsår, jf. Folketingets Forretningsorden, § 10, stk. 3. Senere fremkomne forslag bør i fremsættelsestalen indeholde en begrundelse for den sene fremsættelse og en angivelse af, om forslaget ønskes gennemført i den pågældende folketingsssamling. Fremsættes et forslag efter den 1. april, skal der, såfremt 17 medlemmer af Folketinget forlanger det, foretages afstemning om, hvorvidt 1. behandling kan finde sted. Forud for en så-

dan afstemning kan Folketingets formand sætte spørgsmålet til særskilt forhandling.

- 3. behandling af lovforslag må ikke finde sted før 30 dage efter fremsættelsen for Folketinget, jf. Folketingets Forretningsorden, § 13, stk. 1. Fravigelser af denne regel kan ske i henhold til den almindelige bestemmelse om afvigelser fra forretningsordenen, jf. dennes § 42, dvs. hvis 3/4 af de stemmende folketingsmedlemmer tilslutter sig forslaget.
- Folketinget lægger vægt på, at høringsvar og høringsnotat kan foreligge inden 1. behandlingen af et lovforslag. Høringsvar og høringsnotat oversendes derfor normalt til Folketinget samtidig med fremsættelsen af forslaget og senest torsdag ugen før 1. behandlingen i Folketinget. Der henvises i øvrigt til pkt. 5.5 nedenfor.

Den anførte »januar-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 »januar-fristen«, drøftes konkret mellem det pågældende ministerium og Statsministeriet.

Den anførte »april-frist« skal normalt betragtes som det absolut seneste tidspunkt for fremsættelse af lovforslag. Der skal foreligge helt særlige omstændigheder, såfremt et forslag fremsættes efter den 1. april. Der skal i givet fald i fremsættelsestalen til forslaget gøres rede herfor. Det forudsættes ligeledes, at ministeren ved behandlingen af forslaget på ministermøde særskilt redegør herfor. Som nævnt ovenfor følger det i disse tilfælde af Folketingets Forretningsorden, at 17 medlemmer af Folketinget kan forlange, at der foretages afstemning om, hvorvidt lovforslaget kan sættes til 1. behandling.

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

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. forretningsordenens § 42 – kan det være hensigts-

mæssigt 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, især om:

- En grundig planlægning af det samlede lovgivningsarbejde, specielt i forbindelse med udarbejdelsen af bidraget til lovprogram, samt en stram styring af gennemførelsen af programmet.
- En stram styring af arbejdet med det enkelte lovforslag.

## **5.2. Den skriftlige åbningsredegørelse (lovprogrammet).**

*a. Indkaldelse og behandling mv. af bidrag til lovprogrammet.*

Statsministerens åbningsredegørelse, jf. grundlovens § 38, afgives i en mundtlig del (»frontalen«) og en skriftlig del (lovprogrammet).

Formålet med lovprogrammet er at give Folketinget et overblik over de lovforslag, beslutningsforslag samt redegørelser til Folketinget, som regeringens politik vil udmønte sig i. Lovprogrammet har herudover en vigtig funktion for Folketinget ved, at det giver et grundlag for planlægningen af årets folketingsarbejde. Endelig anvendes lovprogrammet og processen omkring tilvejebringelsen og gennemførelsen af programmet som et styringsinstrument i regeringsarbejdet.

Statsministeriet indkalder ministeriernes bidrag til lovprogrammet. Indkaldelsen sker normalt i begyndelsen af februar med afleveringsfrist i begyndelsen af maj.

Ministeriernes bidrag til lovprogrammet – der har en anden form end præsentationen i det endelige lovprogram – omfatter bl.a. en beskrivelse af de enkelte lovforslag, beslutningsforslag og redegørelser udarbejdet efter skabeloner, der vedlægges indkaldelsen.

Beskrivelsen af lov- og beslutningsforslagene 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 (3–6 linier), der bl.a. er egnet til at beskrive forslaget i lovprogrammet, jf. nedenfor.
- En uddybende beskrivelse af forslaget, herunder baggrunden for forslaget (f.eks. politisk ønske, regeringsgrundlag, udvalgs- eller kommissionsarbejde), forslagets formål og hovedpunkterne i indholdet. Hvis der er tale om en genfremsættelse eller fremsættelse på baggrund af en revisionsbestemmelse mv., gøres der bemærkning herom.

- En beskrivelse af forslagens 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 eventuelle yderligere konsekvenser (eksempelvis i forhold til regionalpolitik, ligestilling og frivilligt arbejde). Der gives også oplysninger om forslagens forhold til EU-traktaten og regler udstedt i medfør af traktaten. Såfremt der er tale om en »overopfyldelse« af de EU-retlige krav, bør dette anføres tillige med en nærmere beskrivelse af de økonomiske og administrative konsekvenser af »overopfyldelsen«.

Det bemærkes, at regeringens koordinationsudvalg har besluttet, at ministerierne i forbindelse med udarbejdelsen af bidraget til lovprogrammet skal identificere forslag med væsentlige byrder for virksomhederne, og at der for hvert enkelt ministerium skal redegøres for den samlede virkning af bidraget til lovprogrammet og for, hvordan der ved samlede byrder kan sikres tilsvarende lettelser. Lovforslag med forventede byrder for erhvervslivet på over 10.000 timer årligt skal forelægges regeringens økonomiudvalg til drøftelse.

- Oplysninger om eventuelle konsekvensændringer inden for andre ministerområder og om eventuel sammenhæng med andre forslag, herunder forslag fra andre ministerier.
- 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 (økonomiske incitamenter, information, frivillige aftaler, egenkontrol mv.).

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

Ministeriernes bidrag til lovprogrammet behandles af en særlig departementschefgruppe under Statsministeriet. Behandlingen foretages med udgangspunkt i beskrivelserne af forslagene og på baggrund af drøftelser med ministerierne. Gruppen vurderer bl.a. forslagene i lyset af regeringens generelle økonomiske politik og andre centrale politiske målsætninger, herunder om lettelse af virksomhedernes administrative byrder. Endvidere vurderer gruppen, om den forudsatte tidsmæssige tilrettelæggelse af lovgivningsarbejdet er hensigtsmæssig. Endelig vurderer gruppen bl.a. eventuelle spørgsmål om sammenhængen mellem de enkelte forslag i lovprogrammet.

*b. Indholdet og behandlingen mv. af lovprogrammet.*

Det samlede lovprogram udarbejdes af Statsministeriet på baggrund af ministeriernes bidrag, drøftelserne i departementschefgruppen 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 perioder, 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 3-6 linier – og fremhæver det helt 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. Såfremt et forslag har væsentlig sammenhæng med andre forslag i lovprogrammet, herunder forslaget til finanslov, anføres dette. Det anføres også, såfremt der er tale om en genfremsættelse af et lovforslag. Det bør endvidere anføres, såfremt 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 helt generel tekst, der f.eks. blot 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 forlig, bl.a. finanslovsforlig, og at nogle af de bebudede forslag ikke fremsættes. Der kan også ske justeringer af tidsangivelserne. Erfaringerne fra de senere år viser imidlertid også, at en grundig forberedelse af lovprogrammet i ministerierne kombineret med en effektiv vurdering af forslagene i departementschefgruppen har styrket realismen i lovprogrammet. Samtidig har de løbende statusredegørelser til Folketinget om afviklingen af lovprogrammet, jf. nedenfor, styrket lovprogrammet som planlægningsinstrument.

Udkastet til lovprogram behandles normalt i regeringens koordinationsudvalg på møder inden sommerferien og i løbet af august og september. Lovprogrammet behandles normalt også på ét eller flere ministermøder i løbet af september.

Lovprogrammet drøftes efter fast praksis mellem statsministeren og Folketingets Udvalg for Forretningsordenen ved et møde umiddelbart inden folketings-

årets start. Mødet vedrører især de generelle aspekter af lovgivningsarbejdet, bl.a. antallet af lovforslag og de forventede fremsættelsestidspunkter. På mødet drøftes ikke indholdet af den kommende lovgivning.

Lovprogrammet foreligger i endelig form og offentliggøres den første tirsdag i oktober, hvor det nye folketingsår indledes.

*c. Redegørelser til Folketinget om status for afviklingen 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 og markeres med »(Ny)«. Forslag, der er udgået af lovprogrammet, fremgår ikke af redegørelserne.

Redegørelserne om status for afviklingen af lovprogrammet udarbejdes 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, jf. ovenfor. Det er ligeledes forudsat, at ministerierne ved eventuelle justeringer af fremsættelsestidspunktet for lovforslag giver en begrundelse herfor.

*d. 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.

### **5.3. Behovet for en »køreplan« 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, jf. pkt. 5.2 ovenfor. 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 ministeriet, herunder med ministeren, og herefter rettes til og justeres mv., lovforslaget skal sendes i høring og forelægges for bl.a. Justitsministeriet, 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 jævnlige 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 («køreplan») for det samlede arbejde med lovforslaget – herunder 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.

#### **5.4. Lovforberedelse i udvalg eller i de enkelte ministerier?**

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 ministerium, 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, jf. nedenfor.

I almindelighed kommer det alene på tale at nedsætte lovforberedende udvalg mv., såfremt 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 og direktorater. Også i andre tilfælde kan det være påkrævet at »nøjes« med lovforberedelse i det pågældende ministerium. Det gælder f.eks. ved lovgivning af hastende karakter, f.eks. i forbindelse med opfølgning på forlig.

Der er væsentlige fordele forbundet med nedsættelse af lovforberedende udvalg.

Først og fremmest sikres det – såfremt 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 »skudt ned« eller udsat for væsentlig kritik. Heri ligger også, at lovforslag, der er udarbejdet i udvalg mv., ofte er mere gennemarbejdede end lovforslag, som alene er udarbejdet i fagministerierne.

Almindelige hensyn til lov kvalitet taler således ofte for nedsættelse af lovforberedende udvalg mv.

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.

Der er grund til at fremhæve, at de skitserede fremgangsmåder – forberedelse alene i ministerierne 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 delvis 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 også være tale om nedsættelse af mere uformelle arbejdsgrupper mv., som fagministeriets lovudkast kan forelægges for, og som i øvrigt 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.

Om nedsættelse af lovforberedende udvalg og om sådanne udvalgs sammensætning og arbejds metode mv. henvises i øvrigt til Loven, side 103 ff.

### **5.5. 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 ministeriums 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 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.

Udkast til lovforslag, som sendes til 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 ministerium 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, 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.

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.

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 til høring efter de sædvanlige retningslinier, jf. ovenfor. Kan dette ikke lade sig gøre, f.eks. fordi et forslag ønskes behandlet hurtigt med henblik på ikrafttræden ved årsskiftet, bør høringen foretages samtidig med fremsættelsen. Der vil i praksis normalt blive tale om en kort høringsfrist. Det pågældende ressortministerium 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.

Det er selvsagt ikke muligt generelt at angive, hvem der bør høres over lovdokument. I almindelighed kan det siges, at alle offentlige myndigheder og private organisationer mv., der – praktisk eller mere principielt eller ideelt – vil blive berørt af lovforslaget, bør høres. Det vil under alle omstændigheder være bedre at høre for mange end for få.

For en række ministerier er det obligatorisk at sende lovforslag i høring hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering. En opdateret oversigt over disse ministerier kan findes på [www.eogs.dk](http://www.eogs.dk).

Samtidig med, at et udkast til lovforslag sendes i høring, sendes udkastet til det eller de relevante folketingsudvalg til orientering. Der henvises nærmere til Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. november 1998. Som det her bl.a. anføres, er det forudsat, at der ikke fra det pågældende udvalg eller de enkelte medlemmers side stilles spørgsmål til ministeren om lovforslaget, før det er fremsat.

Når udkastet til lovforslag sendes i høring, offentliggøres det på det pågældende ministeriums hjemmeside samt på Høringsportalen, som findes på [www.danmark.dk](http://www.danmark.dk). Foruden lovforslag skal høringsbrev samt liste over høringsberettigede offentliggøres. Indkomne høringsvar, 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 høringsvar, således at der skabes åbenhed i lovgivningsprocessen.

Der henvises til Vejledning om Høringsportalen, som findes på [www.fm.dk](http://www.fm.dk).

Det pågældende ministerium sender de indkomne høringsvar samt et høringsnotat med kommentarer til høringen til det eller de pågældende folketingsudvalg. Materialet oversendes normalt til Folketinget samtidig med fremsættelsen og senest torsdag i ugen før 1. behandlingen i Folketinget.

Såfremt 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. Det gælder dog ikke i særlige tilfælde, hvor der f.eks. er tale om et indgreb, hvis formål ville være forspildt, hvis høringen blev foretaget inden 1. behandlingen.

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 høringsvar og høringsnotat i givet fald kan foreligge.

Særligt for så vidt angår lovforslag, som territorielt omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Færøerne/Grønland, bemærkes, at lovforslaget inden fremsættelsen for Folketinget efter praksis 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/Grønland eller i øvrigt har væsentlig betydning for Færøerne/Grønland, bør lov-

forslaget normalt ikke fremsættes for Folketinget, før de færøske/grønlandske myndigheders udtalelse foreligger.

Udkast til administrative forskrifter, der territorielt omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Færøerne/Grønland, herunder udkast til kongelig anordning om ikrafttræden af en lov for Færøerne/Grønland, skal efter praksis inden udstedelsen fremsendes til de færøske/grønlandske myndigheder til udtalelse. Der kan fastsættes en frist for afgivelse af svar. Er der tale om administrative forskrifter, der indeholder bestemmelser, som udelukkende vedrører Færøerne/Grønland, herunder udkast til kongelig anordning om ikrafttræden af en lov for Færøerne/Grønland, bør den administrative forskrift normalt ikke udstedes, før hjemmestyrets udtalelse foreligger. Det samme gælder, hvis der er tale om bestemmelser, som i øvrigt har væsentlig betydning for Færøerne/Grønland.

Såfremt en lov kan sættes i kraft for Færøerne/Grønland ved kongelig anordning, forelægger vedkommende ministerium i umiddelbar forlængelse af lovens gennemførelse spørgsmålet om lovens ikrafttræden for Færøerne/Grønland for de færøske/grønlandske myndigheder sammen med udkast til ikrafttrædelsesanordning. Som hovedregel udformes anordningen således, at loven gengives i den form, hvorved den bringes til at gælde for Færøerne/Grønland.

Om høring over ændringsforslag til allerede fremsatte lovforslag henvises til pkt. 6.4 nedenfor.

Ovenfor er omtalt retningslinierne for den traditionelle høring over lovudkast. Det skal understreges, at det herudover kan overvejes at foretage en tidlig og mere direkte kontakt til målgruppen for lovgivningen, f.eks. virksomheder eller offentlige myndigheder. 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.

## **5.6. Inddragelse af andre ministerier, Rigsrevisionen og Europa-Kommissionen mv. ved udarbejdelsen af lovforslag.**

### **5.6.1. Forelæggelse for Statsministeriet, Finansministeriet og Rigsrevisionen.**

Udkast til lovforslag bør så tidligt som muligt sendes til Statsministeriet, jf. § 25, stk. 1, i 1998-cirkulæret.

Udkast til lovforslag bør efter den nævnte bestemmelse endvidere så tidligt som muligt forelægges for Finansministeriet. Vil lovforslaget medføre væsentlige økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner, bør den påtænkte løsning endvidere tages op med Finansministeriet på det tidligst mulige tidspunkt, jf. cirkulærets § 25, stk. 2. Lovforslaget bør således forelægges for Finansministeriet, inden forslaget præsenteres for eksterne parter.

Udkast til lovforslag, der omfatter revisionsspørgsmål af større betydning, bør så tidligt som muligt inden fremsættelsen sendes til rigsrevisor, jf. nærmere cirkulærets § 26.

### **5.6.2. Forelæggelse for Justitsministeriet.**

Efter det nævnte cirkulæres § 24, stk. 1, bør udkast til lovforslag så tidligt som muligt inden fremsættelsen forelægges for Justitsministeriet med henblik på lovteknisk gennemgang. Ordningen gælder dog ikke forslag til finanslove og tillægsbevillingslove.

Formålet med den lovtekniske gennemgang i Justitsministeriet er at vurdere lovforslaget 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 indholdsmæssig gennemgang af lovforslaget. Lovforslaget bedømmes i forhold til f.eks. grundloven, dennes grundsætninger og almindelige retsprincipper, EU-retten og centrale tværgående love, herunder forvaltningsloven, offentlighedsloven, retsplejeloven, straffeloven og lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter. Også forholdet til generelle internationale menneskerettighedskonventioner vurderes i relevant omfang.

For det andet foretages der en overordnet teknisk gennemgang af lovforslaget. Det undersøges f.eks., om lovforslaget sprogligt er affattet i overensstemmelse med de gældende retningslinier, herunder om forslaget er tilstrækkeligt klart og forståeligt, om opdelingen i paragraffer og kapitler mv. er hensigtsmæssig, og om bemærkningerne til lovforslaget er fyldestgørende.

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 konsekvensrettelser i andre dele af loven 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 ministeriums egen lovgivning og forretningsområde, må fagministeriet således i almindelighed selv stå inde for.

Som anført ovenfor følger det af Statsministeriets cirkulære, at udkast til lovforslag bør forelægges for Justitsministeriet så tidligt som muligt. Heri ligger navnlig, at lovforslaget bør forelægges i god tid inden tidspunktet for den ønskede behandling på ministermøde. På den anden side må udkastet i

almindelighed være så gennemarbejdet fra fagministeriernes side, at det fremtræder som det pågældende ministeriums endelige opfattelse af, hvordan lovforslaget skal udformes.

Rejser et lovforslag efter fagministeriets egen opfattelse mere vanskelige spørgsmål om forholdet til f.eks. grundloven, EU-retten eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, bør disse spørgsmål i almindelighed forelægges særskilt for Justitsministeriet. Forelæggelsen bør ske så tidligt, at disse spørgsmål kan være afklaret inden den lovtekniske gennemgang. Er dette ikke muligt, bør fagministeriet i forbindelse med oversendelsen til lovteknisk gennemgang pege på særlige spørgsmål af den nævnte karakter, som ministeriet selv er opmærksom på.

En tilsvarende forelæggelse bør efter omstændighederne ske, hvis et lovforslag rejser spørgsmål i forhold til almindelige retsprincipper, jf. herved pkt. 4.3 ovenfor.

Det tilføjes, at Justitsministeriet i almindelighed ikke har detaljeret kendskab til de retsområder, som fagministeriernes lovforslag vedrører, og Justitsministeriets gennemgang af lovforslagene sker ofte 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, såfremt der er den fornødne lovtekniske sagskundskab til stede »ved kilden«, dvs. i de ministerier, der udarbejder lovforslagene. Det er derfor vigtigt, at de lovtekniske enheder, som er oprettet i disse ministerier, har de ressourcer, som er nødvendige for at løse denne opgave.

### **5.6.3. Forelæggelse for Europa-Kommissionen mv.**

EF-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, bør dette angives i bemærkningerne, og der bør 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 undlade at fastsætte lovens ikrafttrædelsestidspunkt ved f.eks. at formulere ikrafttrædelsesbestemmelsen således: »Tidspunktet for lovens ikrafttræden fastsættes af ...ministeren«.

Hvis der under folketingsbehandlingen foretages væsentlige ændringer, skal der ske fornyet høring.

Et i praksis vigtigt eksempel på en høringsforskrift findes i EF-Traktatens artikel 87-89 om statsstøtte. Efter disse bestemmelser har medlemsstaterne pligt til at anmelde alle nye statsstøtteforanstaltninger til Kommissionen, og medlemsstaten må ikke gennemføre en anmeldt støtteforanstaltning, inden Kommissionen har truffet beslutning.

Et andet i praksis vigtigt eksempel på en høringsforskrift findes i det såkaldte informationsproceduredirektiv (direktiv 98/34/EF, som ændret ved direktiv 98/48/EF). Direktivet fastsætter, at medlemsstaterne skal sende *udkast* til tekni-

ske forskrifter til Kommissionen samt afvente de øvrige medlemsstaters og Kommissionens reaktion herpå i mindst tre måneder. Efter EF-Domstolens praksis indebærer en manglende notifikation, at den pågældende forskrift ikke kan anvendes af de nationale myndigheder. 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. 190 af 20. marts 2001 om EU's informationsprocedure for tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester.

Hvis en retsforskrift berører Den Europæiske Centralbanks kompetenceområde, skal centralbanken høres, jf. EF-Traktatens artikel 105, stk. 4, artikel 4 i centralbankens statut og Rådets beslutning nr. 98/415 af 29. juni 1998. 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 Økonomiministeriet, hvortil de pågældende retsforskrifter fremsendes. Der vil normalt skulle påregnes en høringsfrist på ca. en måned i forhold til centralbanken.

Der er også på mange andre områder fastsat høringsprocedurer. Det gælder f.eks. på transportområdet, jf. Rådets beslutning nr. 23 af 21. marts 1962, EF-Tidende specialudgave 1959-62, side 90, som ændret ved Rådets beslutning 73/402 af 22. november 1973, EF-Tidende 1973 L 347, side 48.

## 5.7. Forelæggelse i regeringens koordinationsudvalg.

Inden forelæggelsen af et lovforslag på ministermøde, jf. nedenfor, 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 pågældende minister i drøftelsen af forslaget/forslagene.

Materialet til behandlingen i koordinationsudvalget omfatter normalt et resumé af forslaget – eventuelt udformet som en foreløbig udgave af ministermøderesuméet – udkast til lovforslaget med bemærkninger samt eventuelt et uddybende notat om forslaget.

Behandlingen af lovforslag i regeringens koordinationsudvalg sker normalt i ugen inden forelæggelsen for ministermødet. Mødematerialet sendes til Statsministeriet senest mandag, medmindre andet aftales konkret med Statsministeriet. Statsministeriet udsender mødematerialet til de øvrige medlemmer af koordinationsudvalget.

Statsministeriet orienterer det pågældende ministerium, såfremt der er bemærkninger mv. til lovforslaget, og den videre behandling af lovforslaget på regeringsplan aftales. Såfremt der ikke er bemærkninger til lovforslaget, sætter Statsministeriet automatisk lovforslaget på dagsordenen til det følgende ministermøde, medmindre andet aftales konkret.

Nogle lovforslag drøftes i andre regeringsudvalg inden forelæggelsen for regeringens koordinationsudvalg. Det gælder bl.a. lovforslag med væsentlige økonomiske konsekvenser, som typisk drøftes i regeringens økonomiudvalg. Spørgsmålet om, hvilke regeringsudvalg der inddrages i drøftelsen af lovforslag, afgøres i øvrigt konkret.

## **5.8. Forelæggelse på ministermøde.**

Lovforslag forelægges inden fremsættelsen for Folketinget på ministermøde, der normalt afholdes om tirsdagen. Forelæggelsen sker normalt i den uge, hvor forslaget fremsættes.

På ministermødet giver ministeren en kort mundtlig redegørelse for indholdet af lovforslaget samt for eventuelle mere principielle spørgsmål, som forslaget måtte give anledning til. Det kan f.eks. være spørgsmål af retlig karakter eller spørgsmål af økonomisk art. Forslagets eventuelle sammenhæng med anden lovgivning, herunder på andre ministerområder, samt sammenhængen med regeringsgrundlag mv. forudsættes også omtalt.

Redegørelsen kan også omfatte f.eks. en beskrivelse af arbejdet med forberedelsen af loven, herunder resultaterne af gennemførte udvalgsarbejder, høringer, ordførerbemærkninger mv. Ønskes et lovforslag behandlet hurtigere end den i forretningsordenen fastsatte 30 dages-frist for vedtagelse af lovforslag, eller fremsættes et lovforslag sent i samlingen, bør der også 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. Såfremt 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 ikraft-

træden anføres. Det er praksis, at resuméet af lovforslaget udleveres til pressen efter ministermødet, normalt i forbindelse med statsministerens pressemøde.

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.

Ministermødemateriale udsendes, medmindre andet er aftalt med Statsministeriet, til samtlige ministre og departementschefer senest fredag kl. 12.00 i ugen inden det pågældende ministermøde.

Lovforslag, der forelægges på ministermøde, bør, jf. ovenfor, være umiddelbart klar til fremsættelse i Folketinget. Såfremt der undtagelsesvis skulle vise sig behov for at foretage mere betydelige indholdsmæssige ændringer af et forslag efter behandlingen af lovforslaget på ministermøde og inden fremsættelsen i Folketinget, forelægges forslaget 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 ministerium og Statsministeriet.

Behandlingen af et lovforslag i Folketinget giver undertiden anledning til, at der fremsættes ændringsforslag af større betydning. I sådanne tilfælde kan der være behov for, at en minister på et ministermøde giver en kort orientering. Behovet for en sådan orientering og den nærmere tilrettelægges heraf aftales konkret med Statsministeriet.

## **5.9. 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 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 14. januar 2002 om ekspedition af statsrådssager.

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 kabinetsekspeditioner bekræftes i så fald i det førstkomende Statsråd.

Den nævnte vejledning om ekspedition af statsrådsager indeholder udkast til ministerens tale ved forelæggelse af lovforslag i Statsrådet.

### **5.10. Stadfæstelse og kundgørelse efter lovforslagets vedtagelse.**

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 særdeles påtrængende tilfælde, og indeholder lovforslaget selv en bestemmelse herom, kan forslaget imidlertid alligevel stadfæstes straks efter vedtagelsen, jf. grundlovens § 42 og Loven, side 135 ff.

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 førstkommende statsrådsmøde.
- Stadfæstelse uden for Statsråd af lovforslag samt efterfølgende bekræftelse i Statsråd af stadfæstelsen. Såfremt en stadfæstelse ikke kan afvente førstkomende statsrådsmøde, kan forslaget efter forudgående aftale med Statsministeriet forelægges til stadfæstelse gennem Kabinettssekretariatet. Stadfæstelsen bekræftes herefter i førstkommende statsrådsmøde.
- Godkendelse i Statsråd af efterfølgende stadfæstelse uden for Statsråd. Såfremt statsrådsmøde afholdes inden udløbet af den ovenfor nævnte frist på tre søgnedage, og lovforslaget kan undergives folkeafstemning, kan sagen efter aftale med Statsministeriet refereres 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 ministeriums ansvar at forelægge sager i Statsrådet, både før fremsættelsen af lovforslag og i forbindelse med stadfæstelsen af vedtagne forslag.

Når lovforslaget er stadfæstet, skal loven kundgøres i Lovtidende. Kundgørelsen sker gennem Sekretariatet for Retsinformation, jf. herved Retsinformations vejledning om afleveringsfrister for Lovtidende og Ministerialtidende.

Ministerierne 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 ministerium bør derfor i fornødent omfang sikre en systematiseret og målrettet opfølgning på lovens vedtagelse i form af relevant information til offentligheden mv. om loven og dens nærmere indhold.

Som omtalt ovenfor i pkt. 2.3.4 kan der ved indførelse af ny erhvervsrettet lovgivning være behov for at udarbejde en kommunikationsplan, som beskrives i lovforslagets bemærkninger.

## 6. Særligt om ændringsforslag til allerede fremsatte lovforslag

### 6.1. Identitetsprincippet.

Der opstår ofte behov for at fremsætte ændringsforslag til allerede fremsatte lovforslag. Sådanne forslag kan fremsættes mellem 1. og 2. behandling eller mellem 2. og 3. behandling.

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 fremsættes 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«.

Der henvises i øvrigt bl.a. til Loven, side 128 ff., og Håndbog i folketingsarbejdet, side 37 f.

Kan et ændringsforslag som følge af kravet om identitet ikke fremsættes, må forslaget enten opgives eller efterfølgende fremsættes som et selvstændigt lovforslag.

### 6.2. Den lovtekniske fremgangsmåde mv.

De tekniske retningslinier, der følges ved udarbejdelsen af ændringsforslag, adskiller sig på en række punkter fra dem, der gælder ved udarbejdelse af »oprindelige« lovforslag.

Der henvises herom nærmere til Folketingets Lovsekretariats vejledning af september 2003 om opstilling af ændringsforslag, der skal stilles til fremsatte lov- og beslutningsforslag.

Ændringsforslag behandles normalt ikke på ministermøde og forelægges ikke i Statsrådet.

### **6.3. 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 – jævnlige mere kortfattede end bemærkningerne til det oprindelige lovforslag.

Der kan være grund til at fremhæve, at der i forhold til Folketinget, offentligheden og de retsmyndigheder 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. I § 27, stk. 1, i 1998-cirkulæret er det særligt fremhævet, at der bl.a. så vidt muligt bør gives oplysninger om økonomisk-administrative, erhvervsmæssige, miljømæssige og EU-retlige konsekvenser mv. og om særlige kompetenceordninger, husundersøgelser og gebyrer mv., jf. cirkulærets §§ 4-8 og 10-12.

### **6.4. 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, jf. § 27, stk. 2, i 1998-cirkulæret. De almindelige regler om inddragelse af bl.a. Finansministeriet (jf. pkt. 5.6.1 ovenfor) gælder også her, jf. cirkulærets § 27, stk. 3.

Med hensyn til høring af andre myndigheder og private organisationer mv. bemærkes, at ændringsforslag sjældent vil være af vidtrækkende betydning, jf. her ved pkt. 6.1 ovenfor. 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.

På den anden side 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.

## 7. Særligt om opfølgning på vedtagne lovforslag (revisions- og udløbsklausuler, lovovervågning mv.)

Det er en central opgave for et ministerium at føre tilsyn med den virkning, som ministeriets lovgivning har i praksis, og herunder efter omstændighederne at fremsætte forslag om nødvendige ændringer.

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. Ministeriet bør også løbende være opmærksom på, om lovene giver anledning til spørgsmål i relation til lovkvalitet, herunder om de – f.eks. som følge af uklarheder i lovtæst eller bemærkninger – i praksis giver anledning til væsentlige tvivls spørgsmål.

Ministeriernes viden om lovgivningens virkninger stammer bl.a. fra retspraksis, oplysninger fra underordnede myndigheder, faglige artikler og afhandlinger mv., henvendelser fra borgere og interesse- og erhvervsorganisationer eller fra 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 ministerierne supplerer de ovenfor nævnte – ofte mere »ad hoc-prægede« – vurderinger mv. med systematiske og løbende vurderinger af en lovgivnings virkninger.

Det nærmere indhold og tilrettelæggelsen af sådanne vurderinger afhænger bl.a. af den enkelte lovgivnings karakter. Det vil ofte være hensigtsmæssigt allerede i forbindelse med forberedelsen af en lov at overveje behovet og i givet fald rammerne for sådanne særlige vurderinger. I den forbindelse vil det bl.a. være vigtigt at fastlægge en form for »succeskriterier« for den pågældende lovgivning og at overveje de nødvendige informationssystemer på området.

Såfremt der iværksættes særlige vurderingsprocedurer, bør det fremgå af lovbetragtningerne. Det er imidlertid væsentligt at fremhæve, at den ovenfor beskrevne almindelige pligt til løbende opfølgning på love gælder, uanset om der iværksættes særlige vurderingsprocedurer eller ej.

Om de nævnte særlige vurderingsprocedurer kan nærmere anføres følgende:

Det kan efter omstændighederne være hensigtsmæssigt at indsætte en bestemmelse, hvorefter der i et nærmere angivet folketingsår skal fremsættes forslag om

revision af loven (revisionsklausul) eller at tidsbegrænse en lovs gyldighedsperiode (udløbsklausul).

En revisionsklausul 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 revisionsklausul.

En udløbsklausul 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 udløbsklausul med henblik på at undgå, at lovgivningen fortsætter på ubestemt tid, og at reducere den samlede mængde af regulering.

Eksempelvis bør brugen af udløbsklausuler overvejes, hvis der ved lov skal nedsættes råd og nævn, der har en tidsbegrænset horisont. Det kan f.eks. også være relevant at overveje udløbsklausuler ved indførsel af konkurrencebegrænsende regler, idet markedssituationen og forudsætningerne for indførslen af reglerne kan ændres og således senere overflødig gøre regulering.

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

For det første kan en udløbsklausul skabe usikkerhed hos berørte parter, virksomheder og borgere om, hvilken retstilstand der vil gælde efter gyldighedsperiodens ophør. For det andet forudsætter en udløbsklausul, at ministeriet 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 udløbsklausuler ikke hensigtsmæssig, hvis der er en vis sandsynlighed for, at der vil være behov for at forlænge gyldighedsperioden ved at ophæve eller udskyde udløbsklausulen ved et senere lovforslag. Endelig kan internationale forpligtelser medføre, at det ikke er muligt at indsætte udløbsklausuler i lovgivning, der f.eks. implementerer et EU-direktiv.

Der er i 2002 iværksat en forsøgsordning med automatiske ophørsklausuler i visse administrative forskrifter. Når resultaterne af denne forsøgsordning foreligger i 2008, kan de få betydning for overvejelserne om brug af udløbsklausuler i love.

For mere systematisk at overvåge virkningerne af en lovgivning blev det fra folketingsåret 1999/2000 besluttet som et forsøg at etablere egentlig lovovervågning.

Formålet med lovovervågningen er at styrke og systematisere vurderingerne 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-årig 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.

Der henvises til Retningslinier for udarbejdelse af redegørelse til folketingsudvalg i forbindelse med lovovervågning (Finansministeriet 2004).

## 8. Særligt om 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 lovhjemmel.

Nærmere regler om udarbejdelse af lovbekendtgørelser er fastsat i Justitsministeriets vejledning nr. 243 af 18. november 1969 om udarbejdelse af lovbekendtgørelser. Der henvises endvidere til Loven, side 140 ff.

## BILAGSFORTEGNELSE

### Udarbejdelse af lovforslag mv.

1. Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v. .... 73
2. Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. november 1998 med bilag om initiativer til forbedring af lov kvaliteten ..... 81
3. Justitsministeriets vejledning nr. 224 af 15. oktober 1969 om sproget i love og andre retsfor skrifter..... 89
4. Statsministeriets cirkulære nr. 50 af 24. marts 1952 om udformning af love m.v..... 91
5. Justitsministeriets vejledning nr. 33 af 3. juni 2005 om affattelse af forslag til ændringslove m.v..... 93
6. Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter ..... 101
7. Folketingets vejledning af september 2003 om opstilling af ændringsforslag, der skal stilles til fremsatte lov- og beslutningsforslag ..... 163
8. Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 5. december 1980 om anvendelse af kønsneutrale betegnelser i lovgivningen ..... 235
9. Finansministeriets vejledning om konsekvensanalyser, maj 2005 ..... 237

### Stadfæstelse, kundgørelse og ikrafttræden

10. Statsministeriets vejledning af 14. januar 2002 om ekspedition af statsrådssager ..... 313
11. Sekretariatet for Retsinformations afleveringsfrister for Lovtidende og Ministerialtidende ..... 349
12. Justitsministeriets cirkulære nr. 4 af 10. januar 1966 om ikrafttræden og kundgørelse af love og anordninger ..... 353

### Udarbejdelse af lovbekendtgørelser

13. Justitsministeriets vejledning nr. 243 af 18. november 1969 om udarbejdelse af lovbekendtgørelser..... 355



14. Sekretariatet for Retsinformations skrivelse af 6. februar 1992 med henstilling om, at der oftere udstedes lovbekendtgørelser ..... 357

### **EU-retsakter, traktater mv.**

15. Benævnelser af traktatbestemmelser, institutioner m.v. efter Nice-traktatens ikrafttræden den 1. februar 2003 ..... 361
16. Justitsministeriets vejledning nr. 134 af 2. december 2002 om notehenvisninger i love og administrative forskrifter, der gennemfører EF-retsakter, m.v. .... 363
17. Udenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 1. december 1999 om opfølgning af Folketingets betænkning om forbedret lovkvalitet m.v. af 7. maj 1999, specielt i forbindelse med indgåelse af traktater..... 367

### **Kontrol- og straffebestemmelser**

18. Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 28. juni 1996 om strafansvar for juridiske personer..... 369

## Cirkulære om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v.

(Til samtlige ministerier og styrelser)

### Kapitel 1

#### *Cirkulærets anvendelsesområde*

#### § 1. Cirkulæret gælder for

- 1) udarbejdelse af bemærkninger til lovforslag (kapitel 2-3),
- 2) udarbejdelse af bemærkninger til andre regeringsforslag, der forelægges for Folketinget (kapitel 6),
- 3) inddragelse af andre ministerier og Rigsrevisionen ved udarbejdelsen af lovforslag (kapitel 4),
- 4) fremgangsmåden ved udarbejdelse af ændringsforslag, der fremsættes under behandlingen i Folketinget (kapitel 5), og
- 5) fremgangsmåden ved udarbejdelse af administrative forskrifter, redegørelser m.v. (kapitel 7).

### Kapitel 2

#### *Bemærkninger til lovforslag*

§ 2. Bemærkninger til lovforslag bør i almindelighed opdeles i et hovedafsnit med »Almindelige bemærkninger« og et hovedafsnit med »Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser«.

#### *Almindelige bemærkninger*

§ 3. Der bør i bemærkningerne indledningsvis redegøres for baggrunden for lovforslaget, hovedpunkterne heri og hovedlinierne i lovforbered-

delsen, herunder eventuel udvalgsbehandling, indstillinger fra myndigheder, organisationer m.v.

*Stk. 2.* Der bør herefter mere uddybende redegøres for lovforslagets indhold. I den forbindelse vil det ofte være påkrævet at give en kort, almindelig fremstilling af den gældende ordning på området for at klargøre den sammenhæng, hvori lovforslaget skal vurderes.

§ 4. Bemærkningerne bør indeholde et skøn over forslagens økonomiske konsekvenser for staten i det finansår, hvor loven skal træde i kraft, og i de nærmest følgende finansår.

*Stk. 2.* Bemærkningerne bør endvidere indeholde en vurdering af forslagens økonomiske konsekvenser for såvel kommuner som amtskommuner. Der henvises i øvrigt til Finansministeriets vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip.

*Stk. 3.* Ved forslag, der medfører større, betydende ændringer i lovgivningen, bør der tillige om muligt redegøres for de samlede økonomiske udgifter og indtægter m.v. ved det pågældende lovgivningsområde, uanset om lovforslaget ikke i sig selv skønnes at have økonomiske konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner.

*Stk. 4.* Hvis lovforslaget skønnes ikke at have økonomiske konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner, bør dette oplyses i bemærkningerne.

§ 5. Bemærkningerne bør indeholde et skøn over forslaget administrative konsekvenser for staten. Det bør herunder navnlig oplyses, om det vil blive nødvendigt at oprette nye administrative organer eller at udvide bestående organer væsentligt. Er dette tilfældet, bør der gives et skøn over de forventede merudgifter til administration, herunder til personale og lokaler.

Stk. 2. Bemærkningerne bør endvidere indeholde en vurdering af forslaget administrative konsekvenser for såvel kommuner som amtskommuner.

Stk. 3. Hvis lovforslaget skønnes ikke at have administrative konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner, bør dette oplyses i bemærkningerne.

§ 6. Bemærkningerne bør indeholde en erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering, hvis forslaget af ressortministeriet skønnes at ville have væsentlige erhvervsøkonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Stk. 2. Den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering bør som minimum belyse lovforslagets umiddelbare virkning for omkostningerne i erhvervslivet, herunder de administrative konsekvenser.

Stk. 3. Den erhvervsøkonomiske 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.

Stk. 4. Hvis lovforslaget skønnes ikke at have væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser, bør dette oplyses i bemærkningerne. På samme måde bør det oplyses, hvis lovforslaget skønnes ikke at have væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Stk. 5. Der henvises i øvrigt til Erhvervsministeriets vejledning »Metoder til opgørelse af lovforslags erhvervsøkonomiske konsekvenser samt administrative konsekvenser for virksomhederne«.

§ 7. Bemærkningerne bør indeholde en miljømæssig konsekvensvurdering, hvis forslaget af ressortministeriet skønnes at ville have væsentlige miljømæssige konsekvenser.

Stk. 2. Den miljømæssige konsekvensvurdering bør belyse lovforslagets mulige virkninger på sundhed og sikkerhed, flora, fauna, jordbund,

vand, luft, klima, landskab, ressourcer, affald, bygninger og kulturarv.

Stk. 3. 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.

Stk. 4. Hvis lovforslaget skønnes ikke at have væsentlige miljømæssige konsekvenser, bør dette oplyses i bemærkningerne.

Stk. 5. Der henvises i øvrigt til Miljø- og Energiministeriets »Miljøkonsekvensvurdering af lovforslag og andre regeringsforslag - Eksempelsamling«.

§ 8. Bemærkningerne bør indeholde oplysninger om lovforslagets forhold til Traktaten om Den Europæiske Union og regler udstedt i medfør af traktaten.

Stk. 2. Hvis lovforslaget fremsættes med henblik på opfyldelse af regler udstedt i medfør af Traktaten om Den Europæiske Union, bør der i bemærkningerne til lovforslaget gives oplysninger om karakteren og indholdet af disse regler, herunder om fristen for den nationale gennemførelse.

Stk. 3. Hvis lovforslaget eller administrative forskrifter, der forventes udstedt i medfør af bestemmelser i lovforslaget, vedrører bestemmelser i Traktaten om Den Europæiske Union eller generelle forskrifter udstedt i medfør af traktaten, bør der gives oplysning herom.

Stk. 4. Hvis lovforslaget skønnes ikke at give anledning til bemærkninger efter stk. 2-3, bør det oplyses, at lovforslaget ikke indeholder EU-retlige aspekter.

§ 9. Bemærkningerne bør angive de myndigheder, organisationer m.v., der er blevet hørt i forbindelse med lovforberedelsen. Hvis høringen har været særligt omfattende, kan en fortegnelse over hørte myndigheder, organisationer m.v. eventuelt optages som bilag til lovforslaget. Bemærkningerne bør i så fald henvise til bilaget.

§ 10. Når lovforslaget indeholder bestemmelser, der giver andre organer end ministerierne, styrelserne og kommunerne kompetence til at træffe endelige administrative afgørelser, herunder afgørelser om fordelingen af bevilgede midler, bør der i bemærkningerne nøje redegøres for

de hensyn, der ligger til grund for den foreslåede kompetencefastsættelse.

*Stk. 2.* Redegørelsen bør endvidere indeholde en oversigt over den påtænkte kompetence- og arbejdsdeling mellem det pågældende ministerium m.v., jf. stk. 1, og det pågældende organ. Der bør i den forbindelse redegøres for, hvilke beføjelser der fortsat vil tilkomme ministeren, samt i hvilket omfang der vil ske endelig overførelse af dispositionsret over bevilgede midler.

§ 11. Såfremt lovforslaget indeholder bestemmelser, der gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom, bør der i bemærkningerne gives en begrundelse for, at bestemmelsen er nødvendig, ligesom en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde bør anføres. Det bør tilstræbes, at adgangen begrænses mest muligt, eventuelt således, at der alene gives adgang til forretningslokaler m.v., mens private boliger holdes udenfor.

*Stk. 2.* Må lovforslaget i øvrigt antages at ville medføre en udvidelse af de krav, der stilles til private personer i forbindelse med administrationen af den pågældende lovgivning (f.eks. oplysningspligt, registreringspligt eller krav om tiladelse), bør der i bemærkningerne redegøres nærmere for disse administrative konsekvenser for borgerne.

§ 12. Såfremt der ved lovforslaget skabes hjemmel for opkrævning af gebyrer m.v., er udgangspunktet, at gebyret skal dække de modsvarende omkostninger. Tilsigtes en lavere dækningsgrad, bør der redegøres herfor i bemærkningerne.

*Stk. 2.* 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. Tilsvarende gælder for gebyrer m.v., der fastsættes således, at provenuet må forventes at ville overstige omkostningerne.

*Stk. 3.* Med hensyn til opgørelsen af omkostningerne henvises i øvrigt til Finansministeriets vejledning om priskalkulation.

§ 13. Efter redegørelsen for konsekvenserne af lovforslaget, jf. §§ 4-8 og § 11, redegøres i et skema samlet for lovforslagets konsekvenser i hovedtræk. Skemaet optrykkes efter lovforslagets almindelige bemærkninger. Skemaet udformes som angivet i bilaget til cirkulæret.

#### *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

§ 14. Bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser bør findes efter det skema, der skal optrykkes efter de almindelige bemærkninger, jf. § 13, og være stillet således op, at de henviser til de enkelte kapitler og paragraffer, ved ændringslove de enkelte paragraffer og numre. Ofte bør der også knyttes bemærkninger til de enkelte stykker i en paragraf og til eventuelle numre og litra indenfor stykkerne. Det vil jævnligt være hensigtsmæssigt at knytte visse fællesbemærkninger til de enkelte paragraffer, før bemærkningerne til paragraffens enkelte stykker anføres.

§ 15. Bemærkningerne til de enkelte bestemmelser bør i almindelighed indeholde oplysninger om indholdet af de hidtil gældende regler om det pågældende spørgsmål, om de ændringer heri, som lovforslaget vil medføre, samt om begrundelsen herfor og eventuelt i denne forbindelse en bedømmelse af, hvilke virkninger den foreslåede ændring kan forventes at få. Bemærkninger, der alene gengiver eller refererer indholdet af den foreslåede bestemmelse, er i almindelighed utilstrækkelige.

#### Kapitel 3

##### *Den nærmere udformning af bemærkninger til lovforslag*

§ 16. Lovforslagets bemærkninger bør udformes således, at de over for Folketingets medlemmer og offentligheden uddyber lovforslagets indhold og giver et fyldestgørende grundlag for at vurdere forslaget begrundelse og forventede virkninger.

*Stk. 2.* Der bør endvidere ved udarbejdelsen af bemærkningerne tages hensyn til, at de kan forventes at få betydning for de myndigheder, der skal administrere loven eller medvirke herved, og for domstolene.

*Stk. 3.* Det bør tilstræbes at give bemærkningerne den sproglige og systematiske form, som er bedst egnet til at lette tilegnelsen af deres indhold. En fremstillingsform, der medfører, at forståelsen af bemærkningerne forudsætter en speciel faglig viden, bør søges undgået.

§ 17. I bemærkninger til forslag til ændringslove bør der i almindelighed angives en spaltehenvisning til Folketingstidende vedrørende be-

handlingen i Folketinget af den oprindelige lov og alle senere ændringslove, der har særlig betydning for lovforslagets bedømmelse. Henvisningerne bør omfatte såvel Folketingets forhandlinger som tillæg A, B og C.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse på lovforslag, der indeholder bestemmelser, som ophæver en gældende lov.

*Stk. 3.* Angår et lovforslag i øvrigt spørgsmål, der tidligere har været behandlet i Folketinget, f.eks. under behandlingen af andre lovforslag, herunder finansloven, under åbningsdebat eller i forbindelse med spørgsmål eller forespørgsler, vil der jævnligt være grund til at henvise til Folketingstidende herom.

§ 18. 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.

§ 19. Bygger lovforslaget på et lovudkast i en udvalgs- eller kommissionsbetænkning, og er der ingen væsentlig forskel mellem lovforslaget og betænkningens udkast, vil bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser efter omstændighederne i et vist omfang kunne erstattes med en henvisning til betænkningen, for så vidt bemærkningerne til dennes lovudkast er udformet efter retningslinierne i dette cirkulære. Der bør dog i bemærkningerne til lovforslaget altid redegøres for lovforslagets indhold.

§ 20. I forslag til ændringslove bør der i almindelighed i et bilag optages paralleltekster, der sammenholder de foreslåede og de gældende bestemmelser. Parallelteksten bør udformes således, at den gældende formulering af de bestemmelser, der berøres af lovforslaget, optages ved siden af hver enkelt ændringsforslag.

§ 21. I forslag til love om gennemførelse af traktater eller forskrifter udstedt i medfør af Traktaten om Den Europæiske Union bør den pågældende traktat eller forskrift i almindelighed optages som bilag. Er dansk ikke et autentisk sprog i denne tekst, bør en dansk oversættelse optages parallelt med den autentiske tekst.

§ 22. Er der ud over de konsekvensvurderinger, der skal foretages i henhold til §§ 4-8, fore-

taget undersøgelser, herunder af administrativ praksis, statistiske bearbejdelser, erhvervsøkonomiske eller miljømæssige vurderinger m.v., som er af betydning for vurderingen af lovforslagets begrundelse og virkninger, bør der redegøres herfor i bemærkningerne eller i et bilag til forslaget.

*Stk. 2.* Såfremt forslaget bygger på en udvalgsbetænkning eller lignende, bør denne, hvis det ikke tidligere er sket, senest samtidig med lovforslagets fremsættelse sendes til det pågældende Folketingsudvalg i 70 eksemplarer. Hvis det i helt særlige tilfælde skønnes påkrævet, kan det enkelte ministerium herudover vælge at fremsende materialet til Folketinget i 250 eksemplarer til omdeling til samtlige medlemmer af Folketinget.

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

#### Kapitel 4

##### *Inddragelse af andre ministerier og Rigsrevisionen ved udarbejdelsen af lovforslag*

§ 24. Udkast til lovforslag bør så tidligt som muligt inden fremsættelsen forelægges for Justitsministeriet med henblik på lovteknisk gennemgang, medmindre en sådan forelægelse på grund af et lovforslags hastende karakter ikke er mulig.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke for forslag til finanslove og tillægsbevillingslove.

§ 25. Udkast til lovforslag bør så tidligt som muligt sendes til Statsministeriet og Finansministeriet.

*Stk. 2.* Vil lovforslaget medføre væsentlige økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner, bør den påtænkte løsning tages op til forhandling med Finansministeriet på det tidligst mulige tidspunkt.

*Stk. 3.* Finansministeriet bør orientere Indenrigsministeriet om alle lovforslag, der vil medføre væsentlige økonomiske, administrative eller

16. september 1998.

1755

Nr. 159.

personalemæssige konsekvenser for kommuner eller amtskommuner.

§ 26. Udkast til lovforslag, der omfatter revisions spørgsmål af større betydning, bør så tidligt som muligt inden fremsættelsen sendes til rigsrevisor. Dette gælder, hvor staten eller en af de i § 2, stk. 1, nr. 2-4, i lov om revision af statens regnskaber m.m. nævnte institutioner m.v. skal oprette eller deltage i en virksomhed gennem kapitalindsud, tilskud, garanti eller anden støtte eller i en virksomhed, der modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov.

#### Kapitel 5

##### *Ændringsforslag, der fremsættes under behandlingen i Folketinget*

§ 27. Såfremt der under folketingsbehandlingen af et lovforslag fremsættes ændringsforslag af regeringen, bør der så vidt muligt i forbindelse hermed gives de oplysninger, der er omtalt ovenfor i §§ 4-8 og 10-12.

Stk. 2. Ændringsforslag af større betydning til lovforslag bør senest samtidig med oversendelsen til Folketinget sendes til Statsministeriet og Finansministeriet.

Stk. 3. Med hensyn til inddragelsen af Finans- og Indenrigsministeriet finder § 25, stk. 2-3, tilsvarende anvendelse.

#### Kapitel 6

##### *Andre regeringsforslag, der forelægges for Folketinget*

§ 28. Andre regeringsforslag i form af beslutningsforslag, forslag indeholdt i redegørelser efter § 19, stk. 4, i Folketingets forretningsorden, samt investeringsprogrammer og lignende, der forelægges for Folketinget, bør så vidt muligt ledsages af de oplysninger, der er omtalt ovenfor i §§ 4-8 og § 11.

#### Kapitel 7

##### *Fremgangsmåden ved udarbejdelse af administrative forskrifter, redegørelser m.v.*

§ 29. Bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger bør udformes i overensstemmelse med Justitsministeriets vejledning om udarbejdelse af administrative forskrifter.

§ 30. Udkast til bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger m.v., som har væsentlige økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner, bør så tidligt som muligt inden udsendelsen forelægges for Finansministeriet. § 25, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. I forbindelse med forelæggelsen bør der gives oplysning om de økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner samt om, hvorledes disse konsekvenser forholder sig til, hvad der måtte være oplyst i forbindelse med den pågældende lovs behandling i Folketinget.

Stk. 3. For nærmere bestemte kategorier af bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger m.v. kan det med Finansministeriet aftales, at forelæggelse ikke skal finde sted.

§ 31. Udkast til bekendtgørelser m.v., der gennemfører, supplerer eller kundgør EU-retsakter, og som har væsentlige økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner, bør så tidligt som muligt inden udsendelsen forelægges for Finansministeriet. § 25, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse. Bestemmelsen i 1. pkt. gælder dog ikke bekendtgørelser m.v., der angår prisfastsættelser inden for rammerne af EU's markedsordninger for landbrugsvarer, toldmæssige præferenceordninger eller ændring af toldsatser.

§ 32. Redegørelser og programmer m.v., der har væsentlige økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner, bør tidligt muligt inden afgivelsen til Folketinget, folketingsudvalg eller offentligheden sendes til Statsministeriet og forelægges for Finansministeriet. § 25, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. Redegørelser, programmer og beregninger m.v., der uddyber, supplerer eller ændrer tidligere skøn over lovforslags økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser eller ændrer forudsætningerne for lovforslags økonomiske, administrative eller personalemæssige virkninger, bør så tidligt som muligt inden afgivelsen til Folketinget, folketingsudvalg eller offentligheden sendes til Statsministeriet og forelægges for Finansministeriet. § 25, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse.

Nr. 159.

1756

16. september 1998.

Kapitel 8

*Ikrafttrædelsesbestemmelser*

§ 33. Cirkulæret gælder for lovforslag, administrative forskrifter m.v., der fremsættes eller udsendes fra den 1. november 1998.

§ 34. Samtidig bortfalder Statsministeriets cirkulære nr. 166 af 1. oktober 1993 om udgiftspolitisk samordning samt administrativ og personalemæssig bedømmelse af love m.v. og Statsministeriets cirkulære nr. 12 af 11. januar 1995 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag.

*Statsministeriet, den 16. september 1998*

NILS BERNSTEIN

/ Torben Sørensen

16. september 1998.

1757

Nr. 159.

**BILAG****Vurdering af konsekvenser af lovforslag**

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amts- kommuner		
Administrative konsekven- ser for stat, kommuner og amtskommuner		
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet		
Administrative konsekven- ser for erhvervslivet		
Miljømæssige konsekvenser		
Administrative konsekven- ser for borgerne		
Forholdet til EU-retten		





Bilag 2



DEPARTEMENTSCHEFEN

København, den 12 NOV. 1998

Kære kollega

Statsministeren indledte Folketingets konference om forbedring af lovkvaliteten den 1.-2. oktober 1998.

Statsministeren præsenterede ved denne lejlighed en række initiativer, som regeringen har eller ville tage til for at sikre større kvalitet i lovgivningen, jf. også bemærkningerne i regeringsgrundlaget.

Jeg skal nedenfor omtale en række af initiativerne og samtidig anmode ministerierne om at foretage det videre fornødne.

### **Lovprogrammet**

Årets lovprogram og den proces, som har været tilrettelagt i forbindelse med udarbejdelsen af lovprogrammet, har været forskellig fra de tidligere år. Hensigten har bl.a. været at gøre lovprogrammet mere egnet som planlægningsinstrument for regering og Folketing, jf. også statsministerens forord til lovprogrammet.

Jeg skal anmode ministerierne om at tilrettelægge den videre udmøntning af lovprogrammet i overensstemmelse med forudsætningerne, herunder ikke mindst de i lovprogrammet angivne tidspunkter for forslagernes fremsættelse.

Det er, som det også fremgår af forordet til lovprogrammet, sigtet, at de lovforslag, regeringen planlægger at fremsætte, alt overvejende fremsættes inden jul. Forslag, som kommer derefter, skal kun fremsættes i løbet af foråret, såfremt tungtvejende grunde taler herfor. Er dette ikke tilfældet sker fremsættelse først til næste efterår. Undtaget herfra er dog forslag, der fremsættes på baggrund af nye forlig m.v. eksempelvis finanslovsforlig.

Jeg kan i øvrigt oplyse, at Statsministeriet vil indkalde bidrag til lovprogram for folketingsåret 1999/2000 tidligt i foråret 1999 således, at lovforberedelsen for næste folketingsår kan starte allerede i foråret. Erfaringerne fra lovprogramprocessen i år vil indgå i Statsministeriets indkaldelsesskrivelse.

#### **Cirkulære om bemærkninger lovforslag m.v.**

Der er til ministerierne med skrivelse af 28. september 1998 udsendt et nyt cirkulære fra Statsministeriet om bemærkninger til lovforslag m.v., som på en række områder skærper kravene til lovforslags bemærkninger m.v. Cirkulæret gælder for lovforslag, administrative forskrifter m.v., der fremsættes eller udsendes fra den 1. november 1998.

#### **Fagministeriernes juridiske ekspertise**

Statsministeren understregede ved konferencen, at sikringen af den juridisk-lovtekniske kvalitet primært skal ske ved en styrkelse af den juridiske ekspertise i fagministerierne.

Justitsministeriet har som grundlag for ministeriernes videre arbejde hermed udarbejdet vedlagte notat herom, hvortil jeg skal henvise.

Jeg skal anmode om, at Statsministeriet senest den 15. februar 1999 modtager en orientering om iværksatte initiativer m.v.

Det understreges, at opprioriteringen af den juridisk ekspertise forudsættes at ske indenfor ministeriernes økonomiske og personalemæssige rammer.

#### **Justitsministeriets Lovafdeling**

Justitsministeriets Lovafdeling skal fremover i forbindelse med den almindelige lovtekniske gennemgang i videre omfang end tidligere også vurdere lovenes forståelighed, form, sprog m.v.

Jeg skal understrege, at Lovafdelingens funktioner som hidtil vil være af generel og rådgivende karakter. Det er også fremover fagministeriernes ansvar at sikre, at lovene har den nødvendige kvalitet.

#### **Vejledning om lovteknik og tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet**

Der vil under ledelse af Justitsministeriet blive igangsat et vejledningsarbejde om lovteknik, tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet m.v. Vejledningen vil blive udsendt i 1999.

### **Lovforslag på Internettet**

Det er besluttet, at lov- og beslutningsforslag fremover skal gøres tilgængelige på Internettet samtidig med, at de sendes til høring. Ministerierne bedes med øjeblikkelig virkning iværksætte den nye ordning.

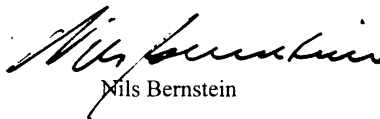
### **Lovforslag til medlemmer af folketingsudvalg**

Lov- og beslutningsforslag skal fremover sendes til de relevante folketingsudvalgs medlemmer til orientering samtidig med, at de sendes til høring.

Nyordningen iværksættes efter stærkt ønske fra Folketinget og blev bl.a. drøftet ved statsministerens møde med Udvalget for Forretningsordenen den 5. oktober 1998.

Det er vigtigt, at der ikke stilles spørgsmål - hverken udvalgsspørgsmål eller § 20-spørgsmål - til lovforslag m.v. inden fremsættelsen i Folketinget. Folketinget har ikke fundet, at der kunne indgås en egentlig aftale herom. Men der er den forståelse med Tinget, at der her gøres en indsats for, at såvel udvalg som folketingsmedlemmer ikke stiller sådanne spørgsmål. I den udstrækning dette alligevel sker kan der i almindelighed - som i dag - svares, at forslaget endnu ikke er fremsat, og at ministeren vil vende tilbage til spørgsmålet efter fremsættelsen, hvis dette stadigvæk måtte ønskes.

Med venlig hilsen



Nils Bernstein

N O T A T

om

**styrkelse af den lovtekniske ekspertise i fagministerierne.**

1. Skal et sagsområde styrkes, er det en almindelig erfaring, at et egnet middel hertil er at udpege en eller flere bestemte personer til udelukkende eller som deres hovedfunktion at varetage den pågældende opgave.

Det gælder især på områder, der kræver en særlig uddannelse, indsigt og erfaring, og hvor opgaverne er af mere generel eller tværgående karakter i forhold til den bestående organisatoriske struktur.

Udarbejdelse af lovforslag er en speciel disciplin, der kræver bred juridisk uddannelse og erfaring samt en række særlige færdigheder. Det er i almindelighed en forudsætning for en høj lov kvalitet, at denne lovtekniske ekspertise kan inddrages på et tidligt tidspunkt i det lovforberedende arbejde.

Det kan derfor anbefales, at der etableres en særlig lovteknisk sagkundskab i hvert fagministerium.

Det må bero på forholdene i det enkelte ministerium, hvordan denne sagkundskab nærmere skal etableres. Ved overvejelserne herom bør det bl.a. indgå, hvor omfattende ministeriets lovgivningsarbejde er, og om der skal henlægges andre opgaver, f.eks. vedrørende generelle juridiske spørgsmål, til den eller de pågældende personer (den lovtekniske enhed).

2. Det bør næppe være den almindelige ordning, at den lovtekniske enhed helt eller delvist udarbejder ministeriets lovforslag. Udkast til lovforslag bør således typisk udarbejdes i fagkontorerne. Den lovtekniske en-

hed kan selvfølgelig i den forbindelse yde bistand og vejledning.

Når der foreligger et mere færdigt lovudkast, bør dette gives til den lovtekniske enhed, der herefter foretager en gennemgang af udkastet. Gennemgangen bør omfatte de elementer, der indgår i Justitsministeriets lovtekniske gennemgang. En særlig opgave bør herudover være at behandle spørgsmål, som ikke påses af Justitsministeriet, jf. nærmere nedenfor.

Først når den lovtekniske enhed har færdigbehandlet lovforslaget, bør det sendes til Justitsministeriet. Fremsendelsen til Justitsministeriet bør ske i god tid inden det tidspunkt, hvor lovforslaget ønskes behandlet på ministermøde.

Ved den foreslåede ordning opnås, at nye, friske øjne i fagministeriet kan gennemgå lovforslaget med en generel juridisk, lovteknisk tilgang. Ordningen vil også være med til at skabe et bedre grundlag for Justitsministeriets arbejde med lovforslaget.

Rejser et lovforslag efter fagministeriets opfattelse mere vanskelige spørgsmål om forholdet til f.eks. grundloven, EU-retten eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, bør disse spørgsmål i almindelighed forelægges for Justitsministeriet så tidligt, at de kan være afklaret inden den lovtekniske gennemgang. Forelæggelsen bør ske gennem den lovtekniske enhed.

3. I korthed går den lovtekniske gennemgang i Justitsministeriet ud på to ting:

For det første foretages der en rent teknisk gennemgang af lovforslaget. Det undersøges f.eks., om lovforslaget sprogligt er affattet i overensstemmelse med de gældende retningslinier, om opdelingen i paragraffer og kapitler m.v. er hensigtsmæssig, om bemærkningerne til lovforslaget er fyldestgørende, og om der er opstillet paralleltekster som bilag til forslag til ændringslove

m.v.

Det bemærkes, at Justitsministeriet fremover i videre omfang end hidtil vil vurdere lovforslagenes forståelighed, form, sprog m.v.

For det andet foretages der en indholdsmæssig gennemgang af lovforslaget. Lovforslaget bedømmes i forhold til f.eks. grundloven, dennes grundsætninger og almindelige retsprincipper, EU-retten og centrale tværgående love, navnlig forvaltningsloven, offentlighedsloven, retsplejeloven og straffeloven. Også forholdet til generelle internationale menneskerettighedskonventioner vurderes i relevant omfang.

Af spørgsmål, som jævnligt opstår, kan nævnes spørgsmål om rækkevidden af bemyndigelser til den pågældende minister, spørgsmål om tilbagevirkende kraft og spørgsmål om indgreb over for borgerne, herunder om ekspropriation og husundersøgelser m.v. Spørgsmål om udformningen af håndhævelses- og straffebestemmelser er også centrale elementer i den lovtekniske gennemgang. Det samme gælder forholdet til almindelige retsplejemæssige regler og principper.

Der foretages i almindelighed ingen vurdering af, om lovforslaget er i overensstemmelse med de retsprincipper m.v., der særligt gælder på det pågældende retsområde. Det undersøges heller ikke, om et lovforslag stemmer overens med særlige folkeretlige regler og konventioner på området.

Formålet med den lovtekniske gennemgang i Justitsministeriet er således 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. Spørgsmål, der særligt er knyttet til det pågældende ministeriums eget forretningsområde, må fagministeriet, herunder den lovtekniske enhed, selv tage sig af.

4. Justitsministeriets tilbagemelding til fagministeriet bør dels kunne ske til ressortkontoret, dels til den lovtekniske enhed.

Det sidste bør navnlig være tilfældet, hvis der er tale om spørgsmål af mere generel og principiel karakter.





## Vejledning om sproget i love og andre retsfor skrifter.

Lovtidendevalget, som justitsministeriet nedsatte den 22. marts 1965, har i samarbejde med Dansk Sprognævn udformet følgende sproglige retningslinjer for udarbejdelsen af love og andre retsfor skrifter:

### I.

#### *Almindelige bemærkninger.*

Ved den sproglige udformning af love og andre retsfor skrifter må man have for øje, at enhver, som teksten henvender sig til, let skal kunne læse og forstå den.

Formen skal være enkel og præcis og sætningerne korte og klare.

Et begreb bør overalt i samme tekst betegnes med samme udtryk.

### II.

#### *Ledstilling.*

Hovedudsagnet i en sætning bør som hovedregel anbringes så langt fremme som muligt. Der bør ikke være for lang afstand mellem grundled og udsagnsled, mellem hjælpeudsagnsord (f. eks. *har*) og hovedudsagnsord, mellem modalverbum (mådeudsagnsord, f. eks. *skal*) og infinitiv (navneform, f. eks. *gøre*) og mellem udsagnsled og genstandsled (-leddene). Navnlige bør der ikke indskydes led, der lige så godt kan anbringes sidst i sætningen.

### III.

#### *Visse ord- og sætningskonstruktioner.*

Som eksempler på ord- og sætningskonstruktioner, der ofte vanskeliggør forståelsen, kan nævnes:

1. *Abstrakte substantiver* (navneord), især affedt af verber (udsagnsord).

Eksempler: *redskaberne kan konfiskeres* bør foretrækkes for: *der kan foretages konfiska-*

*tion af redskaberne; anvendes* bør foretrækkes for *finder anvendelse*.

2. *Konstruktioner med præsens participium (nutids tillægsform) og perfektum participium (datids tillægsform).*

I nogle tilfælde kan en relativsætning (henførende ledsætning) bruges i stedet.

Eksempel: *personer, som bor i kommunen* bør foretrækkes for: *i kommunen bosiddende (bosatte) personer.*

I andre tilfælde kan konstruktionen omskrives til et præpositionsled (forholdsordsled), som sættes efter substantivet (navneordet), eller eventuelt til en genitiv (ejefald).

Eksempel: *betingelserne i loven* eller *lovens betingelser* bør foretrækkes for: *de i loven angivne betingelser.*

I atter andre tilfælde kan man bruge infinitiv (navneform).

Eksempel: *må anses for at stride mod* bør foretrækkes for: *må anses for stridende mod.*

3. *Præpositionsforbindelser (forholdsordsforbindelser) foran adjektiver (tillægsord).*

Eksempel: *forskrifter, som er nødvendige for at gennemføre loven* bør foretrækkes for: *de til lovens gennemførelse nødvendige for skrifter.*

4. En kombination af de konstruktioner, der er nævnt under 1-3, vil yderligere vanskeliggøre forståelsen.

Eksempel: *de foranstaltninger, som er egnede til at fremme landbrugsseksporten* bør foretrækkes for: *de til fremme af landbrugsseksporten egnede foranstaltninger.*

5. *Modalverber (mådeudsagnsord) i præteritum (datid),* f. eks. *skulle*, bør kun anvendes, når det hypotetiske skal frem-

hæves. I stedet kan man bruge enten omvendt ordstilling eller ordene *hvis* eller *dersom*. Eksempler: *overtræder den prøveløsladte vilkårene* bør foretrækkes for: *skulle den prøveløsladte overtræde vilkårene*; *hvis det bliver nødvendigt* bør foretrækkes for: *måtte det vise sig nødvendigt*.

#### 6. Passivkonstruktioner.

Når det handlende led er nævnt i sætningen, bør aktivformen normalt foretrækkes. Eksempel: *ministeren kan pålægge tjenestemænd at* bør foretrækkes for: *det kan af ministeren pålægges tjenestemænd at*.

#### IV.

##### *Visse ord og udtryk.*

Erfaringen viser, at nogle af de ord, der nævnes nedenfor, ofte anvendes i lovsproget, selv om de i almindeligt skriftsprog og i talesprog virker tunge eller er vanskelige at forstå.

**1. Fremmedord** bør undgås, hvis et dækkende hjemligt ord findes.

Eksempler: *irrelevant* (uvæsentlig, uden betydning), *obligatorisk* (tvungen), *fakultativ* (frivillig, valgfri).

#### 2. Lange ord.

Eksempler: *byggemodningsforanstaltninger*, *valgretsfortabelsesgrund*. Sådanne ord må

normalt omskrives til flere ord: foranstaltninger til byggemodning, grund til fortabelse af valget.

**3. Tekniske ord og udtryk**, d. v. s. ord og udtryk, som er udviklet og overvejende anvendes inden for en snævrere fagkreds, bør ikke uden nærmere forklaring bruges i love, der henvender sig til en større kreds. Eksempler: *policedag* (den dag, da politien blev oprettet; dagen for politiens oprettelse).

#### 4. Visse kancelliudtryk.

Eksempler: *erholde* (få), *andragende* (ansøgning), *begæring* (anmodning), *besværing* (klage), *erlægge* og *udrede* (betale), *fornevnte* og *bemeldte* (ovennævnte), *omhandlede* (kan ofte erstattes af: nævnte), *hvorhos* og *derhos* (ligesom, ligeledes, samtidig eller anden omskrivning), *nærværende lov* (kan ofte erstattes af: loven eller denne lov), *angående* og *vedrørende* (om), *vil være at* (skal), *er pligtig at* (skal), *er bemyndiget til at* (kan), *tilstille* (sende til), *samtlige* (alle).

#### 5. Overflødige ord og udtryk.

Ord og udtryk, som i sammenhængen er overflødige, bør undgås. Det vil ofte gælde vendingerne: *det bemærkes*, *det tilføjes* og ordene: *pågældende* og *vedkommende*. Er de sidstnævnte ord ikke overflødige, vil de ofte med fordel kunne erstattes af et mere præcist ord eller udtryk.

Justitsministeriet, den 15. oktober 1969.

Knud Thestrup.

/ Ole Due.

### Cirkulære om udformning af love m. v.

Efter forhandling med justitsministeriet skal statsministeriet henstille, at der iagttages følgende regler for affattelse af de bestemmelser, der ønskes optaget i „Lovtidende“ og „Ministerialtidende“:

#### 1.

For at undgå tvivl om, hvorvidt en bestemmelse må søges i „Lovtidende“ eller i „Ministerialtidende“, bør bestemmelser, som skal optages i „Lovtidende“, *alene* betegnes „lov“, „anordning“ eller „bekendtgørelse“ og bestemmelser, der skal i „Ministerialtidende“, *alene* betegnes „cirkulære“ eller „skrivelse“. Udtryk som f. eks. regulativ, instruks, regler, vejledning m. fl. bør derimod undgås eller i hvert fald kun anvendes sammen med en af ovennævnte betegnelser, som angiver, i hvilken af tiderne bestemmelsen skal søges (f. eks. „bekendtgørelse af regulativ“).

Alene bestemmelser, der retter sig udad til borgerne, bør under betegnelse „anordning“ eller „bekendtgørelse“ optages i „Lovtidende“, medens bestemmelser, der udelukkende rettes til myndigheder o. lign., bør optages i „Ministerialtidende“, jfr. § 5 i lovtidendeloven af 25. juni 1870.

#### 2.

Titlerne bør både i „Lovtidende“ og „Ministerialtidende“ gøres så korte som muligt.

Titlen må dække bestemmelsernes hovedindhold, og overflødige ord bør undgås, f. eks. må „Lov om ekspropriation af . . . . .“ foretrækkes for „Lov om bemyndigelse for ministeren for offentlige arbejder til ekspropriation af . . . . .“.

Korte ord som „om“ bør foretrækkes for „angående“ og „vedrørende“.

Betegnelsen „midlertidig lov“ bør ikke anvendes undtagen på de i grundlovens § 47 omhandlede midlertidige bevillingslove.

Navnet på det ministerium, der har udfærdiget bestemmelsen, skal ikke nævnes i titlen, heller ikke når denne henviser til en ældre bestemmelse. Ved love, der ændrer eller bringer tilføjelser til store lovkomplekser, kan det undertiden være praktisk i parentes at tilføje et stilkord, der angiver ændringens indhold, f. eks. „lov om ændring i lov om rettens pleje (forligsmægling m. v.)“.

Når en ældre bestemmelse nævnes i titlen, bør bestemmelsens nummer og dato udelades af titlen (f. eks. „lov om ændring i lov om hegn“).

#### 3.

Derimod er det nødvendigt, at den fulde titel med nummer og dato anføres ved henvisning til ældre bestemmelser i *teksterne*. Ved henvisning til ældre love, der er optrykt i samlede lovebekendtgørelser, bør disse altid nævnes.

4.

I bestemmelser, der erstatter eller ophæver ældre, bør det udtrykkeligt anføres, hvilke ældre bestemmelser der ophæves. Dette sker for tiden ikke altid ved love og bekendtgørelser og sjældent ved cirkulærer, hvilket vanskeliggør den praktiske brug af bestemmelserne og udfærdigelsen af registre og håndbøger.

5.

Når der i en lov gives bemyndigelse til at genoptrykke en tidligere lov med senere vedtagne ændringer, kan der ved genoptrykket kun medtages de ordrette ændringer, som formelt er gennemført i de vedtagne love.

6.

Marginalnoter og forklarende fodnoter vil ikke blive optaget hverken i „Lovtidende“ eller „Ministerialtidende“. Da den samme sats skal anvendes til lovforslagene behandling i rigsdagen, til særtryk og til „Lovtidende“, må marginalnoter og fodnoter derfor fremtidig undgås i ministeriernes manuskripter.

7.

Den sidste sætning i love og kongelige anordninger affattes således: „Under Vor Kongelige Hånd og Segl“. Stedet for underskrivelsen skal betegnes således: „på Amalienborg“, „på Christiansborg slot“, „på Graasten slot“, „på Fredensborg slot“, „i Jagtuset, Trend skov“, „i Kongeskibet Dannebrog, Kattegat“ eller „i Kongeskibet Dannebrog, Aarhus“. Iøvrigt bør påtegningen på forestillingen nøje følges.

8.

De i love, bekendtgørelser m. v. almindeligt brugte afslutninger, som f. eks. „Hvorefter vedkommende har sig at rette“ eller „Hvilket herved bringes til almindelig kundskab“, må betragtes som overflødige og bør derfor undgås.

9.

Hvor det ikke er bydende nødvendigt, bør bestemmelser ikke sættes i kraft „straks“, jfr. iøvrigt reglen i § 3, 2. pkt., i lovtidendeloven af 25. juni 1870.

*Statsministeriet, den 24. marts 1952.*

P. M. V.

Andr. Møller.

/ N. Elkær-Hansen.

## Bilag 5

Vejledning nr. 33 af 3. juni 2005

## Vejledning om affattelse af forslag til ændringslove m.v.

Vejledningen indeholder retningslinjer for den affattelsesteknik, der bør benyttes i forbindelse med udarbejdelsen af forslag til ændringslove. Disse retningslinjer bør med de fornødne tilpasninger også følges ved udarbejdelse af ændringer af administrative forskrifter, herunder cirkulærer, der er inddelt i paragraffer.

Vejledningens retningslinjer vedrører alene de rent tekniske spørgsmål i forbindelse med affattelse af ændringslovsforslag m.v. For så vidt angår indholdsmæssige og principielle spørgsmål om udarbejdelse af lovforslag, henvises til Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, der bl.a. også behandler spørgsmålet om, i hvilke tilfælde der bør udarbejdes et forslag til ændringslov, og i hvilke tilfælde der i stedet bør udarbejdes et forslag til en ny hovedlov, samt spørgsmålet om, i hvilke tilfælde ændringer af flere love kan og bør foreslås med ét og samme lovforslag.

Vejledningens retningslinjer vedrører endvidere alene affattelsen af tekster til lovforslag m.v. For så vidt angår udfærdigelsen af bemærkninger til lovforslag, henvises til Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v.

Vejledningen afløser Justitsministeriets vejledning nr. 242 af 18. november 1969 om affattelse af forslag til ændringslove m.v. og Justitsministeriets skrivelse af 30. april 2002 om forslag til ændringslove – tegnsætning og kursivering m.v.

### Kapitel 1

#### *Lovforslagets titel og undertitel*

#### 1. Lovforslagets 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 ændringslovsforlaget 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 angivet i parentes efter den egentlige titel (se f.eks. lov nr. 295 af 27. april 2005 om fremskaffelse af humant blod til behandlingsformål (blodforsyningsloven)) kan denne forkortede titel eventuelt anføres i stedet for at anføre lovens fulde titel. 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 ændringslovsforlagets titel, at betegnelsen er fast indarbejdet og ikke kan dække over mere end én bestemt lov.

2. Hvis der med ændringslovsforlaget foreslås ændringer af flere love, bør samtlige af disse lovs titler som udgangspunkt anføres i ændringslovsforlagets titel (»Forslag til lov om ændring af lov om ..., lov om ... og lov om ...«).

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 forskellige andre love« (se f.eks. lov nr. 215 af 31. marts 2004 om ændring af retsplejeloven og for-

skellige 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. 386 af 22. maj 1996 om ændring af forskellige lovbestemmelser om umyndighed m.v. og lov nr. 145 af 25. marts 2002 om ændring af forskellige love som følge af sammenlægningen af de bornholmske kommuner).

Hvis ændringslovforslaget også indeholder bestemmelser om, at en lov ophæves, skal titlen på denne lov dog altid være anført (se f.eks. lov nr. 323 af 5. maj 2004 om ændring af lov om jernbanevirksomhed m.v. og lov om luftfart og om ophævelse af lov om jernbanesikkerhed m.v.). 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 Fødevarerministeriets område).

3. 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. 381 af 6. juni 2002 om ændring af retsplejeloven (Forbedret vidnebeskyttelse)). Vedrører ændringslovforslaget flere forskellige emner, bør de væsentligste opføres i undertitlen (se f.eks. lov nr. 432 af 10. juni 2003 om ændring af færdselsloven (Motorvejshastighed, skærpet håndhævelse af hastighedsgrænserne og andre initiativer til forbedring af færdselssikkerheden) og lov nr. 228 af 2. april 2003 om ændring af straffeloven, adoptionsloven og retsplejeloven (Børnepornografi, seksuel udnyttelse af børn, salg af børn og gennemførelse af straffesager om seksuelt misbrug af børn m.v.)).

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

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

## Kapitel 2

### Lovforslagets opbygning

5. Forslaget opbygges efter følgende systematik:

## § 1

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 en paragraf for hver lov, der ændres.

## § 2

Bestemmelser om ikrafttræden samt eventuelle overgangsregler (de sidste i ét eller flere selvstændige stykker). Ofte er det dog mere hensigtsmæssigt at udskille overgangsreglerne til en eller flere selvstændige paragraffer, der følger umiddelbart efter bestemmelsen om lovens ikrafttræden (se eksemplet i bilag 1, § 3).

## § 3

Eventuelle bestemmelser om lovens territoriale gyldighed (Færøerne og Grønland – se eksemplet i bilag 1 på den standardformulering, der anvendes i de i praksis ofte forekommende tilfælde, hvor loven ikke skal gælde umiddelbart for Færøerne og Grønland, men skal kunne sættes i kraft for disse landsdele med visse afvigelser).

6. 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 § 2 eller senere paragraffer opdelt i flere stykker, forsynes også stk. 1 med stykkebetegnelse.

7. Hvis lovforslaget 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 ...«.

## Kapitel 3

### Lovforslagets indledning

8. I indledningen til § 1 angives den lov, der skal ændres, med nummer, dato og fuldstændig titel:

»I lov nr. ... af ... om ... foretages følgende ændringer:«.

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

**9.** Er loven med senere ændringer skrevet sammen i en lovbekendtgørelse, angives alene lovens titel, hvorefter lovbekendtgørelsen anføres med nummer og dato:

»I lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., foretages følgende ændringer:«.

**10.** Er der tidligere foretaget ændringer af loven, uden at der derefter er blevet udstedt en lovbekendtgørelse, bør der foruden til loven henvises til ændringslovene:

»I lov nr. ... af ... om ..., som ændret ved lov nr. ... af ..., foretages følgende ændringer:«.

Det er dog ikke nødvendigt at henvises til ændringslove, der har mistet deres betydning som følge af senere ændringslove.

Er en af de tidligere ændringer indeholdt i en hovedlov eller i en lov, der ændrer flere love (samlelov) bør den paragraf, hvor ændringen findes, nævnes (*se f.eks. indledningen til lov nr. 214 af 22. april 2002 om ændring af adoptionsloven (Nedlæggelse af Adoptionsrådet) og indledningen til lov nr. 216 af 22. april 2002 om ændring af tinglysningsloven (Udvidet ekstern terminaladgang til tinglysningsregistrene)*).

**11.** 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 ændringer:«.

**12.** Er der i de tilfælde, som nævnes under pkt. 10 og 11, et større antal mellemliggende ændringslove, kan opregningen af disse gøre formuleringen for omfattende. Indledningen kan i så fald i stedet affattes på følgende måde:

»I lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., som ændret senest ved lov nr. ... af ..., foretages følgende ændringer:«.

Medfører lovforslaget ændring af bestemmelser i loven, som i den gældende affattelse hidrører fra en mellemliggende ændringslov, bør denne dog altid nævnes i indledningen. Indledningen kan da affattes på følgende måde:

»I lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., som ændret bl.a. ved lov nr. ... af ... og senest ved lov nr. ... af ..., foretages følgende ændringer:«.

## Kapitel 4

### Udformningen af de enkelte ændringer

**13.** 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.

**14.** Ændringerne opstilles i samme rækkefølge som de bestemmelser, der skal ændres, jf. dog nedenfor under pkt. 17.

**15.** 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) ..«.

**16.** Skal flere paragraffer ophæves, og skal mellemliggende paragraffer ikke ændres, samles ophævelserne under et enkelt nummer, f.eks. således:

»§§ 7, 9 og 13 ophæves.« eller »§ 5 og § 7, stk. 3, ophæves.«

**17.** Hvis et enkelt ord eller udtryk ændres på nøjagtig samme måde i flere paragraffer, samles ændringerne under et enkelt nummer ved den paragraf, hvor ordet eller udtrykket først forekommer, også selv om der sker ændring af mellemliggende paragraffer. Hvis det samme ord eller udtryk ændres på nøjagtig samme måde alle steder i loven, hvor det forekommer, kan følgende formulering anvendes:

»Overalt i loven ændres ».. (citeret passus) ..« til: ».. (citeret passus) ..«.(*se f.eks. lov nr. 383 af 6. juni 2002 om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd (Ændring af reglerne om landzoneadministrationen og reglerne om planlægning til butiksførmål)*).

Denne formulering kan imidlertid kun anvendes, hvis ordet eller udtrykket står på nøjagtig samme måde alle de steder, hvor det skal ændres. Der skal således tages højde for store og små be-



gyndelsesbogstaver og for forskellige bøjningsformer.

**18.** Den bestemmelse, ændringen vedrører, bør præciseres mest muligt. 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«.

**19.** Skal der indsættes nye paragraffer, stykker, numre, litra eller punktummer, bør det af teksten klart fremgå, om de nye bestemmelser erstatter eller supplerer den gældende tekst. Det vil f.eks. være tvetydigt i forbindelse med indsættelse af et nyt stykke at skrive: »I § 2 indsættes som nyt stk. 3:«, hvis der i forvejen i den pågældende paragraf er et stk. 3, som skal opretholdes. I stedet bør følgende formulering anvendes:

»I § 2 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

»Stk. 3. .... .«

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.«

Hvis § 2 består af flere stykker og det nye stykke skal indsættes til sidst i bestemmelsen, anvendes den formulering, der er vist i følgende eksempel (hvor § 2 består af to stykker):

»I § 2 indsættes som stk. 3:

»Stk. 3. ... .«

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

*Eksempel 1 – ændring af en paragraf bestående af 6 stykker, hvor stk. 2 skal ophæves og afløses af et nyaffattet stk. 2, og hvor der efter det nyaffattede stk. 2 skal indsættes et helt nyt stykke:*

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

»Stk. 2. .... .«

Stk. 3. .... .«

Stk. 3-6 bliver herefter stk. 4-7.«

*Eksempel 2 – 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:*

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

»Stk. 2. .... .«

Stk. 4-6 bliver herefter stk. 3-5.«

**20.** Som det fremgår af de ovenfor under pkt. 19 anførte eksempler, bør det angives i slutningen

af det pågældende nummer i ændringslovforslaget, hvis indsættelse eller ophævelse af nye stykker, numre eller litra medfører ændringer i nummerangivelsen (se også eksemplerne i bilag 1, § 1, nr. 9 og 12).

Hvis der i samme nummer sker ændring af det eller de følgende stykker, kan rykningen dog indføres i teksten (se eksemplet i bilag 1, § 1, nr. 7).

**21.** Foreslås en ny affattelse af en paragraf eller et stykke, nummer eller litra, bør paragraf-, stykke-, nummer- eller litrabetegnelsen medtages i den nye affattelse (se eksemplerne i bilag 1, § 1, nr. 2 og 6).

Omfatter den nye affattelse kun det eller de første stykker i en paragraf, medtages paragrafbetegnelsen dog ikke, da den kan give anledning til den misforståelse, at affattelsen omfatter hele paragraffen. I stedet rykkes begyndelsen af den nye affattelse ind på linjen, således at pladsen til paragrafbetegnelsen lades åben (se eksemplerne i bilag 1, § 1, nr. 5 og 9). Det samme gælder, hvis den nye affattelse kun omfatter det eller de første punktummer i et stykke.

**22.** Ophæves én eller flere paragraffer, ændres de efterfølgende paragraffers nummerering ikke.

**23.** Indføres nye paragraffer i en ubrudt paragrafrække, betegnes den eller de nye paragraffer med den forudgående paragrafs nummer efterfulgt af »a«, »b« osv.

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 § x-tilladelse). Der bør således i reglen gå nogen tid, før et paragrafnummer genbruges.

**24.** 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.

25. Med hensyn til den fremgangsmåde, der kan følges ved affattelsen af forskellige typer af ændringer, henvises i øvrigt til bilag 1.

*Justitsministeriet, den 3. juni 2005*

LENE ESPERSEN

/ Ole Hasselgaard

## Schematisk eksempel på forslag til en ændringslov

**Forslag**

til

**Lov om ændring af lov om ...**

(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 ændringer:

1. Lovens *titel* affattes således:

»**Lov om ...**«.

2. § 1 affattes således:

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

3. § 5 ophæves.

4. 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*:«)

5. § 10, *stk. 1*, affattes således:

»Er ægtefællen under konkurs ... «

6. § 13, *stk. 2*, affattes således:

»*Stk. 2*. Indgives opgørelsen ikke inden ... «

7. I § 14 ophæves *stk. 2*, og i *stk. 3*, der bliver *stk. 2*, udgår »eller adoptivbørn«.

8. § 20, *stk. 2* og *3*, ophæves, og i stedet indsættes:

»*Stk. 2*. Reglerne i *stk. 1* anvendes dog kun ... «

9. § 25, *stk. 1*, ophæves, og i stedet indsættes:

»... «

*Stk. 2*. ... «

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

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

»*Stk. 2*. En arvelader kan ved testamente ... «

11. I § 31 (der forudsættes at indeholde flere (3) stykker) indsættes som *stk. 4*:

»*Stk. 4*. Afgørelsen kan ikke ... «

12. I § 35 (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* og *3* bliver herefter *stk. 3* og *4*.

13. I § 35, *stk. 3*, der bliver *stk. 4*, ændres »1.000 kr.« til: »5.000 kr.«

14. § 37, *stk. 1, 1. og 3. pkt.*, ophæves.

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

»...(*2. og 3. pkt.*) ... «

16. I § 45, *stk. 1*, (der forudsættes at indeholde flere punktnummer) indsættes efter *1. pkt.*:

»... (et eller flere nye punktnummer) ... «

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

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

**§ 2**

Loven træder i kraft den ... .

**§ 3**

*Stk. 1.* ... (overgangsregler)

*Stk. 2.* ...

**§ 4**

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger.



**Vejledning  
om  
udarbejdelse af  
administrative forskrifter**

**Justitsministeriet 1987**

## Vejledningens indhold

		Punkt	Side
Kapitel 1.	<b>Administrative forskrifter.</b>	1- 7	7- 10
	Anvendelse af kgl. anordning	3	8
	Anvendelse af bekendtgørelser	4- 5	8- 9
	Anvendelse af cirkulærer m.v.	6	9
	Anvendelse af vejledninger	7	9- 10
Kapitel 2.	<b>Bekendtgørelsens titel.</b>	8- 12	11- 12
Kapitel 3.	<b>Indledningen til en bekendtgørelse.</b>	13- 28	13- 15
	Indholdet af indledningen	14- 17	13- 14
	Ændringsbekendtgørelser	18- 19	14- 15
	Eksempler på indledninger	20- 28	15
Kapitel 4.	<b>Bekendtgørelsens systematik, opstilling og sprog.</b>	29- 61	17- 28
	Samme retningslinier som for love	29	17
	Systematik	30- 35	17- 18
	Opstilling	36- 41	18- 19
	Paragraffer, stykker, punknummer	42	19- 20
	Opdeling	43- 48	20- 21
	Sprog og tegnsætning	49	21- 22
	Kommunale myndigheder	50	22
	Kønsneutrale betegnelser	51	22- 23
	Tjenesteforskrifter i bekendtgørelser	52	23
	Definitioner	53- 54	24- 25
	Bilag	55	25- 26
	Underskrift	56	26
	Markering i særtryk af ændringer	57	26
	Særtryk af regelsamlinger	58	26- 27
	Eksempler på opregninger	59- 61	27- 28

		Punkt	Side
<b>Kapitel 5.</b>	<b><i>Bekendtgørelsens hjemmel.</i></b>	62- 65	29- 31
	Dispensation fra regler i bekendtgørelser	65	30- 31
<b>Kapitel 6.</b>	<b><i>Straffebestemmelser i bekendtgørelser.</i></b>	66- 85	33- 38
	Hjemmel	66- 68	33- 34
	Tilregnelser	69	34
	Strafferammer	70- 73	34- 36
	Straf for overtrædelse af vilkår m.v.	74	36
	Forsøg	75	36
	Strafansvar for kollektive enheder	76	36- 37
	Objektivt individualansvar	77	37
	Andre retsfølger	78	37- 38
	Eksempler på straffebestemmelser	79- 85	38
<b>Kapitel 7.</b>	<b><i>Udstedelse af bekendtgørelser i tilknytning til EF-regler.</i></b>	86- 91	39- 42
	Anvendelse af forordninger	86- 87	39- 40
	Forordninger fortrænger love og bekendtgørelser	88	40
	Gennemførelse af direktiver	89	40- 41
	Forhåndstransformation	90	41- 42
	Notifikation	91	42
<b>Kapitel 8.</b>	<b><i>Bestemmelser om ikrafttræden og ophævelse.</i></b>	92-113	43- 48
	Ikrafttræden	92- 94	43- 44
	Ophævelse	95- 97	44- 45
	Ophævelse af hjemmelsloven	98- 99	45- 46
	Overgangsregler	100	46
	Territorial afgrænsning	101	46- 47
	Eksempler på ikrafttrædelses- og ophævelsesbestemmelser	102-113	47- 48



		Punkt	Side
<b>Kapitel 9.</b>	<b><i>Kundgørelse af bekendtgørelser.</i></b>	114-125	49- 53
	Kundgørelse på Færøerne	124	52
	Kundgørelse i Grønland	125	52- 53
<b>Kapitel 10.</b>	<b><i>Ændringsbekendtgørelser.</i></b>	126-128	55- 56
<b>Kapitel 11.</b>	<b><i>Kgl. anordninger.</i></b>	129-135	57- 59
	Lovens ikraftsættelse på Færøerne og i Grønland	130-131	57- 58
	Bekendtgørelsens ikraftsættelse på Færøerne og i Grønland	132	58
	Eksempler	133-135	58- 59
<b>Kapitel 12.</b>	<b><i>Cirkulærer.</i></b>	136-141	61- 63
<b>Kapitel 13.</b>	<b><i>Vejledninger.</i></b>	142-154	65- 69
	Retningslinier	145	66
	Vejledningens titel, indhold og systematik m.v.	146-151	66- 68
	Ændring af vejledning	152-153	68- 69
	Optagelse i Ministerialtidende	154	69
<b>Kapitel 14.</b>	<b><i>Forskrifter for udarbejdelse af administrative forskrifter.</i></b>	155-158	71- 72
<b>Kapitel 15.</b>	<b><i>Bortfald af vejledning nr. 80 af 9. april 1973.</i></b>	159	73

## Kapitel 1

### Administrative forskrifter

1. Generelle administrative forskrifter bør i almindelighed udformes som **bekendtgørelser** (evt. kgl. anordninger), der kundgøres i Lovtidende, eller som **cirkulærer**. Konkrete tjenestebefalinger til mange myndigheder bør betegnes **cirkulæreskrivelse**. Informationer om forståelsen af en lovgivning eller administrative forskrifter bør betegnes **vejledning**.

Andre betegnelser for bindende forskrifter (bekendtgørelser og cirkulærer) og for generelle informationer om forståelse og anvendelse af lovgivning (vejledninger) bør ikke anvendes, da de hyppigt efterlader tvivl om, hvorvidt forskriften er bindende eller blot vejledende.

Der er i praksis behov for, at en myndighed kan rette henvendelse til et større antal myndigheder med generelle henstillinger, opfordringer o.l. af ikke-bindende karakter, som f.eks. ministeriers henvendelse til kommunale myndigheder, der administrerer ministeriernes lovgivning.

Sådanne skrivelser bør ikke betegnes som cirkulærer eller cirkulæreskrivelser, da det kan give det fejlagtige indtryk, at de har bindende karakter.

2. Inden for lovgivningsområder, hvor der udsendes et større antal cirkulærer eller vejledninger, vil det ofte af hensyn til overskueligheden være hensigtsmæssigt at opdele cirkulærerne og vejledningerne efter deres emne, således at alle cirkulærer og vejledninger om et givet emne får en særlig betegnelse f.eks. "A-cirkulære" og "A-vejledning", "B-cirkulære", "B-vejledning" o.s.v. På hvert eksemplar af en forskrift angives det, hvilke emner der behandles i A-forskrifterne og B-forskrifterne o.s.v. En sådan opdeling, hvor det af forskrifterne fremgår, om der er tale om cirkulærer eller vejledninger, bør foretrækkes frem for en opdeling af forskrifterne i andre forskrifttyper (kundgørelser, meddelelser, o.s.v.), der som nævnt under pkt. 1 efterlader tvivl om, hvem forskriften retter sig til, og om forskriften er bindende eller ej.

### **Anvendelse af kgl. anordning**

3. Kgl. anordning anvendes kun, hvis den lov, der hjemler forskriften, udtrykkeligt foreskriver det. Endvidere skal kgl. anordning også anvendes, hvis det kræves efter en førkonstitutionel sædvane. Mens det i ældre lovgivning var almindeligt at fastsætte, at administrative regler skulle udformes som kgl. anordninger, f.eks. ved en bestemmelse om, at der "ved kgl. anordning fastsættes regler om ...", udformes bemyndigelser i nyere lovgivninger oftest således, at " ... ministeren fastsætter regler om ...", hvilket betyder, at der skal udstedes en bekendtgørelse (eller et cirkulære), jf. herom nedenfor under pkt. 6 og pkt. 136. Kun i lovbestemmelser, der giver bemyndigelser til at sætte en lov i kraft for Færøerne og Grønland, bør anvendelse af kgl. anordning foreskrives.

### **Anvendelse af bekendtgørelser**

4. Efter lovtidendeloven fra 1870, jf. lovbekendtgørelse nr. 617 af 15. september 1986, er kundgørelse en absolut betingelse for, at en forskrift kan træde i kraft og dermed håndhæves over for borgerne. Det er derfor af afgørende betydning, at regler, der skal håndhæves over for borgerne, udformes som bekendtgørelser (eller kgl. anordninger), der kundgøres efter lovtidendeloven.

Bekendtgørelsesformen skal således anvendes, hvis reglerne skal normere retsstillingen mellem borgere indbyrdes eller pålægge borgere pligter over for det offentlige. Endvidere bør bekendtgørelse også anvendes, hvis reglerne går ud på at tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige.

Beslutningen om, at en kompetence generelt overlades f.eks. af en minister til en styrelse, bør endvidere af hensyn til borgernes mulighed for at kunne vide, hvem der er rette myndighed, altid angives i en bekendtgørelse.

Om valg af den rette form for forskrifterne kan der i øvrigt henvises til Folketingets ombudsmands beretning, 1980, side 677, 1983, side 265 og 1984, side 164 og side 213.

5. Bekendtgørelser bør som hovedregel alene indeholde regler, der retter sig til borgerne. Regler af tjenstlig karakter, der alene er bindende for myndigheder, og rent vejledende udtalelser bør i almindelighed ikke optages i en bekendtgø-

relse, da en sådan placering vil kunne tilsløre stoffets særlige karakter og give bekendtgørelsen et unødigt stort omfang. Tjenstlige forskrifter bør derfor optages i et cirkulære og vejledende stof i en vejledning.

Hvis omfanget af de tjenstlige forskrifter eller det vejledende stof er så begrænset, at det forekommer urimeligt at udarbejde et selvstændigt cirkulære eller en vejledning, kan dette begrænsede stof dog optages i bekendtgørelsen.

Om den sproglige formulering af instrukser for underordnede myndigheder og vejledende udtalelser i bekendtgørelser henvises til pkt. 52.

#### **Anvendelse af cirkulærer m.v.**

6. Cirkulæreformen anvendes for generelle tjenestebefalinger, dvs. bindende generelle forskrifter, der alene retter sig til myndigheder. Cirkulærer og cirkulæreskrivelser må ikke indeholde forskrifter, der direkte normerer borgernes retsstilling, og bør kun indeholde vejledende stof, hvis omfanget heraf er så begrænset, at det ikke med rimelighed kan udskilles til en særskilt vejledning.

Konkrete tjenestebefalinger til mange myndigheder bør som nævnt i pkt. 1 betegnes cirkulæreskrivelse. Herved fremhæves, at indholdet er bindende.

Skrivelser til andre myndigheder, der alene indskræper eller henleder opmærksomheden på eksisterende regler, herunder cirkulærer, bør ikke selv betegnes som cirkulærer.

Om den sproglige formulering af vejledende stof i cirkulærer kan der iøvrigt henvises til de synspunkter, der er nævnt i pkt. 52.

#### **Anvendelse af vejledninger**

7. Vejledningsformen anvendes ved udsendelse af stof, der ikke er bindende. Vejledningsformen skal således f.eks. anvendes ved orientering om reglers indhold og baggrund og i forbindelse med meddelelse af oplysninger om fortolkning og administration af regler. I vejledninger kan der også gives anvisninger på, hvordan en bestemt bindende forskrift eksempelvis kan tænkes overholdt. I vejledninger kan der som nævnt ikke fastsættes forskrifter, der er bindende. Det

vil ofte være hensigtsmæssigt, at de bindende forskrifter, som vejledningen omtaler, eller dele heraf optages som bilag til vejledningen eller indarbejdes i vejledningens tekst med tydelig angivelse af, at det er en gengivelse af en bindende forskrift (lov, bekendtgørelse eller cirkulære).

Ønsker en myndighed at give et større antal myndigheder en vejledning af begrænset omfang om f.eks. et enkeltstående problem, kan myndigheden undlade at betegne meddelelsen som vejledning. Myndigheden kan i stedet betegne meddelelsen som f.eks. "Skrivelse om .....". Samtidig skal stoffets vejledende karakter fremgå af den sproglige formulering, der anvendes.

Som anført ovenfor under pkt. 1, må sådanne meddelelser ikke betegnes cirkulærer eller cirkulæreskrivelser.

## Kapitel 2

### Bekendtgørelsens titel

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

9. Titlen indledes altid med ordene "Bekendtgørelse om ....":

10. For at opnå den kortest mulige titel bør overflødige ord undgås. Det er f.eks. overflødigt at angive, hvem der har udstedt bekendtgørelsen, og i almindelighed også, hvilken lov der giver hjemmel for bekendtgørelsen.

Det er endvidere overflødigt i titlen til en **ændringsbekendtgørelse** at angive den oprindelige bekendtgørelses nr. og dato. Det er tilstrækkeligt at skrive: "Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om ....":

Man bør endvidere i videst muligt omfang anvende korte ord frem for lange. "Bekendtgørelse om ..." bør anvendes i stedet for "Bekendtgørelse vedrørende ....."

11. Er det ikke muligt at udforme en titel, der er dækkende og samtidig kortfattet, kan hovedindhold nævnes med tilføjelsen "m.v." som en advarsel til læseren om, at bekendtgørelsen rummer mere, end titlen umiddelbart angiver.

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

12. Ved udformningen af titlen skal man være opmærksom på, at titlen efter omstændighederne kan få betydning for fortolkningen, når anvendelsesområdet for bekendtgørel-

sen skal fastlægges. Det er derfor også af denne grund vigtigt, at titlen ikke bliver misvisende i forhold til indholdet af bekendtgørelsen.

Er det ikke muligt at udforme en titel, der er kortfattet og samtidig helt præcist angiver bekendtgørelsens anvendelsesområde, bør man udforme en kort og måske mindre præcis titel og foretage den nødvendige afgrænsning i den første paragraf i bekendtgørelsen. Mens f.eks. titlen til en bekendtgørelse om forbud mod fiskeri i et enkelt område kan udformes således: "Bekendtgørelse om forbud mod fiskeri i ....", kan titlen til en bekendtgørelse om forbud mod fiskeri i en række områder udformes således: "Bekendtgørelse om forbud mod fiskeri i visse områder". Samtidig udformes § 1 i bekendtgørelsen således: "Bekendtgørelsen finder anvendelse på fiskeri i .....".

## Kapitel 3

### Indledningen til en bekendtgørelse

**13.** Indledningen til en bekendtgørelse bør indeholde oplysninger om de forhold, der er nævnt nedenfor under pkt. 14-17. Indledningen bør ikke indeholde andet. Der bør således ikke redegøres for baggrunden for bekendtgørelsens udstedelse. Er der behov for at redegøre herfor, bør der udsendes en skrivelse til de mest interesserede adressater, en pressemeddelelse eller vejledning herom, eventuelt sammen med bekendtgørelsen.

Der bør heller ikke optages oplysninger om bekendtgørelsens indhold i indledningen. Har bekendtgørelsen et sådant omfang, at der - undtagelsesvis - er behov for en indholdsfortegnelse, bør denne udformes som et bilag til bekendtgørelsen. En sådan indholdsfortegnelse bør henvise til paragraffer og ikke kun til kapitler.

En afgrænsning af bekendtgørelsens anvendelsesområde må aldrig ske i indledningen. Er der behov for at fastlægge bekendtgørelsens anvendelsesområde, bør det ske i den første paragraf. Afgrænsningen kan endvidere i nogle tilfælde foretages ved hjælp af bekendtgørelsens titel, jf. herom pkt. 12.

En bekendtgørelse, der udelukkende ophæver en (eller flere) bekendtgørelse(r) skal ikke have nogen indledning, se pkt. 108.

#### Indholdet af indledningen

**14.** I indledningen angives hjemmelen for bekendtgørelsen. Angivelsen af hjemmelsloven bør omfatte lovens nr., dato og titel samt de paragraffer og eventuelt stykker, der indeholder hjemmel for bestemmelserne i bekendtgørelsen, se f.eks. pkt. 20. Er loven ændret, angives det kun i det omfang, ændringen har berørt hjemmelsbestemmelserne (om formuleringen se f.eks. pkt. 21). Er der siden lovens gennemførelse udstedt en lovebekendtgørelse, angives dennes nr. og dato i stedet for lovens nr. og dato, se f.eks. pkt. 22. Endvidere nævnes kun de ændringslove, der er gennemført, efter at lovebekendtgørelsen er udstedt, og som har berørt hjemmelsbestemmelserne (om formuleringen, se f.eks. pkt. 23).



15. Såfremt hjemmelsloven bestemmer, at der skal føres forhandling med eller indgåas aftale med f.eks. en anden myndighed, før bekendtgørelsen udstedes, angives det i indledningen, at forhandlingen har fundet sted eller aftale er indgået, se f.eks. pkt. 24. Derimod er det overflødigt at nævne, hvem der i øvrigt har været forhandlet m.v. med i forbindelse med bekendtgørelsens udarbejdelse.

16. Er bekendtgørelsen udstedt efter bemyndigelse fra den, der ifølge loven umiddelbart har adgang til at fastsætte regler (typisk en minister), bør bemyndigelsen nævnes i indledningen. Er bemyndigelsen givet i henhold til en udtrykkelig lovbestemmelse herom, nævnes denne, se f.eks. pkt. 25.

17. Udstedes en bekendtgørelse (bl.a.) for at gennemføre et EF-direktiv eller en traktat, vil direktivet eller traktaten kunne have betydning for fortolkningen af bekendtgørelsen. Direktivet eller traktaten bør derfor nævnes i indledningen, se f.eks. pkt. 26.

#### **Ændringsbekendtgørelser**

18. En ændringsbekendtgørelse har ingen indledning. Derimod angives i indledningen til § 1 den oprindelige bekendtgørelse med nr., dato og titel og senere foretagne ændringer heri efter samme retningslinier, som anvendes ved udformning af ændringslove, jf. herom Justitsministeriets vejledning af 18. november 1969 om affattelse af forslag til ændringslove m.v. afsnit IV. Derimod skal ændringsbekendtgørelsen aldrig angive hjemmelen til ændringen.

19. Efter ændringen skal bekendtgørelsens angivelse af hjemmel m.v. opfylde de krav, der er nævnt ovenfor under pkt. 13 - 17. Opfylder indledningen ikke (længere) disse krav, f.eks. på grund af ændring af hjemmelsloven, eller fordi ændringsbekendtgørelsen udstedes med hjemmel i en lovbestemmelse, der ikke er nævnt i indledningen til den eksisterende bekendtgørelse, må indledningen til den oprindelige bekendtgørelse ændres. Dette sker ved at optage en bestemmelse herom i ændringsbekendtgørelsen, se f.eks. pkt. 27.

Opfylder indledningen til den eksisterende bekendtgørelse derimod de nævnte krav efter ændringen, nævnes hjem-

melsspørgsmålet slet ikke i ændringsbekendtgørelsen, se pkt. 28.

Om valget imellem udarbejdelse af en ny bekendtgørelse og en ændringsbekendtgørelse kan henvises til pkt. 126.

### Eksempler på indledninger

**20.** I medfør af § 3, § 5, stk. 2, § 8 og § 9, stk. 2, i lov nr. ... af ... om ... fastsættes:

**21.** I medfør af § .... i lov nr. ... af ... om ..., som ændret ved lov nr. ... af ... og lov nr. ... af ..., fastsættes:

**22.** I medfør af § .... i lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., fastsættes:

**23.** I medfør af § .... i lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. som ændret ved lov nr. ... af ..., fastsættes:

**24.** I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ... og efter forhandling med ... fastsættes:

**25.** I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ... fastsættes efter bemyndigelse (evt.: "efter bemyndigelse i henhold til § ..."):

**26.** I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ... og under hensyn til Rådets/Kommissionens direktiv nr. ... af ... om ... fastsættes:

### **27. § 1**

I bekendtgørelse nr. ... af ... om ... foretages følgende ændringer:

1. I indledningen indsættes efter "§ 17, stk. 1": "§ 18" (eller: Indledningen affattes således: "I medfør af ...").

2. I § ... ændres ....

### **28. § 1**

I bekendtgørelse nr. ... af ... om ... foretages følgende ændringer:

1. I § ... indsættes efter "...": "...".

2. ....

## Kapitel 4

### Bekendtgørelsens systematik, opstilling og sprog

#### Samme retningslinier som for love

29. For brugerne af reglerne har bekendtgørelser i det væsentlige den samme betydning som love, hvorfor bekendtgørelser med hensyn til systematik, opstilling og sprog i videst muligt omfang bør følge de retningslinier, der anvendes ved udformning af love.

#### Systematik

30. Hvilken systematik der skal vælges må i første række bero på, hvorledes der skabes det bedste overblik over reglerne i bekendtgørelsen. Systematikken må således afhænge af karakteren af de regler, bekendtgørelsen i det enkelte tilfælde skal indeholde, hvorfor det ikke er muligt at opstille generelle retningslinier herfor, bortset fra det der er nævnt nedenfor under pkt. 31-35.

31. Er det nødvendigt at afgrænse bekendtgørelsens anvendelsesområde, bør en regel herom i almindelighed placeres først i bekendtgørelsen, se herom pkt. 12.

32. Skal bekendtgørelsen indeholde en almindelig regel og undtagelser herfra, bør den almindelige regel placeres før undtagelsesreglerne, og undtagelsesreglerne bør placeres i de følgende stykker eller paragraffer. Er det i særlige tilfælde ikke hensigtsmæssigt at placere undtagelsesbestemmelserne i umiddelbar tilknytning til den almindelige regel, skal den almindelige regel indeholde en henvisning til undtagelsesbestemmelserne. Dette kan ske ved, at der i den almindelige regel indsættes "jf. dog § .." eller "bortset fra de tilfælde, der er nævnt i § ..".

33. Kan en bekendtgørelses indhold opdeles i regler, der afgrænser borgernes rettigheder og pligter, og andre regler, der ikke på samme måde har betydning for borgerne, f.eks. om sagers behandling, straf m.v., vil det ofte være hensigtsmæssigt at placere reglerne om borgernes rettigheder og pligter før de andre regler.

**34.** Skal bekendtgørelsen indeholde en regel om, at den ikke gælder for Færøerne eller Grønland, indsættes denne regel om territorial gyldighed som den sidste paragraf i bekendtgørelsen.

**35.** Regler om bekendtgørelsens ikrafttræden, om ophævelse af andre bekendtgørelser og overgangsbestemmelser placeres sidst i bekendtgørelsen, eller, hvis bekendtgørelsen indeholder en paragraf som nævnt under pkt. 34, umiddelbart før denne paragraf.

### **Opstilling**

**36.** Indeholder bekendtgørelsen mere end 15-20 paragrafer, vil det ofte af hensyn til overskueligheden være hensigtsmæssigt at inddele den i kapitler, der forsynes med overskrifter. En kapitelinddeling uden overskrifter bør undgås, da den ikke bidrager til overskueligheden. Endvidere bør man i videst muligt omfang undgå intetsigende overskrifter, som f.eks. "Indledende bestemmelser", "Almindelige bestemmelser", "Særlige bestemmelser" eller "Afsluttende bestemmelser".

**37.** Ved formuleringen af overskrifterne skal man være opmærksom på, at overskriften kan få karakter af fortolkningsbidrag, navnlig når anvendelsesområdet for reglerne i kapitlet skal fastlægges. Samtidig skal overskrifterne være dækkende for indholdet af kapitlet, jf. iøvrigt pkt. 8-12 om titler til bekendtgørelser. Disse krav til overskrifterne skal man også være opmærksom på ved senere ændringer af bekendtgørelsen, hvor det således kan være nødvendigt at foretage ændringer i overskrifterne.

**38.** Ved kapitelinddeling anvendes arabertal. Kapitelbetegnelsen og overskriften anbringes på hver sin linie. Overskriften kursiveres. Eks:

"Kapitel 1.  
*Ægteskabsbetingelser.*"

**39.** Hvis der inden for et kapitel er behov for en yderligere opdeling, kan den enkelte paragraf eller gruppe af paragrafer forsynes med overskrift. Også disse overskrifter skal for-

muleres under hensyn til, at de har fortolkningsmæssig betydning og til, at de skal være dækkende for de regler, der følger efter overskriften og indtil næste overskrift. Også disse overskrifter kursiveres.

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

**41.** Er bekendtgørelsen omfattende og indholdet så forskelligartet, at inddeling i kapitler og yderligere inddeling ved overskrifter inden for det enkelte kapitel ikke giver den nødvendige overskuelighed, kan kapitlerne samles i afsnit. Her anvendes romertal og fed sats. Eks:

**"Afsnit III.  
Særforsorg."**

**Paragraffer, stykker, punkummer**

**42.** Den grundlæggende inddeling af stoffet sker i øvrigt i paragraffer, stykker og punkummer. Paragrafbetegnelse skal være fortløbende gennem hele bekendtgørelsen, uanset om den er opdelt i kapitler og i afsnit. Man bør ikke, som det f.eks. er sket i den grønlandske retsplejelov, lovbekendtgørelse nr. 99 af 21. marts 1984, lade hvert kapitel begynde med § 1, da det forringer overskueligheden og vanskeliggør en sikker citering. Inddeling efter et decimalsystem bør også i almindelighed undgås. Kun i omfattende og meget teknisk prægede forskrifter, kan en sådan inddeling være hensigtsmæssig. Som eksempler kan nævnes bekendtgørelse nr. 664 af 16. december 1982 af reglement om miljøbeskyttelse.

Der kan være grund til at understrege, at anvendelse af decimalsystemet ikke medfører en ændring af de krav, der må stilles til formulering af reglerne, f.eks. i henseende til sproglig affattelse, præcision og opdeling af stoffet i korte regler. Det skal således fortsat være muligt at kunne henvise og præcist betegne bestemte regler i en sådan forskrift. Det gælder i særlig grad i forbindelse med angivelsen i straffe-

bestemmelser af de regler i forskriften, der skal være strafbelagte.

### **Opdeling**

**43.** Bekendtgørelsens tekst bør opdeles i så mange paragraffer og stykker som muligt, da det letter tilegnelsen og overblikket.

**44.** Paragrafbetegnelsen anføres ud for første stykke i paragraffen. Ud for følgende stykker anføres stk-betegnelsen. Liniebrud i et stykke må ikke forekomme bortset fra tilfælde, hvor der anvendes en nummereret opregning. Se pkt. 45-47.

**45.** En opregning, f.eks. af betingelser eller af tilfældegrupper, bliver ofte mere overskuelig, hvis den nummereres. I den nummererede opregning må ikke medtages betingelser af forskellig karakter, f.eks. materielle betingelser sammen med processuelle betingelser. Nummereringen bør i øvrigt ske med arabertal efterfulgt af en halvparentes for at adskille numrerne fra stykkerne. Halvparentesen medtages derimod ikke, når der i andre regler eller skrivelser henvises til nummeret. I henvisningen bruges i øvrigt betegnelsen "nr." og ikke "pkt.", der er den sædvanlige forkortelse for et punktum i et stykke. (Eks. "Industriministeren kan fravige betingelsen i § 3, stk. 2, nr. 4"). Der bør i almindelighed ikke tilføjes nogen tekst efter sidste nummer i en opregning, da det ofte kan give anledning til tvivl, om tilføjelsen vedrører det sidste nummer eller hele opregningen.

**46.** En opregning kan udformes som én sætningskæde, se f.eks. pkt. 59. Som eksemplet viser, kan der i indledningen anføres det, der er fælles for numrene i opregningen, selvom man herved "tager hul" på den sætning, der fortsættes i opregningen. Indledningen kan afsluttes med et kolon, selvom der efter almindelige regler om tegnsætning, bortset fra opregningen, skulle have været komma eller ikke have været noget tegn.

De enkelte numre begynder med lille bogstav og adskilles med komma. Efter næstsidste nummer sluttes med ordet "og" eller ordet "eller".

I en opregning, der er udformet som en sætningskæde, må

der ikke i det enkelte nummer indsættes selvstændige opregninger eller punktummer, da man herved vil vanskeliggøre overblikket og citeringen.

**47.** Indeholder opregningen ikke en sætningskæde, se f.eks. pkt. 60, afsluttes indledningen altid med kolon. I hvert nummer anvendes stort begyndelsesbogstav, og der afsluttes med punktum.

I sådanne opregninger kan der i det enkelte nummer indsættes selvstændige punktummer eller en ny opregning, hvis det ikke forringer overblikket i væsentlig grad. Indsættes selvstændige opregninger, anvendes små bogstaver efterfulgt af en halvparentes, se f.eks. pkt. 61. Ved henvisninger i andre bestemmelser og i skrivelser m.v. til et led i en sådan opregning medtages halvparentesen ikke. I øvrigt betegnes et sådant led "litra". (Eks: "Undervisningsministeren kan give tilladelse, hvis betingelsen i § 4, stk. 3, nr. 2, litra b, er opfyldt".)

**48.** Opregning ved brug af vandrette streger og linieopdeling, således som de f.eks. bruges i EF-forskrifter, må ikke anvendes. Herved mistes overblikket, og det gøres vanskeligt at angive en præcis henvisning i f.eks. ændringsforskrifter.

### **Sprog og tegnsætning**

**49.** Der anvendes den retskrivning, som er fastlagt af Dansk Sprognævn i Retskrivningsordbogen, 1986. Opmærksomheden henledes på, at efter den nye Retskrivningsordbog skal navne på offentlige institutioner skrives med stort, f.eks. Ministeriet for Kulturelle Anliggender.

Om sproget kan man generelt sige, at der bør tilstræbes et sprog, der er enkelt og jævnt med hensyn til såvel ordvalg som sprogstil. Kancelliudtryk og fremmedord bør så vidt muligt undgås. Det samme gælder flertydige og overflødige ord. Endvidere bør tekniske ord og fagudtryk, dvs. ord og udtryk, som er udviklet og overvejende anvendes inden for en snævrere fagkreds, ikke - eller i alt fald ikke uden nærmere forklaring - bruges i forskrifter, der henvender sig til personer uden for den pågældende kreds. I øvrigt kan der henvises til vejledning nr. 224 af 15. oktober 1969 om sproget i love og andre retsforskrifter.

Der anvendes den tegnsætning, som er angivet i Retskrivningsordbogen. Der bør i administrative forskrifter anvendes den kommateringsmåde, som er angivet i Retskrivningsordbogens paragraf 46-52 (grammatisk komma).

Tankestreger virker meget iøjnefaldende i en trykt tekst. De henleder opmærksomheden særligt på det indskud, som de omgiver, hvad der normalt ikke er hensigten i retsforskrifter, og de bryder sammenhængen i sætningskæden. Er der tale om et kort indskud i en ret enkelt opbygget sætningskæde, kan indskuddet i stedet afgrænses ved komma. Er sætningskæden så kompliceret, at tankestregerne er nødvendige for forståelsen, er der al mulig grund til at søge kæden opdelt i flere.

Semikolon bør ikke anvendes, da det ved citering kan forveksles med et punktum.

Formen "og/eller" må ikke anvendes. Den kan i forskrifter altid erstattes med ét af ordene.

### **Kommunale myndigheder**

**50.** Når der i en forskrift skal tillægges en kommune forvaltningskompetence, bør den kompetente myndighed betegnes som "kommunalbestyrelsen" eller "amtsrådet" og ikke "kommunen", "teknisk forvaltning" eller "undervisnings- og kulturudvalget".

Dette gælder dog ikke, hvis der i lovgivningen er udtrykkelig hjemmel til at gøre indgreb i den kommunale enhedsforvaltning, f.eks. ved at kompetencen henlægges endeligt til et udvalg. Om formuleringen i straffebestemmelserne se dog pkt. 76 og 83.

### **Kønsneutrale betegnelser**

**51.** Anvendelse af hankønsform, der var almindelig indtil for få år siden, bør normalt undgås. Det bør i stedet tilstræbes at anvende kønsneutrale betegnelser for personer, såfremt dette kan lade sig gøre på en sproglig hensigtsmæssig måde. Dette er bl.a. fastsat i Statsministeriets skrivelse af 5. december 1980 til samtlige ministerier.

Der kan ikke gives noget entydigt svar på, hvorledes regler bedst kan formuleres kønsneutralt.



Undertiden kan reglen udformes således, at man så vidt muligt angiver personen med betegnelsen for den funktion, som har betydning i den pågældende forskrift. F.eks. kan sætningen "Hvis en advokat får ....., skal han ..." erstattes af "Hvis en advokat får ....., skal advokaten ...". Denne udformning kan dog i nogle tilfælde virke sproglig tung. Det vil derfor undertiden være bedre at erstatte én hovedsætning og en eller flere bisætninger med flere hovedsætninger og i samtlige hovedsætninger anvende betegnelsen for personen. En sådan opdeling i flere hovedsætninger letter i øvrigt også normalt tilegnelsen af retsreglens indhold.

I vejledning nr. 224 af 15. oktober 1969 om sproget i love og andre retsfor skrifter er det nævnt i afsnit IV, pkt. 5, at man ofte med fordel kan erstatte ordene "pågældende" og "vedkommende" med mere præcise ord eller udtryk. Kravet om, at der skal anvendes kønsneutrale betegnelser, kan imidlertid gøre det nødvendigt at anvende disse udtryk. I så fald skal man imidlertid sikre sig, at der ikke hos læseren af forskriften kan opstå tvivl om, hvem udtrykkene henviser til. Kan der opstå en sådan tvivl, skal reglen formuleres uden anvendelse af disse udtryk.

### **Tjenesteforskrifter i bekendtgørelser**

**52.** Som anført i pkt. 5, kan tjenstlige forskrifter og vejledende udtalelser undtagelsesvis optages i en bekendtgørelse, hvis omfanget af dette stof er så ringe, at det forekommer urimeligt at udfærdige et selvstændigt cirkulære eller vejledning.

Placeringen af dette stof i en bekendtgørelse stiller imidlertid visse krav til den sproglige formulering, idet stoffets særlige karakter på grund af dets placering i en bekendtgørelse skal fremhæves for at undgå misforståelser. Navnlig er det ikke tilstrækkeligt at angive vejledende stofs særlige karakter ved anvendelse af "bør", da dette ord i en bindende retsfor skrift undertiden (om end uheldigt) kan udtrykke en bindende regel, typisk en hovedregel, der kan fraviges under særlige omstændigheder. Stoffets vejledende karakter bør fremhæves på anden måde, f.eks. ved anvendelse af "kan" eller "det vil (kan) ofte være hensigtsmæssigt ....".

Derimod er der naturligvis ikke noget til hinder for at anvende "bør" i en selvstændig vejledning.

### Definitioner

**53.** Undertiden optages der definitionsbestemmelser i love og andre forskrifter, herunder bekendtgørelser. Formålet med en definitionsbestemmelse vil oftest være at lette den sproglige udformning ved at anvende det definerede udtryk i samtlige regler frem for en måske længere beskrivelse. Formålet kan også være at præcisere et udtryk, der ikke i forvejen har et tilstrækkeligt præcist indhold.

Definitionsbestemmelsen bør i givet fald placeres i en af de første paragraffer og formuleres således: "Ved .... forstås i denne bekendtgørelse .....".

Definitionsbestemmelser kan ofte give en forskrift et fremmedartet og noget teknisk præg. Definition bør derfor alene anvendes, når det findes at være klart nødvendigt.

Det bør så vidt muligt undgås i en "definition" at fastlægge forståelsen af et ord, der er forskellig fra den sædvanlige betydning af ordet. Det gælder i særlig grad med hensyn til dagligdags ord og begreber.

Til illustration heraf kan nævnes:

Lov nr. 199 af 18. maj 1977 om statstilskud m.v. til zoologiske haver fastsætter i § 1, at der ved en zoologisk have "i denne lov (forstås) en virksomhed, der med henblik på forevisning i et anlæg holder en alsidig samling af vilde dyr under forhold, der afviger fra naturtilstanden".

Udtrykket "zoologisk have" er almindelig kendt, og definitionen virker fremmedartet og derfor uheldig, uanset hvor præcis den i øvrigt måtte være.

Formålet med den detaljerede definition kunne være opnået ved i lovens tekst at angive de særlige krav, der skal være opfyldt for, at en zoologisk have kan opnå tilskud efter lovens regler.

Lov nr. 163 af 12. maj 1965 om slagtning, forhandling, udførsel og indførsel af kaniner fastsætter i § 1: "Ved kaniner i denne lov forstås tamkaniner". I lovens øvrige bestemmelse tales der blot om "kaniner".

Denne definition kunne man have undgået uden at gøre den sproglige fremstilling unødigt tung ved at have talt om "tamkaniner" i de enkelte bestemmelser eller ved at have af-

grænset lovens anvendelsesområde til kun at omfatte tamkaniner.

Færdselekslovens § 11 fastsætter, at som "gående anses også den, der løber på ski, skøjter, rulleskøjter eller lignende ....".

Den lidt uheldige definition kunne have været undgået ved at indsætte bestemmelser om, at lovens regler om gående finder anvendelse på ... .

I mange tilfælde er det under internationale forhandlinger nødvendigt at "definere" sig ud af en forskellig forståelse af det samme udtryk i de enkelte lande.

Selvom en konventionstekst eller en direktivtekst derfor definerer en (lang) række begreber, er det ikke sikkert, at det er nødvendigt at overføre alle definitionerne til den danske gennemførelsesforskrift. Hvis der i gennemførelsesforskriften ønskes givet en definition, er det vigtigt, at definitionen ikke er snævrere end den, der er fastlagt i direktivet eller konventionen.

**54.** Er der ikke i sproget et udtryk, der tilstrækkeligt præcist angiver det, som reglerne skal vedrøre, må man overveje, om man skal udforme en definitionsbestemmelse, eller om man skal optage definitionens beskrivelse i den enkelte regel. Bliver den sidste fremgangsmåde for sproglig tung, er det ofte hensigtsmæssigt at udforme definitionen på den måde, at man i den første bestemmelse, hvor der er brug for beskrivelsen, angiver denne fuldt ud og i en parentes tilføjer det udtryk, der anvendes i de efterfølgende bestemmelser i stedet for beskrivelsen. Denne fremgangsmåde er f.eks. anvendt i lov nr. 293 af 8. juni 1978 om private registre m.v., der i § 8 fastsætter: "Den, som ønsker at drive virksomhed med registrering af oplysninger til bedømmelse af økonomisk soliditet og kreditværdighed med henblik på videregivelse (kreditoplysningsbureau), skal ...". I de følgende paragraffer tales blot om "kreditoplysningsbureau".

#### **Bilag**

**55.** Hvis bekendtgørelsen skal indeholde materiale, der ikke eller kun vanskeligt kan indpasses i en paragrafinddeling (f.eks. blanketformularer, tegninger og tekniske specifikationer), er det ofte praktisk at udskille dette materiale til et

bilag til bekendtgørelsen, som der henvises til i bekendtgørelsens tekst. Bilaget vil være en bestanddel af bekendtgørelsen og kan således kun ændres ved en ny bekendtgørelse.

### **Underskrift**

**56.** Bekendtgørelser, der udstedes af et ministeriums departement, underskrives normalt af ministeren og paraferes af en embedsmand. Der gælder dog ingen faste regler herom. Der er således ikke noget retligt til hinder for, at ministeren overlader det til en embedsmand at underskrive bekendtgørelsen. En sådan bekendtgørelse underskrives P.M.V. eller P.M.V., E.B.

Udstedes en bekendtgørelse af en anden institution (direktorat, styrelser m.v.), underskrives den normalt af chefen for institutionen og paraferes af en medarbejder.

Underskriften anbringes efter bekendtgørelsens tekst og før eventuelle bilag. Bekendtgørelsen bør kundgøres umiddelbart efter underskriften, selvom underskriften finder sted i god tid før ikrafttrædelsen. Bl.a. af den grund bør underskrivelsen først finde sted, når den sidste korrektur foreligger.

### **Markering i særtryk af ændringer**

**57.** I særtryk af bekendtgørelser, der afløser tidligere bekendtgørelser, vil det ofte af hensyn til dem, der administrerer reglerne, være hensigtsmæssigt at markere de senest foretagne ændringer med en lodret streg i marginen. På særtrykkets første side bør man henlede opmærksomheden herpå ved at anføre i en fodnote: "Ændringer, der er foretaget siden udfærdigelsen af ... (hidtil seneste ændring) ... er markeret ved en lodret streg i marginen".

### **Særtryk af "regelsamlinger"**

**58.** Oftere finder administrationen af et regelsæt sted på grundlag af særtryk. For dem, der varetager administrationen, er det en lettelse, at hele regelsættet, dvs. loven, eventuelle bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger, er samlet på ét sted. Dette har undertiden ført til, at man har udarbejdet et cirkulære, der gengiver bestemmelser i love og be-

kendtgørelser, og som i øvrigt indeholder regler, der kun er bindende for andre myndigheder, og rent vejledende stof.

Denne fremgangsmåde er uheldig af flere grunde. For det første vil det ofte være vanskeligt at skelne mellem, hvad der er tjenestebefalinger, og hvad der blot skal opfattes som vejledende stof. Dertil kommer, at en indsættelse af bestemmelser fra love og bekendtgørelser i cirkulæret er udtryk for unødigt regelproduktion. Gentages reglerne ikke ordret, frembyder forholdet endvidere principielle betæneligheder.

I stedet for at samle reglerne i et cirkulære bør man imødekomme behovet for et samlet regelsæt ved at udarbejde et cirkulære, der kun indeholder tjenesteforskrifterne og en vejledning, der kun indeholder de vejledende bemærkninger. Som bilag til særtryk af vejledningen kan man herefter optage cirkulæret, loven og bekendtgørelsen eller dele heraf. Herved opnår man en klar adskillelse af de tjenstlige forskrifter og de vejledende udtalelser. Samtidig vil behovet for at gengive bestemmelser fra loven og bekendtgørelsen i vejledningen og cirkulæret være mindre, idet man i vidt omfang i stedet kan henviser til bestemmelserne.

### **Eksempler på opregninger**

**59.** Eksempler på opregninger der indeholder en sætningskæde:

"Ret til at få tilladelse har enhver, der (Eller: Enhver har ret til at få tilladelse, hvis den pågældende)

- 1) er fyldt 25 år,
- 2) har dansk indfødsret,
- 3) har bopæl her i landet og
- 4) ikke er under konkurs."

Eller: "Ægteskabssag kan anlægges her i riget, såfremt(:

- 1) sagsøgte har bopæl her,
- 2) .....,
- 3) ....., eller
- 4) begge ægtefæller er danske statsborgere, og sagsøgte ikke modsætter sig ....."

**60.** Eksempel på opregning, der ikke indeholder en sætningskæde:

"Under Sø- og Handelsretten hører følgende sager:

- 1) Sø- og handelssager, jfr. § 6, stk. 5.  
.....
- 5) Behandling af handlendes, fabrikanters og skibsrederes konkursboer.
- 6) Sager, der ved særlig lovbestemmelse er henlagt til retten."

**61.** Eksempel på blandet opregning:

"Udlevering kan ske på følgende vilkår:

- 1) Den udleverede må ikke drages til ansvar ..., medmindre (:)
  - a) justitsministeren tillader det efter § 20,
  - b) den udleverede har undladt at forlade det land ....., uanset at det har været muligt, eller
  - c) den udleverede efter at have forladt landet frivilligt er vendt tilbage.
- 2) Den udleverede må ikke ....."

## Kapitel 5

### Bekendtgørelsens hjemmel

**62.** Forskrifter, der skal have retlig bindende virkning for borgere, virksomheder m.v., skal som hovedregel have hjemmel i lov. Der findes dog nogle mere generelle forskrifter, der uden at have hjemmel i lov er af bindende karakter for borgerens benyttelse af offentlige institutioner, så som f.eks. sygehuse. Disse såkaldte anstaltsanordninger vil ikke blive behandlet i det følgende, men opmærksomheden henleder på, at der er snævre grænser for, hvilke forskrifter der kan fastsættes i en anstaltsanordning uden yderligere hjemmel.

En bekendtgørelse bør som hovedregel alene indeholde de bestemmelser, som fastsættes med hjemmel i bemyndigelsesbestemmelsen og som retter sig mod borgerne, jf. herom pkt. 4-5.

Hvilken regulering der kan udfærdiges med en bestemt hjemmel, må afgøres ved almindelig lovforklaring. I den forbindelse skal der særligt peges på, at jo mere indgribende reglerne er, des sikrere må hjemmelen være. Bestemmelser af særligt indgribende karakter kan således alene udstedes, såfremt hjemmelsloven indeholder en udtrykkelig bemyndigelse hertil. Der må således i almindelighed kræves udtrykkelig hjemmel til at fastsætte bestemmelser om f.eks. straf og bebyrdende regler med tilbagevirkende kraft. Det kræver endvidere særlige holdepunkter i loven eller dens forarbejder at fastsætte bestemmelser, der fraviger andre lovbestemmelser eller fraviger almindeligt anerkendte retsgrundsætninger. Som eksempel herpå kan nævnes, at der må kræves lovhjemmel for, at den almindelige ulovbestemte rekurs kan fraviges.

På tilsvarende måde er det almindeligt antaget, at offentlig myndighedsudøvelse, f.eks. meddelelse af tilladelser eller udførelse af kontrolforanstaltninger, sker uden betaling. En fravigelse heraf kræver lovhjemmel.

Derimod kræver det i almindelighed ikke lovhjemmel, at en minister overlader den adgang, ministeren har efter loven til at træffe konkrete afgørelser eller fastsætte generelle forskrifter, til en myndighed, der står i et underordningsforhold

til ministeren. En sådan delegation er kun afskåret, hvis der i hjemmelsloven eller dens forarbejder er holdepunkter herfor. Overladelse af beføjelser til myndigheder, der ikke er i et underordningsforhold, eller til private, herunder interesse- og brancheorganisationer, kan derimod normalt ikke ske uden særlig lovhjemmel.

**63.** Regler, der har hjemmel i forskellige love, kan samles i én bekendtgørelse, hvis det er hensigtsmæssigt som følge af reglernes indbyrdes sammenhæng. Er der forskel på de bestemmelser i hjemmelslovene, der får betydning ved anvendelsen af bekendtgørelsen, herunder især lovenes straffebestemmelser og bestemmelser om administrativ klage, må det klart angives, hvilke love de enkelte bestemmelser i bekendtgørelsen skal ses i sammenhæng med (se f.eks. bekendtgørelse nr. 74 af 14. marts 1968 om forbud mod afsætning af fisk fanget i Lundåkrabukten i Øresund og bekendtgørelse nr. 269 af 2. juli 1968 om tilvirkning, indførsel og forhandling af konsumis m.v.)

**64.** En bekendtgørelse bør ikke indeholde overflødig stof. Lovregler bør derfor kun gengives i bekendtgørelsen, hvis det er nødvendigt for at udforme bekendtgørelsen på en forståelig måde. For at undgå retsusikkerhed, skal gengivelsen af en lovbestemmelse så vidt muligt være ordret og ske med henvisning til lovbestemmelsen. Eks. "Efter § 3 i lov nr. ... af ... om ... skal ....."

Giver det ikke anledning til tvivl, hvilken lov der henvises til, kan følgende formulering anvendes: "Efter § 3 i loven om ..... skal ...."

#### **Dispensation fra regler i bekendtgørelser**

**65.** Den myndighed, der har udstedt en bekendtgørelse, antages i almindelighed at kunne dispensere fra reglerne heri, selvom bekendtgørelsen ikke indeholder en bestemmelse herom. Det er naturligvis en forudsætning, at den pågældende dispensation falder inden for den bemyndigelse i loven, der danner grundlag for bekendtgørelsen. Selvom en udtrykkelig bestemmelse om dispensation således ud fra en strengt retlig betragtning kan siges at være overflødig, bør der medtages en udtrykkelig bestemmelse om dispen-



sation i selve bekendtgørelsen, hvis det må antages, at der kan opstå behov for dispensation. I modsat fald vil borgerne ofte ikke være bekendt med dispensationsmuligheden. Udvikler der sig en mere almindelig praksis for at give dispensation fra en bekendtgørelse, der ikke har en regel herom, bør der under alle omstændigheder indsættes en dispensationsregel.

## Kapitel 6

### Straffebestemmelser i bekendtgørelser

#### Hjemmel

**66.** I ældre love, dvs. love fra før omkring 1960, er der normalt i selve loven fastsat straf for overtrædelse af de forskrifter, der udfærdiges i henhold til loven. Lovens straffebestemmelser omfatter i sådanne tilfælde alle bestemmelser i de udstedte bekendtgørelser, og der er ingen særskilt hjemmel til administrativt at fastsætte bestemmelser om straf. Det er derfor retligt set overflødigt at indsætte nogen straffebestemmelse i bekendtgørelsen. Af hensyn til det ønskelige i at give borgerne den bedst mulige oplysning om deres retsstilling bør der dog i bekendtgørelsen optages en henvisning til lovens straffebestemmelse med en gengivelse af dennes indhold, se pkt. 79.

**67.** I nyere lovgivning vil hjemlen for straf for overtrædelse af administrative forskrifter normalt findes i en bestemmelse, der er formuleret således: "I forskrifter, der udfærdiges efter loven, kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne". I sådanne tilfælde skal straffebestemmelserne i bekendtgørelsen formuleres efter samme retningslinier som dem, der anvendes ved udformning af straffebestemmelser i love.

Dette indebærer, at det for hver enkelt bestemmelse i bekendtgørelsen må overvejes, om det er påkrævet at pålægge strafansvar for overtrædelse af bestemmelsen. Straffebestemmelsen skal iøvrigt formuleres således, at det angives, at overtrædelse af nærmere opregnede regler i bekendtgørelsen straffes med bøde, se pkt. 80. Såfremt det findes mere hensigtsmæssigt, kan straffebestemmelsen i bekendtgørelsen dog i stedet formuleres efter det princip, der er anvendt i straffeloven, dvs. at den strafbare handling beskrives i selve straffebestemmelsen, se pkt. 81. Der er ikke noget til hinder for, at samme bekendtgørelse indeholder nogle straffebestemmelser, der er udformet efter den ene metode, og andre, der er udformet efter den anden. Reglerne kan opdeles i flere selvstændige paragraffer eller optages i én paragraf med flere stykker afhængigt af, hvad der

er mest hensigtsmæssigt. Pkt. 82 viser, hvorledes reglerne kan optages i én paragraf.

**68.** I indledningen til en bekendtgørelse, der indeholder regler om straf, skal den eller de bestemmelser i loven, der giver hjemmel til straffebestemmelserne i bekendtgørelsen, angives, jf. pkt. 14.

#### **Tilregnelser**

**69.** Efter straffelovens § 19 er straffebestemmelser i særlovgivningen anvendelige, også når lovovertrædelsen er begået af uagtsomhed, medmindre det modsatte har særlig hjemmel. Dette står i modsætning til, hvad der efter samme bestemmelse gælder ved overtrædelser af straffeloven, idet straffelovsovertrædelser som hovedregel kun er strafbare i den forsætlige form.

Muligheden for at pålægge straf også for (simpelt) uagtsomme overtrædelser af særlovgivningen kan undertiden indebære resultater, som kan forekomme stødende. Det er generelt ønskeligt, at man i forbindelse med udformningen af såvel love som bekendtgørelser nøje overvejer, om ikke man kan begrænse strafansvaret til tilfælde, hvor der foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, således at straf ikke kan pålægges ved overtrædelser, som alene kan tilregnes gerningsmanden som simpelt uagtsomme.

Selv om lovhjemlen, i henhold til hvilken straffebestemmelsen i bekendtgørelsen fastsættes, ikke selv nævner en sådan begrænsning til forsætlige eller groft uagtsomme forhold, er der intet til hinder for at begrænse strafansvaret på denne måde i den pågældende bekendtgørelse.

#### **Strafferammer**

**70.** Undertiden giver lovbestemmelsen mulighed for, at der i de administrative forskrifter fastsættes regler om frihedsstraf. Lovbestemmelsen kan f.eks. være udformet således: "I forskrifter, der udfærdiges efter loven, kan der fastsættes straf af bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne". Lovbestemmelsen kan også være udformet således: "I forskrifter, der udfærdiges efter loven, kan der fastsættes straf af bøde eller

af bøde eller hæfte eller af bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne”.

Den sidste formulering angiver, at der med hensyn til hver enkelt bestemmelse i bekendtgørelsen skal foretages en vurdering af, om overtrædelse af den pågældende bestemmelse i bekendtgørelsen alene skal være sanktioneret med bøde, eller om der tillige skal være mulighed for at pålægge frihedsstraf, og i bekræftende fald om frihedsstraffen kun skal være hæfte, eller om der tillige skal kunne fastsættes fængselsstraf.

**71.** Det er ikke muligt at fastsætte et højere strafmaksimum end det, som den pågældende lovbestemmelse hjemler.

Der er derimod intet til hinder for i bekendtgørelser at fastsætte et lavere strafmaksimum end det, som lovhjemlen giver mulighed for.

Det må således antages, at også lovbestemmelser, hvorefter der kan fastsættes straf af ”bøde, hæfte eller fængsel indtil ...”, i almindelighed åbner mulighed for, at der kan fastsættes straf udelukkende af bøde eller af bøde eller hæfte i bekendtgørelsen.

**72.** Ved den nærmere udformning af den strafferamme, som skal fastsættes i en bekendtgørelse, er udgangspunktet, at straffen alene er bøde. Frihedsstraf må kun medtages i strafferammen, såfremt der er realistisk udsigt til, at denne strafart faktisk vil blive anvendt i domstolenes strafudmålingspraksis, og muligheden for anvendelse af frihedsstraf bør normalt forudsætte, at forholdet er begået med forsæt.

Hvis der på baggrund af en vurdering som den netop omtalte er grundlag for at åbne mulighed for anvendelse af frihedsstraf, bør man i den pågældende straffebestemmelse begrænse muligheden for anvendelse af frihedsstraf til de tilfælde, hvor den kan forventes anvendt i praksis. Som eksempler på anvendelsen af denne nyere måde at udforme straffebestemmelser på kan henvises til straffebestemmelserne i ophavsretslovens §§ 55-55 d, som affattet ved lov nr. 274 af 6. juni 1985. Her er normalstraffen alene bøde. Straffen kan imidlertid stige til hæfte eller fængsel indtil 1 år, men frihedsstraf kan kun anvendes, såfremt forholdet er begået

med forsæt, og der foreligger særligt skærpende omstændigheder, der i øvrigt i et vist omfang specificeres nærmere i lovtæksten.

**73.** Hvis overtrædelser af bekendtgørelsen kan falde ind under en bestemmelse i loven, der fastsætter højere straf end bekendtgørelsen, bør opmærksomheden henledes herpå i bekendtgørelsen. Om formuleringen se pkt. 84.

#### **Straf for overtrædelse af vilkår m.v.**

**74.** Undertiden indeholder loven hjemmel til, at der i de administrative forskrifter kan fastsættes straf for overtrædelse af f.eks. vilkår, pålæg og forbud, der er meddelt efter de administrative bestemmelser. Selv om loven ikke indeholder en sådan udtrykkelig hjemmel, men blot en hjemmel til at fastsætte straf "for overtrædelse af bestemmelser i" de administrative forskrifter, må det i almindelighed antages, at der er en tilsvarende adgang til at fastsætte straf for overtrædelse af vilkår m.v., der meddeles efter forskrifterne.

#### **Forsøg**

**75.** Efter straffelovens § 21, stk. 3, straffes forsøg kun, når der for overtrædelsen er foreskrevet højere straf end hæfte. Straf for forsøg forudsætter, at der foreligger forsæt hos gerningsmanden. § 21, stk. 3, indebærer, at forsøg på overtrædelse af bestemmelser, hvor straffen (alene) er bøde eller hæfte, ikke straffes, medmindre der er særlig hjemmel hertil, jf. f.eks. straffelovens § 287, stk. 2. Om der i en bekendtgørelse kan indsættes en bestemmelse om straf for forsøg, hvor straffen i øvrigt kun er bøde eller hæfte, afhænger af, om der er den fornødne hjemmel hertil. Da en sådan bestemmelse fraviger straffelovens § 21, stk. 3, må en sådan fravigelse kræve udtrykkelig og klar hjemmel i den pågældende lov. En sædvanlig bestemmelse om, at der kan fastsættes straf for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne, er ikke tilstrækkelig hjemmel.

#### **Strafansvar for kollektive enheder**

**76.** I mange love er der optaget en bestemmelse om, at der for "overtrædelser, der begås af et aktieselskab, anpartsselskab, andelselskab eller lignende, kan pålægges selskabet som sådant bødeansvar" (kollektivt ansvar). I ny lovgivning vil der ofte tillige være medtaget en bestemmelse om straf-

ansvar for kommuner og kommunale fællesskaber, hvis de pågældende bestemmelser efter deres indhold kan overtrædes af en kommune eller et kommunalt fællesskab på samme måde som en privat person.

I almindelighed vil straffebestemmelsen i loven være udformet på en sådan måde, at en sådan bestemmelse om kollektivt bødeansvar også finder anvendelse på overtrædelser af de administrative bestemmelser, der udfærdiges efter loven, hvorfor det kan forekomme retligt overflødigt at optage en bestemmelse herom i bekendtgørelsen. Retsstillingen bør dog understreges ved, at der optages en bestemmelse i bekendtgørelsen, der gengiver lovens regel, se pkt. 83.

### **Objektivt individualansvar**

**77.** Findes der - undtagelsesvis - en bestemmelse i hjemmelsloven om, at "der kan pålægges en virksomheds indehaver bødeansvar, selv om overtrædelserne ikke kan tilregnes ham som forsætlige eller uagtsomme" (objektivt individualansvar), kan denne bestemmelse ikke anvendes på overtrædelser af administrative forskrifter, der er udfærdiget efter loven, medmindre der er udtrykkelig og klar lovhjemmel herfor. Der bør heller ikke fastsættes regler i en bekendtgørelse om, at der skal kunne pålægges objektivt strafansvar, medmindre der i loven er udtrykkelig og klar hjemmel hertil. En sædvanligt formuleret bemyndigelse til at fastsætte straf i de administrative forskrifter for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne er ikke tilstrækkelig hjemmel, medmindre der er klare holdepunkter i forarbejderne for, at der i de administrative regler kan fastsættes objektivt strafansvar. Er der hjemmel til at pålægge et objektivt strafansvar, bør det i bekendtgørelsen nævnes, at "for bødeansvaret fastsættes ingen forvandlingsstraf".

### **Andre retsfølger**

**78.** Hvis loven - undtagelsesvis - indeholder adgang til at anvende sanktioner af usædvanlig karakter ved overtrædelse af bestemmelser i bekendtgørelsen eller på anden måde fraviger almindelige straffe- og retsplejemæssige principper (f.eks. regler om adgang for administrationen til at fastsætte tvangsbøder, til at tilbagekalde tilladelser uden for tilfælde af vilkårsovertrædelse, eller til selv at lade påbudte handlinger

foretage på lovovertræderens bekostning), bør opmærksomheden henledes herpå i bekendtgørelsen ved en regel, der gengiver lovens regel, se pkt. 85.

#### **Eksempler på straffebestemmelser**

**79.** § x. Efter § ... i lov om ..., straffes overtrædelse af bekendtgørelsen med ...

**80.** § x. Med bøde straffes den, der overtræder §§ 3-7, § 8, stk. 2, §§ 10-13, § 14, stk. 3, 2. pkt. ... og § 27.

**81.** § x. Med bøde straffes den, der uden tilladelse importerer varer, som er omfattet af § ....

**82.** § x. Med bøde straffes den, der

- 1) overtræder § ...
- 2) tilsidesætter vilkår, der er fastsat efter § ..., eller
- 3) undlader at efterkomme påbud efter § ...

**83.** § x. Er en overtrædelse begået af et aktieselskab, anpartsselskab, andelsselskab eller lignende, kan der efter § ... i lov nr. ... af ... om ... (Eller: efter § ... i lov om ...) pålægges selskabet som sådant bødeansvar. Er overtrædelsen begået af en kommune eller et kommunalt fællesskab, der er omfattet af § 60 i lov om kommunernes styrelse, kan der efter samme bestemmelse pålægges kommunen eller det kommunale fællesskab som sådant bødeansvar.

**84.** § x. Overtrædelse af § ... straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter § ... i lov nr. ... af ... om ... (Eller: § ... i lov om ....

**85.** § x. Efter § .... i lov nr. ... af ... om ... (Eller: § ... i lov om ....) kan ... ministeren .....

## Kapitel 7

### Udstedelse af bekendtgørelser i tilknytning til EF-regler

#### Anvendelse af forordninger

**86.** EF-forordninger er umiddelbart gældende i Danmark og hverken skal eller må gennemføres ved bindende danske retsakter. Undertiden vedrører en forordning alene en del af et retsområde, således at området i øvrigt kan reguleres ved bekendtgørelse, der har sædvanlig lovhjemmel. I en sådan situation kan forordningens bestemmelser optages i bekendtgørelsen, men det skal i en note oplyses, at bekendtgørelsen indeholder bestemmelser fra en forordning, og at gengivelsen udelukkende er begrundet i praktiske hensyn. Fodnoten kan formuleres som ved bekendtgørelse nr. 20 af 18. januar 1984 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler:

"I bekendtgørelsen er medtaget visse bestemmelser fra Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet og Kommissionens forordning nr. 1251/70/EØF af 29. juni 1970 om lønmodtagernes ret til at blive boende på en medlemsstats territorium efter at have haft beskæftigelse der. Ifølge artikel 189 i EØF-traktaten gælder en forordning umiddelbart i hver medlemsstat. Gengivelsen af disse bestemmelser i bekendtgørelsen er således udelukkende begrundet i praktiske hensyn og berører ikke de nævnte forordningers umiddelbare gyldighed i Danmark."

Hvis bekendtgørelsen alene indeholder supplerende bestemmelser, f.eks. om fremgangsmåde ved ansøgning, udnyttelse af eventuelle valgfrie bestemmelser i forordningen, straf m.v., kan forordningen med senere ændringer og tilføjelser optages som bilag til bekendtgørelsen, se f.eks. bekendtgørelse nr. 403 af 26. august 1985 om handel med æg.

**87.** Forordninger indeholder ikke selv straffebestemmelser. En bemyndigelse i en lov til at fastsætte straf for overtrædelse af regler, udfærdiget i medfør af loven, kan ikke tjene som hjemmel til fastsættelse af straf for overtrædelse af bestemmelser i en forordning. Hvis forordningen er udstedt på et område, hvor ændringer hyppigt vil være nødvendige, kan straffebestemmelsen optages i en lov, f.eks. en særlig administrationslov, og formuleres som en generel



henvielse til de til enhver tid gældende forordninger, jf. f.eks. lov nr. 109 af 28. marts 1984 om anvendelsen af visse af De europæiske Fællesskabers retsakter om ind- og udførsel af varer. § 1, stk. 1, og § 2, stk. 3, har følgende ordlyd:

"§ 1. Industriministeren kan fastsætte bestemmelser, der er nødvendige for anvendelsen her i landet af Det europæiske økonomiske Fællesskabs forordninger efter artikel 113 om ind- og udførsel af varer og Det europæiske Kul- og Stålfællesskabs beslutninger om ind- og udførsel af kul og stål.

.....

§ 2.

.....

Stk. 3. Den, der udfører eller indfører varer i strid med et udførsels- eller indførselsforbud, der er indeholdt i eller udstedt i medfør af de retsakter, der er nævnt i § 1, uden at være i besiddelse af en tilladelse, som kræves i henhold til disse retsakter, straffes med bøde."

Hvis man ud fra et ønske om at knytte straffebestemmelsen til nogle nærmere konkretiserede forordninger foretager en opregning af disse i bekendtgørelsen, vil denne hurtigt forældes, idet de opregnede forordninger er blevet ændret eller ophævet. I praksis vil det imidlertid være uoverkommeligt at ændre bekendtgørelsen hver gang, forordningerne ændres, og gøre det samtidig med, at disse træder i kraft. Som eksempel på en sådan bekendtgørelse kan nævnes bekendtgørelse nr. 615 af 14. december 1977, der er ophævet ved bek. nr. 165 af 25. april 1985.

### **Forordninger fortrænger love og bekendtgørelser**

**88.** Af ordensmæssige grunde og for ikke at give de rets-anvendende myndigheder og borgerne en urigtig opfattelse af indholdet af gældende ret, bør love og bekendtgørelser, der er fortrængt af en forordning, formelt ophæves. Hvis dette ikke sker, og forordningen senere selv ophæves, vil loven eller bekendtgørelsen typisk ikke på ny få retskraft. Hvis en lov må anses for fortrængt af en forordning, skal den ændres ved en ny lov. Den pågældende bestemmelse kan ikke uden videre fjernes ved at udelade den af en lovebekendtgørelse.

### **Gennemførelse af direktiver**

**89.** Direktiver skal gennemføres, også selv om de er så

præcise, at de må anses for at være umiddelbart anvendelige, dvs. at de giver borgerne rettigheder, der kan gøres gældende ved de nationale domstole. Det er ikke tilstrækkeligt i tilfælde, hvor myndighederne i deres administration kan udøve et skøn, at ændre praksis, så den bliver forenelig med direktivets krav. Da spørgsmålet om fortolkningen af et direktiv kan forelægges for EF-domstolen, selv om direktivet er gennemført ved en bekendtgørelse, og da fortolkningen af direktivet i givet fald vil slå igennem over for en afvigende formulering af en bekendtgørelse, bør det tilstræbes, at gennemførelsesreglerne så vidt muligt anvender de samme formuleringer som direktivet.

Af EF-domstolens praksis fremgår, at det ikke altid vil være tilstrækkeligt at regulere et spørgsmål, der er fastsat i et direktiv, ved en bemærkning i motiverne til et lovforslag. Hvis det ikke skønnes muligt at medtage bestemmelsen i selve loven, bør der tilvejebringes hjemmel til at udfærdige en bekendtgørelse, der gennemfører den retstilstand, som direktivet kræver.

Hvis direktivet vedrører et retsområde, der må antages fortrinsvis at vedrøre offentlige myndigheder eller en begrænset kreds af borgere, og hvis reglerne er rimeligt præcise, bør det overvejes at begrænse gennemførelsesbekendtgørelsen til ganske få bestemmelser og optage direktivet som bilag. Se som eksempel bekendtgørelse nr. 94 af 15. marts 1979 om EF-advokaters virksomhed her i landet, bekendtgørelse nr. 727 af 22. december 1982 om EF-statsborgeres adgang til udøvelse af virksomhed som jordemoder i Danmark, og bekendtgørelse nr. 482 af 21. september 1984 om interregional ruteflyvning mellem medlemsstaterne i Fællesskabet.

### **Forhåndstransformation**

**90.** Hvis et retsområde må forventes at blive reguleret ved flere direktiver, eller hvis direktiver må påregnes ofte at blive ændret eller tilpasset til den tekniske udvikling, bør det overvejes, om retstilstanden kan indrettes, så direktiverne uden videre kan anvendes. Dette er sket ved bekendtgørelse nr. 451 af 1. august 1973 om EF-direktiver om motorkøretøjer og påhængskøretøjer hertil.

Bekendtgørelsen indeholder en forhåndstransformation af de mange motorkøretøjsdirektiver og bestemmer, at en fabriksny bil skal godkendes, hvis den opfylder kravene i et EF-direktiv, uanset om bilen opfylder de danske regler om bilers indretning og udstyr.

Denne fremgangsmåde kan udelukkende anvendes, når direktiverne tillægger borgerne rettigheder, f.eks. fordi de fraviger krav, der følger af eksisterende nationale regler. På området fjernelse af tekniske handelshindringer vil det således være tilfældet, hvor EF-direktiverne alene indeholder en **optionel harmonisering**, dvs. at staterne kan opretholde et parallelt nationalt regelsæt, således at importøren kan vælge, hvilket af de to han vil rette sig efter. Hvis direktiverne derimod indeholder en **total harmonisering**, eller hvis staten ikke ønsker at fastholde det parallelle nationale system, kan forhåndstransformation ikke anvendes. Det vil her være nødvendigt at foreskrive borgerne pligt til at efterleve direktivernes bestemmelser, og det må gøres efterfølgende. Direktiver kan efter EF-domstolens praksis ikke være umiddelbart anvendelige i den forstand, at de giver borgerne pligter. Disse pligter må skabes ved nationale regler, der kundgøres på sædvanlig måde.

#### **Notifikation**

**91.** En bekendtgørelse, der gennemfører et direktiv, skal normalt notificeres for EF-kommissionen. Dette sker gennem Udenrigsministeriet. Ved fremsendelsen til Udenrigsministeriet skal det fremhæves, hvilke bestemmelser der er tilsigtet gennemført, og hvilken bestemmelse i direktivet der foreskriver notifikationen. Hvis notifikationen er mangelfuld, risikerer man, at Kommissionen ikke registrerer direktivet som gennemført, hvilket senere vil medføre, at der påbegyndes en traktatbrudsprocedure.

## Kapitel 8

### Bestemmelser om ikrafttræden og ophævelse

#### Ikrafttræden

**92.** Det er en betingelse for, at bekendtgørelser kan håndhæves, at de er kundgjort efter lovtidendeloven, jf. lovbe- kendtgørelse nr. 617 af 15. september 1986. Efter § 3 i denne lov træder forskrifter, herunder bekendtgørelser, i kraft uge- dagen efter den dag, da det nummer af Lovtidende, hvori de er bekendtgjort, er udgivet. Det betyder, at en forskrift, der er optaget i et nummer af Lovtidende, der udkommer f.eks. en tirsdag, træder i kraft den næste tirsdag.

Efter lovtidendelovens § 3 finder den nævnte regel om ikrafttræden dog ikke anvendelse på forskrifter, der indehol- der afvigende regler om ikrafttræden.

Som anført i § 1 i cirkulære nr. 4 af 10. januar 1966 om ikraft- træden og kundgørelse af love og anordninger bør det i al- mindelighed foretrækkes, at der i love og anordninger, her- under bekendtgørelser, angives en bestemt dato for ikraft- træden.

Der er flere grunde til, at forskrifter, herunder bekendtgørel- ser, bør angive ikrafttrædelsestidspunktet. De færreste har kendskab til lovtidendelovens regel om ikrafttræden, hvorfor en bekendtgørelse, der ikke indeholder en regel om ikraft- træden, kan give anledning til usikkerhed. Hertil kommer, at administrationen af reglerne ofte finder sted på grundlag af særtryk, der ikke som Lovtidende indeholder oplysning om udgivelsestidspunktet for det nummer af Lovtidende, som bekendtgørelsen er optaget i.

Om formulering af en bestemmelse om ikrafttræden, se pkt. 102.

I nogle tilfælde kan det være af betydning at præcisere, hvil- ke faktiske omstændigheder der skal være indtrådt efter ikrafttrædelsestidspunktet, for at bekendtgørelsen finder an- vendelse på det pågældende forhold. Se pkt. 103.

**93.** I love kan det angives, at "loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende" eller i helt særlige til-

fælde "ved bekendtgørelsen i Lovtidende". Det bør dog kun ske undtagelsesvis, og kun hvis det er absolut påkrævet, at ikrafttræden sker umiddelbart efter kundgørelsen.

Mens denne formulering efter omstændighederne kan være nødvendig ved love, hvor man på grund af behandlingen i Folketinget ikke kender tidspunktet for udgivelse af Lovtidende, vil man ved bekendtgørelser i almindelighed kunne aftale et udgivelsestidspunkt med redaktionen af Lovtidende, hvorfor det sjældent vil være nødvendigt at anvende en tilsvarende formulering i bekendtgørelser. Der bør i stedet angives en dato. Af hensyn til produktionstiden for Lovtidende bør man rette henvendelse til Sekretariatet for Retsinformation på et så tidligt tidspunkt som muligt.

Om formuleringen i ekstraordinære tilfælde, hvor ikrafttræden skal ske umiddelbart efter kundgørelse i Lovtidende, se pkt. 105 og 106.

**94.** I visse bekendtgørelser er det overflødig at optage en særlig regel om ikrafttrædelsestidspunktet. Det gælder f.eks. bekendtgørelser om, at en lov træder i kraft. En sådan bekendtgørelse kan affattes som vist i pkt. 107.

En bekendtgørelse, der blot fastsætter, at en ældre bekendtgørelse eller bestemmelser heri ophæves, behøver ikke at indeholde en særlig paragraf om ikrafttræden, se pkt. 108 og 109.

Også i andre tilfælde, hvor ikrafttrædelsestidspunktet fremgår umiddelbart af forskriftens eget indhold, er en særlig paragraf om ikrafttræden overflødig, se f.eks. Anordning nr. 636 af 9. november 1984 om fastsættelse af sommertid for året 1985, hvor det i § 1 fastsættes: "Fra den 31. marts 1985 kl. 02.00 indføres en særlig tidsregning ....".

#### **Ophævelse**

**95.** En bekendtgørelse kan kun ophæves ved en ny bekendtgørelse (eller evt. ved en kgl. anordning eller en lov). I bestemmelser om ophævelse skal det som vist i bl.a. pkt. 102 og 104 præcist angives, hvilke regler der ophæves. Det er ikke tilstrækkeligt at angive det ved emne, f.eks. "Reglerne om ... (emneangivelse) .... i bekendtgørelse nr. .... ophæves".

I bestemmelser om ophævelse anføres den oprindelige bekendtgørelses nr., dato og titel. Derimod er det overflødigt at omtale senere ændringsbekendtgørelser, hvis hele bekendtgørelsen ophæves. Formuleringen i pkt. 102 skal således anvendes, selv om den bekendtgørelse, der ophæves, senere er ændret.

I regler der fastsætter, at enkelte bestemmelser i ældre bekendtgørelser ophæves, skal man derimod nævne ændringsbekendtgørelser, der berører de bestemmelser, der ophæves, se pkt. 104.

**96.** Ophæver en bekendtgørelse flere bekendtgørelser, fremmer det overskueligheden at anføre dette i en nummereret opregning, se pkt. 110. Se også pkt. 111.

**97.** Skal ældre regler ophæves, samtidig med at den bekendtgørelse, der indeholder ophævelsesbestemmelsen, træder i kraft, er det overflødigt at angive ophævelses tidspunktet, se pkt. 102, 110 og 111. Derimod skal ophævelses tidspunktet naturligvis angives, hvis det adskiller sig fra ikrafttrædelsestidspunktet for den bekendtgørelse, som ophævelsesbestemmelsen optages i.

I bekendtgørelser, der udelukkende ophæver en ældre bekendtgørelse eller bestemmelser heri, angives ophævelses tidspunktet. Derimod indsættes der ikke noget tidspunkt for ikrafttræden af den nye bekendtgørelse, se ovenfor pkt. 94 og pkt. 108 og 109.

### **Ophævelse af hjemmelsloven**

**98.** Ophæves den lov, der danner hjemmel for en bekendtgørelse, bortfalder bekendtgørelsen. 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. 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, jf. ovenfor pkt. 66, om straffebestemmelser i ældre love.

Er der ikke optaget en bestemmelse i loven om bekendtgørelsens fortsatte gyldighed, og er det meningen, at den gældende bekendtgørelse skal opretholdes, 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, se pkt. 19 og pkt. 27. Herved opnår man også, at angivelsen af hjemmelsloven opfylder de krav, der må stilles her til.

**99.** Udstedes der en ny bekendtgørelse om et emne, der tidligere har været reguleret i en bekendtgørelse, der er bortfaldet på grund af en lovændring, bør bortfaldet præciseres, se pkt. 112. Træder den nye bekendtgørelse i kraft på et senere tidspunkt end bortfaldet af den gamle, bør tidspunktet for bortfaldet også angives i den nye bekendtgørelse, se pkt. 113.

### **Overgangsregler**

**100.** Ved udarbejdelse af bekendtgørelser bør det altid som ved udarbejdelse af love nøje overvejes, om gennemførelsen af de nye regler indebærer overgangsproblemer, der skal løses ved særlige overgangsregler. Om overgangsregler er nødvendige afhænger af bekendtgørelsernes indhold, hvorfor det ikke er muligt at anføre noget generelt herom.

### **Territorial afgrænsning**

**101.** Ved udarbejdelse af en bekendtgørelse skal man være opmærksom på, at bekendtgørelsen vil få samme geografiske anvendelsesområde som loven, medmindre der optages en særlig regel herom. Gælder hjemmelsloven således for Færøerne og Grønland, må der indsættes en særlig bestemmelse i bekendtgørelsen, hvis den ikke skal have et tilsvarende anvendelsesområde. Denne bestemmelse formuleres således "Bekendtgørelsen gælder ikke for Færøerne

og Grønland” og placeres som den sidste paragraf i bekendtgørelsen, jf. pkt. 34.

Om de særlige spørgsmål, der opstår i forbindelse med udarbejdelse af regler, der (bl.a.) skal gælde for Færøerne, henvises i første række til lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre og Statsministeriets vejledning nr. 24 af 1. marts 1985 om behandling af sager vedrørende Færøerne. Tilsvarende henvises for så vidt angår Grønland i første række til lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre og til Statsministeriets cirkulære nr. 166 af 18. august 1981 om sager vedrørende Grønland.

### **Eksempler på ikrafttrædelses- og ophævelsesbestemmelser**

**102.** § x. Bekendtgørelsen træder i kraft den ... .  
Stk. 2. Bekendtgørelse nr. ... af ... om ... ophæves.

**103.** § x. Bekendtgørelsen træder i kraft den ... og har virkning for ..., der er indtrådt efter dette tidspunkt.

**104.** § x. Bekendtgørelsen træder i kraft den ... .  
Stk. 2. § 4 i bekendtgørelse nr. ... af ... om ... som ændret ved bekendtgørelse nr. ... af .... ophæves.  
(Eller: ”Stk. 2. Samtidig ophæves § 4 i bekendtgørelse nr. ... af ... som ændret ved bekendtgørelse nr. ... af ....”).

**105.** § x. Bekendtgørelsen træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i Lovtidende.

**106.** § x. Bekendtgørelsen træder i kraft ved offentliggørelsen i Lovtidende.

**107.** Bekendtgørelse om ikrafttræden af lov om ....  
I medfør af § .. i lov nr. ... af ... om ... bestemmes, at loven træder i kraft den ... .

**108.** Bekendtgørelse om ophævelse af bekendtgørelse om ....  
Bekendtgørelse nr. ... af ... om ... ophæves den ... .



**109.** Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om  
.....  
I bekendtgørelse nr. ... af ... om ... ophæves § ... den ... .

**110.** § x. Bekendtgørelsen træder i kraft den ... .  
Stk. 2. Følgende bekendtgørelser ophæves:

- 1) bekendtgørelse nr. ... af ... om ...,
- 2) bekendtgørelse nr. ... af ... om ... , og
- 3) bekendtgørelse nr. ... af ... om ... .

**111.** § x. Bekendtgørelsen træder i kraft den ... .  
Stk. 2. Følgende regler ophæves:

- 1) bekendtgørelse nr. ... af ... om ...,
- 2) § 4 i bekendtgørelse nr. ... af ... om ...
- 3) § 7 i bekendtgørelse nr. ... af ... om ... som ændret ved bekendtgørelse nr. ... af ... og
- 4) bekendtgørelse nr. ... af ... om ... .

**112.** § x. Bekendtgørelsen træder i kraft den ...  
Stk. 2. Samtidig bortfalder bekendtgørelse nr. ... af ... om ...

**113.** § x. Bekendtgørelsen træder i kraft den ...  
Stk. 2. Bekendtgørelse nr. .... af ... om ... bortfaldt den .....

## Kapitel 9

### Kundgørelse af bekendtgørelser

114. Reglerne om kundgørelse af bekendtgørelser findes i lovtidendeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 617 af 15. september 1986. Efter denne lov er offentliggørelse i Lovtidende en betingelse for en bekendtgørelses ikrafttræden og dermed en betingelse for, at den kan håndhæves. Bekendtgørelsen skal, ligesom andre administrative forskrifter og love, straks indlægges i Retsinformation. Denne indlægning har imidlertid ikke noget med kundgørelsen at gøre. Kravet om optagelse i Lovtidende gælder dog ikke, hvis der i selve hjemmeloven er fastsat særlige regler om kundgørelse af bekendtgørelser, eller hvis det ved kgl. anordning efter lovtidendelovens § 2 er bestemt, at bekendtgørelsen ikke skal optages i Lovtidende.

115. Lovtidendeloven angiver ikke, hvilke bekendtgørelser der med rimelighed kan undtages fra kundgørelse i Lovtidende. Udgangspunktet må imidlertid være, at bekendtgørelser kundgøres ved optagelse i Lovtidende. Det hindrer naturligvis ikke, at særligt interesserede tillige bør gøres opmærksom på bekendtgørelser på anden måde. Spørgsmålet om at undtage bekendtgørelser fra kundgørelse i Lovtidende kan navnlig overvejes med hensyn til bekendtgørelser, der har et meget væsentligt omfang, og som er af rent teknisk karakter, eller som kun har betydning for en meget begrænset del af befolkningen eller et erhverv med et lille antal erhvervsudøvere. I forbindelse med overvejelserne bør der også lægges vægt på mulighederne for at informere den berørte personkreds om reglernes eksistens på anden måde, f.eks. gennem fagtidsskrifter eller ved direkte udsendelse. Den hidtidige praksis med hensyn til at undtage bekendtgørelser for optagelse i Lovtidende kan ses i den fortegnelse over kgl. anordninger herom, der optages i hver årgang af Lovtidende.

116. Efter lovtidendeloven er det overladt til vedkommende minister at bestemme, hvorledes bekendtgørelser, der undtages fra Lovtidende, skal kundgøres. Lovtidendeloven lægger således op til, at der udfærdiges dels en kgl. anordning,

der undtager bekendtgørelserne fra kundgørelse i Lovtidende, og dels en bekendtgørelse, der fastsætter regler for, hvorledes kundgørelse sker. I praksis har man også i vidt omfang fulgt denne fremgangsmåde, se f.eks. anordning nr. 79 af 2. marts 1984, om, at Den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej (ADR) ikke indføres i Lovtidende, og bekendtgørelse nr. 96 af 21. marts 1984 om international transport af farligt gods ad vej, § 2.

Det kan imidlertid forekomme unødigt besværligt at udfærdige to forskrifter for at undtage bekendtgørelser fra Lovtidende, og lovtidendeloven kan ikke antages at være til hinder for, at også bestemmelser om, hvorledes kundgørelser skal ske, optages i den kgl. anordning. Der er da også i praksis eksempler på, at alle bestemmelser er samlet i den kgl. anordning, se således anordning nr. 160 af 27. april 1977 om, at bekendtgørelser om detailforskrifter for køretøjers indretning og udstyr ikke indføres i Lovtidende.

Ved valget mellem de nævnte fremgangsmåder skal man være opmærksom på, at en senere ændring af reglerne om kundgørelse skal ske ved kgl. anordning, hvis den oprindelige regel er indsat i den kgl. anordning.

**117.** Lovtidendeloven angiver ikke, hvorledes bekendtgørelser, der ikke optages i Lovtidende, skal kundgøres. Af hensyn til borgernes mulighed for at kunne skaffe sig oplysninger om reglerne bør der under alle omstændigheder i den kgl. anordning eller en særlig bekendtgørelse, der optages i Lovtidende, jf. ovenfor under pkt. 116, være en bestemmelse om, hvor interesserede kan skaffe sig eksemplarer af den officielle bekendtgørelse, se f.eks. anordning nr. 12 af 7. januar 1975 om, at forskrifter og påbud m.v., som udfærdiges af direktøren for Arbejdstilsynet, ikke indføres i Lovtidende. Det er ikke tilstrækkeligt at angive, at "bekendtgørelserne kundgøres ved .... x's .... foranstaltning".

Om det er nødvendigt at træffe andre foranstaltninger beror på en vurdering i det enkelte tilfælde af behovet herfor.

**118.** For bekendtgørelser, der kun retter sig til en afgrænset kreds af fagfolk, vil der ofte ikke være anledning til at træffe yderligere foranstaltninger end nævnt ovenfor, da en

sådan personkreds i almindelighed vil få underretning om nye regler gennem omtale i fagpressen.

**119.** For bekendtgørelser, der retter sig til en lidt videre kreds, kan der være behov for at indrykke meddelelser om ændringerne i Lovtidende eller eventuelt Statstidende, se f.eks. bekendtgørelse nr. 403 af 5. september 1972 om toldtariffen som brugstarif. Undertiden er det i anordningen fastsat, at kundgørelser sker ved, at selve bekendtgørelsen indrykkes i Statstidende, se f.eks. § 2, stk. 2 i anordning nr. 387 af 19. juli 1984 om, at visse bekendtgørelser udstedt af landbrugsministeren ikke skal optages i Lovtidende. Denne fremgangsmåde er ikke hensigtsmæssig, da der ikke opnås nogen lettelse ved at indrykke bekendtgørelsen heri frem for i Lovtidende, og fordi Statstidende ikke har register og typisk ikke gemmes i længere tid.

**120.** Retter bekendtgørelserne inden for et givet område sig kun til en kendt og begrænset kreds, kan det overvejes at fastsætte, at bekendtgørelsen sendes direkte til de pågældende, jf. § 2, stk. 1 og 4, i anordning nr. 387 af 19. juli 1984 om, at visse bekendtgørelser udstedt af landbrugsministeren ikke skal optages i Lovtidende. Fremgangsmåden forudsætter imidlertid, at myndigheden har og vil fortsætte med at have et udtømmende kendskab til kredsen af berørte.

**121.** I forbindelse med arbejdet med at udfærdige bekendtgørelser skal man være opmærksom på, at gennemførelse af nye regler ofte kan betyde et tidskrævende arbejde for dem, der skal administrere reglerne. Navnlig fra kommunal side er der ved flere lejligheder peget på, at nye forskrifter ofte kundgøres og udsendes i særtryk så kort tid før deres ikrafttræden, at personalet ikke har den fornødne tid til at sætte sig ind i reglerne og tilrettelægge administrationen. For borgerne, herunder advokater og andre, der i særlig grad arbejder med reglerne, har det også væsentlig betydning, at der er den fornødne tid til at indrette sig på den nye retstilstand. Man bør derfor ved tilrettelæggelsen af arbejdet med bekendtgørelser lægge megen vægt på, at bekendtgørelserne kan kundgøres og udsendes i særtryk i god tid, før de træder i kraft.

**122.** Ved ny lovgivning, der skal træde i kraft kort tid efter vedtagelsen, kan det ofte være vanskeligt at færdiggøre de nødvendige bekendtgørelser i tilstrækkelig god tid. Disse særlige problemer kan i vidt omfang imødegås ved, at udkast til bekendtgørelser søges udarbejdet samtidig med lovforslaget, således at bekendtgørelser kan kundgøres samtidig med loven. Ganske vist kan en ændring af lovforslaget under behandlingen i Folketinget betyde, at udkastet til bekendtgørelse skal ændres, men det merarbejde, som sådanne ændringer giver anledning til, vil erfaringsmæssigt i det lange løb være begrænset.

Som nævnt ovenfor under pkt. 62 kræver visse indgreb udtrykkelig lovhjemmel eller særlige holdepunkter i hjemmelsloven. Behovet for lovhjemmel til disse indgreb viser sig ofte først i forbindelse med den detaljerede bearbejdning af stoffet, der finder sted under udarbejdelsen af bekendtgørelsen. Ved at udarbejde udkast til bekendtgørelse samtidig med lovforslaget opnår man således, at de mere præcise behov for lovhjemmel afdækkes, før lovforslaget fremsættes for Folketinget.

**123.** Selv om hjemmelsloven ikke er trådt i kraft, er der i almindelighed ikke noget til hinder for, at en bekendtgørelse underskrives og kundgøres samtidig med, at hjemmelsloven kundgøres, blot bekendtgørelsen ikke træder i kraft før hjemmelsloven.

#### **Kundgørelse på Færøerne**

**124.** Om kundgørelse af bekendtgørelser på Færøerne gælder lov nr. 51 af 1. april 1896 om kundgørelse af love og anordninger på Færøerne. Iøvrigt henvises der til Statsministeriets vejledning nr. 24 af 1. marts 1985 om behandling af sager vedrørende Færøerne.

#### **Kundgørelse i Grønland**

**125.** I henhold til bekendtgørelse nr. 31 af 11. februar 1958 optages der i den Grønlandske Lovsamling (Nalunaerutit) love, bekendtgørelser m.v., der (også) vedrører Grønland. Optagelsen heri sker ved Ministeriet for Grønlands foranstaltning og er iøvrigt uden betydning for spørgsmålet om ikrafttræden af forskrifterne på Grønland. For Grønlands

vedkommende er kundgørelse i Lovtidende afgørende for ikrafttrædelsesspørgsmålet på samme måde som i den øvrige del af riget (bortset fra Færøerne).

Af hensyn til optagelsen i Nalunaerutit bør man, samtidig med at en forskrift, der (også) gælder for Grønland, sendes til Lovtidende, sende et eksemplar til Nalunaerutit, adresse: Ministeriet for Grønland.

## Kapitel 10 Ændringsbekendtgørelser

**126.** Skal en bekendtgørelse ændres, må der tages stilling til, om ændringen skal gennemføres ved udstedelse af en helt ny bekendtgørelse eller ved en bekendtgørelse om ændring af den eksisterende bekendtgørelse.

Dette valg må i første række bero på karakteren og omfanget af de ændringer, der skal gennemføres. Er der tale om mere principielle ændringer, vil der ofte være behov for at gennemarbejde hele bekendtgørelsen i lyset af de nye principper, hvilket taler for, at der udarbejdes en helt ny bekendtgørelse.

Et regelsæt, der består af den oprindelige bekendtgørelse og en eller flere ændringsbekendtgørelser, er ofte uoverskueligt og derfor vanskeligt at arbejde med. Ved anvendelse af ændringslove imødegås disse vanskeligheder ofte ved, at der udarbejdes en lovbekendtgørelse. En tilsvarende mulighed foreligger ikke med hensyn til bekendtgørelser, hvorfor man bør være meget mere tilbageholdende med at udfærdige ændringsbekendtgørelser end ændringslove. Herfor taler også, at der i Retsinformation ikke udarbejdes datasammenskrivninger af bekendtgørelser, således som det er tilfældet med love.

Udgangspunktet må være, at der skal udarbejdes en helt ny bekendtgørelse, hvis de ændringer, der skal foretages, betyder, at et ikke helt ringe antal bestemmelser i bekendtgørelsen skal ændres. Hvis ændringerne imidlertid udelukkende eller i overvejende grad vedrører bestemmelser i et eller enkelte kapitler, kan det dog være forsvarligt at affatte disse kapitler på ny i en ændringsbekendtgørelse i stedet for at udfærdige en helt ny bekendtgørelse.

**127.** Ændringsbekendtgørelser skal, på samme måde som ændringslove, udfærdiges således, at de angiver de formelle ændringer, der skal ske i den eksisterende tekst. Vejledning nr. 242 af 18. november 1969 om affattelse af forslag til ændringslove m.v. bør således også anvendes ved udformning af ændringsbekendtgørelser.

Om titler henvises til pkt. 10 ovenfor. Om indledningen og angivelsen af lovhjemmel henvises til pkt. 18 og 19.

**128.** I praksis forekommer det i et vist omfang, at der ved en lov (samlelov) foretages ændringer i flere love. Årsagen til, at samlelove anvendes, er i første række et ønske om at sikre, at ensartede ændringer i flere love behandles samlet i Folketinget. Disse samlelove kan ud fra ordensmæssige synspunkter være mindre hensigtsmæssige, navnlig fordi der er en risiko for, at ændringerne i den enkelte berørte lov kan blive overset. Disse betæneligheder kan dog i vidt omfang imødegås ved, at der straks udarbejdes lovbekendtgørelser for de berørte love eller ved, at alle de love, der berøres af samleloven, nævnes i dens titel.

For bekendtgørelsers vedkommende foreligger der ikke et tilsvarende hensyn til Folketingets behandling af sagen. Hertil kommer, at der ikke er de samme muligheder for at imødegå betænelighederne, da "lovbekendtgørelser" ikke kendes inden for dette område. Man bør derfor afstå fra at udfærdige ændringsbekendtgørelser, der indeholder ændringer i flere bekendtgørelser, og i stedet udarbejde en ændringsbekendtgørelse for hver bekendtgørelse, der skal ændres.



## Kapitel 11

### Kgl. anordninger

**129.** Kgl. anordninger anvendes som nævnt i pkt. 3 kun, hvis hjemmelsloven eller en førkonstitutionel sædvane foreskriver det. Kgl. anordninger udfærdiges efter de samme retningslinier, som er anført ovenfor om bekendtgørelser, bortset fra titlen, indledningen og underskriften. En anordning kan herefter affattes som vist i pkt. 133.

#### **Lovens ikraftsættelse på Færøerne og i Grønland**

**130.** Som nævnt under pkt. 3 stilles der i lovgivningspraksis næsten undtagelsesfrit krav om anvendelse af kgl. anordning i bestemmelser om bemyndigelse til at sætte en lov i kraft for Færøerne og Grønland. Lovens bemyndigelsesbestemmelse vil typisk være formuleret således: "Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser (eller: "ændringer"), som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger".

Den sproglige formulering "særlige ... forhold tilsiger" viser, at de afvigelser, der kan foretages, skal være begrundet i forhold på Færøerne eller i Grønland, der adskiller sig fra forholdene i den øvrige del af riget. I almindelighed forudsætter bestemmelsen ikke, at reglerne for Færøerne og Grønland skal være ens. Rækkevidden af bemyndigelsen må iøvrigt fastlægges ved fortolkning i det enkelte tilfælde.

Ved formulering af straffebestemmelser skal man være opmærksom på, at der for Grønland gælder en særlig kriminallov, der indeholder andre sanktioner end straf af bøde, hæfte eller fængsel.

**131.** I titlen til en anordning om ikrafttræden for Færøerne eller Grønland af en lov angives lovens titel, men ikke dens nr. og dato. Se pkt. 134. Hvorledes anordninger iøvrigt skal affattes afhænger af, hvor omfattende afvigelser der skal gennemføres. Har afvigelse et begrænset omfang, angives lovens ikrafttræden og afvigelser i § 1 efter de samme retningslinier, som anvendes ved udarbejdelse af ændringslove, se pkt. 134. Eventuelle overgangsregler indsættes i

den eller de sidste paragraffer og udformes iøvrigt efter de retningslinier, der anvendes ved udformning af overgangsregler i ændringslove.

Skal der gennemføres så mange ændringer i loven, at reglerne efter disse retningslinier bliver mindre overskuelige, bør man udforme anordningen således, at den på samme måde som en lovbekendtgørelse gengiver de regler, der skal gælde for Færøerne eller Grønland, se pkt. 135.

### **Bekendtgørelsers ikraftsættelse på Færøerne og i Grønland**

132. Det kan undertiden give anledning til tvivl, om de administrative bestemmelser, der er udstedt efter den lov, der sættes i kraft for Færøerne eller Grønland, også skal gælde for Færøerne eller Grønland efter lovens ikrafttræden der. Man skal derfor altid tage stilling til dette spørgsmål ved en udtrykkelig bestemmelse i den kgl. anordning. Bestemmelsen kan udformes som vist i pkt. 134 og 135.

Skal en bekendtgørelse finde anvendelse med ændringer, kan ændringerne indarbejdes i den kgl. anordning efter samme retningslinier, som gælder for ændringslove, jf. pkt. 134. Denne fremgangsmåde kan være forsvarlig, hvis ændringerne har et begrænset omfang. Ved mere omfattende ændringer bør det i den kgl. anordning angives, at bekendtgørelsen ikke gælder for Færøerne eller Grønland. Samtidig udstedes der en særlig bekendtgørelse for Færøerne eller Grønland.

### **Eksempler**

133. Anordning om ..... (se pkt. 8-12)

Vi MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:

I medfør af ..... (se pkt. 13-26) fastsættes:

§ 1 .....

....

Givet på ..... den ...  
Under Vor Kongelige Hånd og Segl

/...(ministerens  
underskrift)

**134.** Anordning om ikrafttræden for ... af lov om ....

VI MARGRETHE .....

I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ... bestemmes:

§ 1. Loven træder i kraft for .....den ... med følgende ændringer:

1. § 4, stk. 3, affattes således:

”Stk. 3. ....”

2. I § 6, stk. 2, ændres ”..” til: ”..”

§ 2. De forskrifter, der er udstedt efter loven, gælder også for ..... Det gælder dog ikke følgende ....”

(Eller: ”Bekendtgørelse nr. ... af ... om ... gælder for ... med følgende ændringer:

1. ....

2. ....)

§ 3. (Overgangsregler)

**135.** Anordning om ikrafttræden for ... af lov om ...

VI MARGRETHE .....

I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ... bestemmes, at loven skal gælde for ... i følgende affattelse:

§ 1 .....

....

....

§ x. Loven træder i kraft den ....

§ y. De forskrifter, der er udstedt efter loven, gælder ikke for .... Dog gælder følgende også for .....

§ z. (Overgangsregler).

## Kapitel 12      Cirkulærer

**136.** Som anført i pkt. 6 anvendes cirkulæreformen for generelle tjenestebefalinger, dvs. bindende generelle forskrifter, der alene retter sig til myndigheder eller ansatte. Cirkulærer må ikke indeholde forskrifter, der retter sig til borgerne, og i almindelighed ikke vejledende stof. Mens love, anordninger og bekendtgørelser skal kundgøres efter reglerne i lovtidendeloven for at kunne håndhæves, gælder der ikke tilsvarende regler om kundgørelse af cirkulærer. Et cirkulære bliver bindende, når myndigheden får det meddelt. Navnlig har optagelse i Ministerialtidende i almindelighed ikke betydning for, om et cirkulære er bindende.

**137.** En overordnet myndighed kan udstede cirkulærer uden lovhjemmel, hvis det retter sig til en underordnet myndighed. Over/underordningsforholdet er tilstrækkelig hjemmel.

Derimod forudsætter det lovhjemmel at udstede cirkulærer til myndigheder, der ikke er underordnet den udstedende myndighed. F.eks. kræver det lovhjemmel for en minister at udstede et cirkulære, der er rettet til kommunalbestyrelserne. Kan det give anledning til tvivl, om reglerne efter deres karakter også vil kunne få umiddelbare retsvirkninger for borgere eller virksomheder, bør bekendtgørelsesformen foretrækkes.

**138.** Titlen til et cirkulære indledes altid med "Cirkulære om ...". Om udformning af titlen kan der i øvrigt henvises til pkt. 8 og 10-12.

Et cirkulære er kun bindende for de myndigheder, som cirkulæret retter sig til. Cirkulærets adressater bør derfor klart fremgå af cirkulæret. Dette gøres bedst ved, at der under titlen i parentes angives, hvem cirkulæret er rettet til. Eks.: "(Til alle kommunalbestyrelser og politimestre)".

**139.** Cirkulærer, der udstedes i henhold til en lovbestemmelse, bør indeholde en angivelse af hjemmelen. Dette kan bedst ske ved at affatte en indledning til cirkulæret efter

samme retningslinier som nævnt i pkt. 13-19 om indledning til bekendtgørelser. Hermed opnår man også, at det på en fremtrædende plads i cirkulæret angives, hvilken lovgivning cirkulæret knytter sig til. Dette kan betyde en lettelse, når cirkulæret skal fordeles internt i den myndighed, det retter sig til, og en lettelse i forbindelse med eventuel indplacering af cirkulæret i regelsamlinger og lignende.

Cirkulærer, der udstedes i kraft af et over/underordningsforhold, kan ikke indeholde en tilsvarende indledning. Disse cirkulærer bør derfor i den første eller i hvert fald i en af de første paragraffer angive, hvilken lovgivning de knytter sig til, hvis det ikke tydeligt fremgår af titlen.

**140.** Cirkulærer indeholder bindende retsregler, hvorefter det forekommer naturligt at opdele cirkulærer i paragraffer og i øvrigt i videst muligt omfang at udforme cirkulærer efter de retningslinier, der er nævnt ovenfor i kapitel 4 om opstilling, systematik og sprog. På tilsvarende måde bør de retningslinier, der er anført i kapitel 8 om ikrafttræden og ophævelse og i kapitel 10 om ændringsbekendtgørelser, anvendes i videst muligt omfang ved udarbejdelse af cirkulærer.

**141.** Kundgørelse af cirkulærer finder som nævnt i pkt. 136 sted ved, at de, som cirkulæret retter sig til, får meddelelse herom. Efter lovtidendelovens § 5 skal et cirkulære endvidere optages i Ministerialtidende, hvis det "kunne have almindelig interesse". Cirkulæret bør således optages i Ministerialtidende, hvis det indeholder regler, som kan have interesse for en videre kreds af befolkningen. Det vil også ofte være hensigtsmæssigt at optage cirkulærer i Ministerialtidende, der kun har interesse for en mere begrænset kreds, hvis det ikke er muligt at orientere denne kreds på andre måder, f.eks. gennem fagpressen.

I tilfælde, hvor et cirkulære har udtømt sine retsvirkninger, eller hvor den udstedende myndighed ikke længere finder, at cirkulæret skal anvendes, bør myndigheden ophæve dette. Hvis den bagved liggende lovgivning er ændret eller ophævet bør myndigheden give meddelelse om cirkulærets bortfald. Ophævelsen eller meddelelsen kan eventuelt ske i form af en cirkulæreskrivelse til det oprindelige cirkulæres

adressater. Er det oprindelige cirkulære optaget i Ministerialtidende, kan det være hensigtsmæssigt, at ophævelsen eller meddelelse herom også optages i Ministerialtidende. Endvidere skal man sørge for, at cirkulæret flyttes fra den aktuelle base i Retsinformation til den historiske base.

Cirkulærer, der også har betydning for Grønland, kan optages i Nalunaerutit, se herom pkt. 125. Optagelsen er ikke en betingelse for, at cirkulæret er bindende.

## Kapitel 13      Vejledninger

**142.** Vejledningsformen anvendes som nævnt i pkt. 7 ved orienterende meddelelser i modsætning til tilfælde, hvor der skal fastsættes bindende retsregler. I vejledninger må der således aldrig fastsættes bindende forskrifter, men blot gives orientering om f.eks. reglers indhold, fortolkning, herunder om praksis, om reglernes baggrund og andre oplysninger, der kan have betydning for forståelsen af reglerne og deres anvendelse.

De følgende bemærkninger retter sig først og fremmest imod de vejledninger, der udsendes med henblik på at give oplysning om forståelsen og anvendelsen af retsforskrifter. Vejledninger, pjecer, foldere og lignende, der udsendes af offentlige myndigheder med henblik på at informere befolkningen om forskellige samfundsforhold, bør naturligvis udarbejdes med den opsætning og typografi, der ud fra rent informative synspunkter findes bedst egnet under hensyn til det pågældende emne, målgruppen for informationen osv.

**143.** Det vil altid bero på en vurdering i det enkelte tilfælde, om der er behov for at udstede en vejledning. Erfaringsmæssigt er behovet særlig stort, når der gennemføres nye regler, der skal administreres af decentrale myndigheder, f.eks. kommuner. Medarbejderne ved disse myndigheder vil ofte ikke have et mere indgående kendskab til de overvejelser, der har fundet sted i forbindelse med udarbejdelsen af de nye regler, og vil således have behov for en orientering om reglernes indhold og betydning og for den sammenhæng, hvori reglerne indgår. Endvidere vil det ofte være værdifuldt for disse medarbejdere at få nærmere oplysninger om, hvorledes administrationen af reglerne mest hensigtsmæssigt kan tilrettelægges.

Ved orientering om nye regler har det ofte væsentlig betydning, at vejledningen udsendes i god tid, før reglerne træder i kraft. Om dette spørgsmål kan der henvises til de synspunkter, der er anført under pkt. 121.

Når en lovgivning har fungeret i en periode, vil der også ofte kunne være behov for at udsende en vejledning eller en ny

vejledning, hvor der orienteres om de hidtidige erfaringer med lovgivningen, herunder om den praksis der anvendes ved administration af reglerne.

**144.** Da vejledninger ikke er bindende, kan de udstedes uden lovhjemmel. Den myndighed, der er ansvarlig for et lovgivningsområde, kan altid i kraft af sin stilling udsende en vejledning om området.

#### **Retningslinier**

**145.** Undertiden indeholder lovgivningen en bestemmelse om, at en minister kan "fastsætte retningslinier for ...". En sådan formulering giver anledning til tvivl om, hvorvidt den indeholder hjemmel til at fastsætte regler, der er eller kan være bindende, eller om bestemmelsen blot er en - overflødig - regel om udstedelse af en vejledning. I love, hvor en sådan bestemmelse er optaget, må bestemmelsens betydning fastlægges ved konkret fortolkning. I nye love bør der på grund af denne usikkerhed aldrig optages en bestemmelse med det angivne indhold.

Er det meningen, at der skal være hjemmel til at fastsætte bindende regler, udformes bemyndigelsesbestemmelsen således, at dette klart fremgår, f.eks. "X-ministeren (kan) fastsætte(r) regler (eller "bestemmelser" eller "forskrifter") om ...

Er det meningen, at ministeren blot skal udfærdige en vejledning, udformes lovbestemmelsen således, at forpligtelsen hertil klart fremgår, samtidig med at den vejledende karakter af de udstedte forskrifter fremhæves, f.eks. "X-ministeren (skal) udstede(r) vejledende retningslinier for ..."

En bestemmelse i loven om, at ministeren kan udstede vejledende retningslinier for et område, er i almindelighed overflødig og bør derfor ikke optages i loven.

#### **Vejledningens titel, indhold og systematik m.v.**

**146.** Titlen til en vejledning bør altid indledes med "Vejledning om ....". I øvrigt kan der med hensyn til titlen henvises til pkt. 8 og 10-12.

**147.** Knytter vejledningen sig til en bestemt lovgivning, bør



oplysning herom optages i vejledningens første punkt eller i et af de første punkter.

Er der behov for at give en orientering om årsagen til vejledningens udsendelse, bør orienteringen placeres i et af de første punkter.

**148.** Da en vejledning ikke indeholder bindende regler, bør den ikke inddeles i paragraffer. Derimod vil det i almindelighed være hensigtsmæssigt at opdele den i punkter eller numre, f.eks. efter decimalsystemet. Herved lettes overskueligheden. Endvidere bliver det muligt at foretage en præcis henvisning til vejledningen, f.eks. i forbindelse med senere ændringer af vejledningen.

I øvrigt kan de synspunkter, der er nævnt ovenfor i kapitel 4 om systematik, opstilling og sprog, i vidt omfang anvendes ved udformning af vejledningen.

**149.** Der bør vises tilbageholdenhed med at gengive lovbestemmelser m.v. i vejledningen, da en sådan gengivelse er udtryk for en overflødig regelproduktion. I pkt. 58 er det nævnt, at man i vidt omfang kan undgå at gengive regler ved at optage reglerne som bilag til et særtryk af vejledningen.

Er det nødvendigt at gengive en bindende regel i en vejledning, bør den bindende karakter af stoffet præciseres. Dette kan f.eks. ske ved, at reglen gengives så vidt muligt ordret, samtidig med at der henvises til reglen, f.eks. "Efter x-lovens § 4, stk. 3, kan pension udbetales til personer, der ...". Ved egentlige citater af bestemmelser kan stoffets særlige karakter endvidere fremhæves typografisk, f.eks. ved at det kursiveres. Eks.:

X-lovens § 43 fastsætter:

*"§ 43. Personer, der er fyldt 67 år, kan ...."*

**150.** Forarbejder til love og principielle afgørelser fra domstolene eller andre myndigheder, f.eks. et ankenævn, kan have bindende betydning, hvorfor dette stofs særlige karakter bør fremgå af vejledningen. Spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang dette stof er bindende, kan imidlertid ofte give anledning til tvivl, hvorfor man ikke bør markere stoffet

med en særlig typografi. Stoffets særlige karakter bør derimod angives i en sproglig form, f.eks. således:

”Af lovens forarbejder fremgår ...” eller

”Det er x-ministeriets opfattelse, at lovbestemmelsen sammenholdt med forarbejderne skal forstås således, at ...” eller

”Det følger efter x-ministeriets opfattelse af lovens forarbejder, at ...”

**151.** Da vejledninger ikke fastsætter bindende forskrifter, er der ikke behov for at indsætte bestemmelser om ikrafttræden for vejledningen. Vedrører vejledningen nye regler, vil det derimod ofte være naturligt at omtale ikrafttrædelsestidspunktet for reglerne i selve vejledningens tekst. På tilsvarende måde vil der kunne være anledning til i teksten at omtale, hvorvidt reglerne anvendes på Færøerne og i Grønland.

#### **Ændring af vejledning**

**152.** Skal en vejledning ændres, herunder suppleres, opstår der på tilsvarende måde, som når en bekendtgørelse eller et cirkulære skal ændres, spørgsmål om, hvorvidt der skal udarbejdes en helt ny vejledning, eller om ændringerne skal indarbejdes i den eksisterende vejledning. Dette spørgsmål må afgøres ud fra synspunkter, der svarer til dem, der er nævnt i kapitel 10.

Skal der herefter udarbejdes en ny vejledning, kan ændringerne markeres på samme måde som nævnt i pkt. 57. Endvidere angives det i sidste pkt., at den tidligere vejledning bortfalder. Dette kan ske således:

”Vejledning (nr. ...) af ... om ... bortfalder.”

**153.** Skal der i stedet blot foretages ændringer i vejledningen, bør ændringerne af hensyn til overskueligheden indarbejdes i den eksisterende vejledning. De retningslinier, der anvendes ved udformning af ændringslove og ved ændringer af bekendtgørelser og cirkulærer, vil ikke kunne anvendes direkte her, da de forudsætter, at forskrifterne er opdelt i paragraffer og stykker. I et vist omfang vil man dog kunne angive ændringerne på en tilsvarende præcis måde. I øvrigt

vil man altid kunne gennemføre ændringerne ved at affatte enkelte punkter eller kapitler i vejledningen på ny.

**Optagelse i Ministerialtidende**

154. Om optagelse af vejledningen i Ministerialtidende kan der henvises til de synspunkter, der er nævnt i pkt. 141.

**VEJLEDNING OM OPSTILLING AF  
ÆNDRINGSFORSLAG,  
DER SKAL STILLES TIL  
FREMSATTE  
LOV- OG BESLUTNINGSFORSLAG**

Folketinget

Lovsekretariatet

1. udgave

September 2003

## **Indholdsfortegnelse**

Forord 1

I. Generelle regler for opstilling af ændringsforslag 2

1. Hvortil stilles ændringsforslag? 2

2. Forslagsstillere 3

3. Rækkefølge og nummerering 5

4. Affattelsen af ændringsforslag 5

5. Typografi m.v. 6

a. Anvendelse af forskellige skrifttyper 6

b. Anvendelse af tegnsætning 7

c. Anvendelse af forkortelser 7

d. Angivelse af betegnelsen for den pågældende bestemmelse 7

6. Alternative ændringsforslag 8

7. Mulige konsekvenser af de stillede ændringsforslag 9

a. Konsekvenser af nye paragraffer og nye numre (i ændringslovsforslag) eller tilsvarende fjernelse af henholdsvis paragraffer og numre i lovforslag 10

b. Konsekvenser af nye stykker, numre og litraer eller tilsvarende fjernelse af stykker, numre og litraer i lovforslag 11

c. Konsekvenser af nye punktnummer eller tilsvarende fjernelse af punktnummer 13

d. Særligt om konsekvenser i forbindelse med henvisninger i ændringslovsforslag 13

e. Ordensmæssige og sproglige konsekvenser 14

8. Særligt om ændringsforslag til ikrafttrædelses-, ophævelses- og overgangsbestemmelser, bestemmelser om begrænsning af gyldighedstidspunkt, revisionsbestemmelser samt bestemmelser om loves gyldighed på Færøerne og i Grønland 15

II. Ændringsforslag til forslag til hovedlove 17

1. Til titlen 17

a. Ny affattelse 17

b. Ændring 17

2. Vedrørende andre overskrifter end titlen 17

a. Kapiteloverskrifter 17

b. Overskrifter inden for et kapitel 17

c. Overskrifter til afsnit m.v. 18

3. Indsættelse af nye afsnit, kapitler, paragraffer, stykker, numre, litraer og punktnummer 18

a. Nye afsnit, kapitler og paragraffer 18

b. Nye stykker, numre og litraer 19

c. Nye punktnummer 20

4. Fjernelse af afsnit, kapitler, paragraffer, stykker, numre, litraer og

punktummer 20

a. Afsnit, kapitler og paragraffer 20

b. Stykker, numre og litraer 20

c. Punktummer 21

5. »Fordeling« af indholdet af en bestemmelse på flere bestemmelser 21

a. »Fordeling« af afsnit og kapitler 21

b. »Fordeling« af paragraffer 21

c. »Fordeling« af stykker, numre og litraer 21

d. »Fordeling« af punktummer 21

6. »Indskrænkning« af antallet af bestemmelser 22

7. Ny affattelse 22

a. Paragraffer 22

b. Stykker, numre, litraer og punktummer 22

8. Ændringer, indsættelse eller fjernelse af ord 22

9. Ændringsforslag vedrørende bilag til lovforslaget 23

III. Ændringsforslag til forslag til ændringslove 24

1. Til titlen 24

a. Ny affattelse 24

b. Ændring 25

2. Vedrørende andre overskrifter end titlen 25

3. Indsættelse af nye kapitler, paragraffer og numre i ændringslovforslaget 25

a. Nye kapitler og paragraffer 25

b. Nye numre 25

4. Fjernelse af kapitler, paragraffer og numre 26

a. Fjernelse af kapitler og paragraffer 26

b. Fjernelse af numre 26

5. »Fordeling« af indholdet af et nummer på flere 26

6. Indskrænkning af antallet af numre 26

7. Ny affattelse 26

a. Ny affattelse af kapitler og paragraffer 26

b. Ny affattelse af numre 27

8. Ændringer i numre 27

a. Ændringer i en foreslået ny bestemmelse i hovedloven 27

b. Ændringer i en foreslået ny affattelse af en eksisterende bestemmelse i hovedloven 28

9. Ændringer i indledningen og den indledende tekst og konsekvenstekster i de enkelte numre 28

IV. Ændringsforslag til ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser m.v. i forslag til ændringslove 30

V. Ændringsforslag til lovforslag uden paragraffer 31

1. Forslag til hovedlove 31

a. Lovforslag bestående af en enkelt sætning 31

b. Lovforslag bestående af flere sætninger, men uden formel inddeling 32

c. Lovforslag med formel inddeling 32

2. Forslag til ændringslove 32

a. Lovforslag uden formel inddeling 32

b. Lovforslag med formel inddeling 32

VI. Ændringsforslag til forslag til ophævelseslove 34

VII. Underændringsforslag 35

1. I forbindelse med forslag til hovedlove 35

2. I forbindelse med forslag til ændringslove 36

VIII. Deling af lovforslag 37

1. Procedureregler for deling af forslag 37

a. Indledning 37

b. Hvornår kan der stilles ændringsforslag om deling? 37

c. Hvem kan stille ændringsforslag om deling af et lovforslag? 37

2. Opstilling af ændringsforslag 37

a. Gruppering og nummerering 37

b. Udformning af ændringsforslag om deling af lovforslaget 38

c. Opstilling af realitetsændringsforslag 38

IX. Bemærkninger og forklarende tekster til ændringsforslag 39

X. Ændringsforslag i betænkninger over flere forslag 40

XI. Ændringsforslag, der ikke er stillet i en betænkning eller tillægsbetænkning 41

1. Ændringsforslag stillet uden for betænkningen og tillægsbetænkningen og tilføjelser hertil 41

2. Ændringsforslag, der stilles, uden at der foreligger en betænkning eller tillægsbetænkning 42

3. Ændringsforslag, der stilles i en tilføjelse til betænkning eller tillægsbetænkning 42

XII. Ændringsforslag til forslag til folketingsbeslutninger 43

1. Beslutningsforslag bestående af en enkelt sætning 43

2. Beslutningsforslag bestående flere sætninger, men uden formel inddeling 43

3. Beslutningsforslag med formel inddeling 43

## **Førord**

Formålet med denne vejledning er bl.a. at erstatte »Nogle generelle bemærkninger om ændringsforslag, der stilles i Folketinget til fremsatte lovforslag, og om, hvorledes sådanne ændringsforslag kan udformes« fra marts 1971 og august 1980. Denne gamle vejledning har i praksis ikke været i brug i Folketinget i mange år, hvor man i stedet har anvendt foreløbige udgaver af denne nye vejledning. På grund af den nye vejlednings foreløbige status var det imidlertid 1971/1980-vejledningen, der blev medtaget i Justitsministeriets lovkvalitetsvejledning fra september 2000.

Vejledningen henvender sig først og fremmest til udvalgssekretærer m.fl., der har ansvaret for opstillingen af ændringsforslag i forbindelse med Folketingets behandling af fremsatte lov- og beslutningsforslag. Det kan derfor ikke undgås, at vejledningen for andre måske kan fremstå som meget »teknisk«. Det er imidlertid mit håb, at vejledningen også kan blive til nytte for medarbejdere i ministerierne og folketingsgrupperne, når de står over for at skulle udforme ændringsforslag.

Da arbejdet med denne vejledning i sin tid gik i gang, var det et udtalt ønske hos mange udvalgssekretærer, at den i modsætning til den mindre omfattende 1971/1980-vejledning skulle give svar på praktisk talt alle spørgsmål, der kunne tænkes at forekomme i forbindelse med udformningen af ændringsforslag. Min erfaring er, at det i praksis er umuligt at nå dette mål til fuldkommenhed, men i et forsøg på at komme så tæt på målet som muligt er vejledningen alligevel blevet temmelig omfattende og sikkert ikke særlig overskuelig, selv om indholdsfortegnelsen forhåbentlig vil være en hjælp til at finde frem til det konkrete problem, brugeren søger svar på.

For at imødekomme behovet for en mere overskuelig vejledning til brug for de hyppigst forekommende situationer er der derfor til selve denne vejledning knyttet to bilag, der gengiver en række tænkte eksempler på ændringsforslag til henholdsvis forslag til hovedlove og forslag til



ændringslove. Det er mit håb, at disse to bilag vil give svaret på de hyppigst forekommende problemer i forbindelse med udarbejdelse af ændringsforslag.

Det skal understreges, at de eksempler, der anvendes i vejledningen og de tilhørende bilag, ikke relaterer til konkrete eksempler fra virkelighedens verden. Dette er forsøgt understreget ved, at der i et vist omfang anvendes ikkeeksisterende ministertitler og ikkeeksisterende folketingsgrupper, ligesom de tænkte eksempler i vidt omfang ret åbenlyst ikke kan tænkes at forekomme i praksis.

Juli 2003

Ib Skovsted Thomsen

## I. Generelle regler for opstilling af ændringsforslag

### 1. Hvortil stilles ændringsforslag?

Det er vigtigt at holde sig for øje, at ændringsforslag altid skal stilles til lovforslaget, således som det foreligger på det tidspunkt, hvor ændringsforslagene stilles.

Dette indebærer for det første, at ændringsforslag, der stilles til 2. behandling, hvad enten disse stilles i eller uden for betænkningen, stilles til det fremsatte lovforslag. Man må med andre ord - som altovervejende hovedregel - ikke tage forskud på indredaktionen (dvs. indskrivningen af vedtagne ændringsforslag med deraf følgende eventuelle konsekvenser) af typisk foregående ændringsforslag ved formuleringen af efterfølgende ændringsforslag. Hvis der f.eks. stilles ændringsforslag om indsættelse af en ny paragraf efter § 3, må der ikke foretages en rykning af paragrafnumrene ud fra en formodning om, at det førstnævnte ændringsforslag vedtages. Såfremt der således stilles ændringsforslag til § 5, tænkes der hermed på § 5 i det fremsatte lovforslag. På samme måde skal en henvisning til f.eks. § 5 i et ændringsforslag forstås som en henvisning til § 5 i det fremsatte lovforslag, uanset at det måske må formodes, at § 5 efter afstemningerne ved 2. behandling vil komme til at hedde § 6.

Ændringsforslag til ændringslove skal dog også sammenholdes med den gældende lov. Et ændringsforslag om indsættelse af et nyt nummer kan således enten være et helt nyt element i den gældende lov eller en ændring heraf. I begge tilfælde er der grund til at undersøge, om den foreslåede nye ændring vil medføre konsekvenser andre steder i loven. Dette kan både være i bestemmelser, der allerede er berørt af ændringslovforslaget, og i bestemmelser, der ikke er.

Hvis man f.eks. i et ændringsforslag foreslår et nyt stykke indsat i en paragraf i hovedloven med den konsekvens, at nogle stykker rykker, er det således nødvendigt at sikre sig, at der ikke andetsteds i loven henvises til disse stykker. Er dette tilfældet, skal der stilles ændringsforslag, der korrigerer disse henvisninger, idet sådanne konsekvensrettelser ikke kan foretages i forbindelse med udarbejdelsen af en senere lovbekendtgørelse.

I visse situationer kan det dog ikke undgås at henvise til nyindsatte paragraffer, numre, stykker, punktnummer etc. Med hensyn til nye paragraffer og numre opstår der imidlertid ikke noget problem, idet sådanne i ændringsforslagene betegnes §§ 01, 02, 03 etc. henholdsvis (nr.) 01, 02, 03 etc., og det er hertil, der skal henvises, såfremt der i et ændringsforslag skal henvises til en ny paragraf, der

indsættes i et andet ændringsforslag. Tilsvarende kan der opnås en lignende entydighed, såfremt nye stykker, der ønskes indsat, betegnes stk. 01, 02, 03 etc. Betegnes imidlertid f.eks. et nyt stykke efter stk. 2 som stk. 3, eller stilles der f.eks. ændringsforslag om indsættelse af et eller flere nye punktummer efter 2. pkt., er det nødvendigt i andre ændringsforslag at henvise til f.eks. stk. 3, selv om det undertiden kan efterlade en vis tvivl om, hvorvidt der hermed tænkes på det nyindsatte stykke eller stk. 3 i det fremsatte lovforslag. Såfremt henvisningen forekommer i den indledende tekst til et efterfølgende ændringsforslag, kan problemet løses ved formuleringer som f.eks.:

x) I stk. 4, der bliver stk. 5, udgår ordet »rabarbergrød,«.

[Undtagelse af rabarbergrød fra kontrolbestemmelserne]

Forekommer henvisningen imidlertid i en tekst, der skal indsættes i lovforslaget, kan denne fremgangsmåde ikke anvendes. Her må det tilstræbes, at det ud fra sammenhængen, herunder de ledsagende bemærkninger, klartest muligt fremgår, hvortil der henvises. I yderste fald må udvalgssekretæren gennem henvendelse til forslagsstillerne eller det pågældende ministerium afklare tvivlen og meddele resultatet til dem, der i Lovsekretariatet er ansvarlige for indredaktionen. Spørgsmålet vil endvidere også ofte have betydning for udformningen af afstemningslister.

Princippet om, at ændringsforslag altid skal stilles til lovforslaget, således som det foreligger på det tidspunkt, hvor ændringsforslagene stilles, indebærer endvidere, at ændringsforslag, der stilles til 3. behandling efter gennemførelsen af en 2. behandling, hvorunder der er vedtaget ændringsforslag, skal stilles til lovforslaget i den affattelse, hvori det foreligger efter afstemningerne ved 2. behandling. Er der med andre ord f.eks. ved 2. behandling blevet vedtaget et ændringsforslag om indsættelse af et nyt nummer efter nr. 3, skal man huske, at de efterfølgende numre er rykket i forhold til det fremsatte lovforslag, hvilket også vil fremgå af det optryk af lovforslaget, der næsten altid foreligger umiddelbart efter 2. behandling. En tilsvarende situation kan opstå, hvis en 3. behandling afbyrdes efter afstemningen om de ændringsforslag, der er stillet i tillægsbetænkningen. Såfremt der igennem vedtagelsen af sådanne ændringsforslag f.eks. er indsat nye paragraffer i lovforslaget, skal man huske at tage hensyn hertil i forbindelse med formuleringen af eventuelle ændringsforslag i en tilføjelse til tillægsbetænkningen<sup>1</sup>.

Det må endvidere af ændringsforslaget fremgå, hvortil dette ønskes stillet. Typisk vil dette være til en angivet paragraf i det fremsatte lovforslag, f.eks. således:

Til § 2

x) Stk. 2 udgår.

[Straffrihed for overtrædelse af forbuddet mod hammerkast i bymæssig bebyggelse]

I mindre hyppige tilfælde bør ændringsforslaget stilles til en større enhed end en paragraf, f.eks. et kapitel eller afsnit eller til teksten. Det kan således være tilfældet, hvis et helt kapitel skal affattes på en ny måde, hvis der skal ændres i overskriften til et afsnit eller kapitel, eller hvis hele teksten skal nyformuleres. Terminologien »Til teksten« bruges også i forbindelse med ændringsforslag til lovforslag, der ikke er forsynet med paragraffer, jf. nedenfor under afsnit V. Derimod kan der ikke stilles ændringsforslag til flere angivne paragraffer, selv om det er den samme ændring, der skal foretages hvert sted. Her skal der stilles ændringsforslag til hver enkelt paragraf. Endvidere anvendes formuleringen »Til titlen« i tilfælde, hvor der stilles ændringsforslag angående lovforslagets titel.

Der stilles derimod aldrig ændringsforslag til mindre enheder (f.eks. stykker) end en paragraf.

Hvor der ved et ændringsforslag skal stilles forslag om indsættelse af en ny paragraf, et nyt kapitel

eller et nyt afsnit, stilles sådanne ændringsforslag under overskriften »Ny paragraf«, »Nyt kapitel« eller »Nyt afsnit« f.eks. således:

Ny paragraf

x) Efter § 23 indsættes som ny paragraf:

»§ 01. Kulturministeren kan udstede regler om den nærmere udformning af billardkøer, herunder disses længde og vægt.«

[Bemyndigelse til udstedelse af regler om billardkøers udformning]

## 2. Forslagsstillere

Hovedreglen er, at angivelsen af forslagsstiller/forslagsstillere placeres foran angivelsen af den paragraf m.v., hvortil ændringsforslagene stilles, f.eks. således:

Ændringsforslag

Af sports- og informationsministeren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af UC og BS):

Til § 38

x) Stk. 3 udgår.

[Udeladelse af regulering vedrørende oplæsning af tips- og lottoresultater i Danmarks Radio]

Ny paragraf

x) Efter § 40 indsættes som ny paragraf:

»§ 01. Lovforslaget kan stadfæstes straks efter vedtagelsen.«

[Hjemmel til stadfæstelse straks efter vedtagelsen, jf. grundlovens § 42, stk. 7]

Er der imidlertid stillet ændringsforslag af forskellige grupperinger i udvalget (eller af den pågældende minister) til samme paragraf, skrives f.eks.:

Ændringsforslag

Til § 38

Af et mindretal (UC):

x) Paragraffen udgår.

[Udeladelse af regler om udøvelse af golf m.v.]

Af sports- og informationsministeren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af UC og BS):

x) Stk. 3 udgår.

[Udeladelse af regler om udøvelse af minigolf]

Det har undertiden givet anledning til tvivl om, hvem der havde »ophavsret« til et ændringsforslag, hvis forskellige partier (eller den pågældende minister) ønsker at stille enslydende ændringsforslag, idet det ikke vil være muligt med respekt af Folketingets forretningsorden (§ 33, stk. 2) at gennemføre afstemninger om enslydende ændringsforslag. Hvis problemet ikke kan løses ved at lade de to (eller flere) grupperinger indgå i en samlet gruppering (man kan f.eks. ikke slå ministeren sammen med et mindretal eller et flertal på anden måde end ved, at den ene part tiltræder den andens ændringsforslag), må man som udgangspunkt lægge vægt på, om der er tale om ændringsforslag stillet af den eller de personer, der har fremsat det pågældende lov- eller beslutningsforslag, eller af andre. Hvis der f.eks. er tale om et lovforslag, der er fremsat af en minister, antages det, at denne har »forsteret« til eventuelle ændringsforslag, uanset om et fler- eller mindretal i udvalget allerede på et tidligere tidspunkt har stillet et identisk ændringsforslag. I det pågældende tilfælde er fler- eller mindretallet henvist til at tiltræde ministerens ændringsforslag.

Er der på den anden side to eller flere partier, der er enige om formuleringen af et konkret ændringsforslag, er det udgangspunktet, at de pågældende partier samles i ét mindre- eller flertal, uanset hvilket af partierne der har fået ideen. Baggrunden herfor er, at indstillingerne i udvalgenes betænkninger bør være så klare og overskuelige som muligt. Situationen kan f.eks. være den, at Forenede Anarkister i et betænkningssudkast har formuleret følgende ændringsforslag:

Af et mindretal (FA):

Til § 47

x) Stk. 3 udgår.

Stk. 4 og 5 bliver herefter stk. 3 og 4.

[Lempelse af indberetningspligt]

Hvis f.eks. partiet Borgerlige Socialister (BS) senere kan tilslutte sig ændringsforslaget, bør dette som altovervejende hovedregel komme til udtryk ved, at Borgerlige Socialister bliver angivet som medforslagsstiller, idet forslagsstillerne placeres i størrelsesorden:

Af et mindretal (BS og FA):

Til § 47

x) Stk. 3 udgår.

Stk. 4 og 5 bliver herefter stk. 3 og 4.

[Lempelse af indberetningspligt]

Undertiden vil der foreligge det problem, at et parti nok kan tilslutte sig teksten til et ændringsforslag, der er stillet af et eller flere andre partier, men ikke bemærkningerne hertil. Dette problem bør så vidt muligt løses ved, at der formuleres to (eller flere) forskellige bemærkninger.

Hvis f.eks. Det Ultraradikale Centrumsparti i det konkrete tilfælde kan tilslutte sig det ændringsforslag, der beskrevet ovenfor, kan bemærkningerne opstilles efter følgende mønster:

Til nr. 0
Et mindretal (BS og AF): Formålet med ændringsforslaget er at .....
Et andet mindretal (UC): For Det Ultraradikale Centrumsparti er det afgørende .....

Det kan tilføjes, at hensynet til klarhed og overblik ved at samle flere partier, der ønsker at stemme på samme måde til et givet ændringsforslag, i en enhed, forekommer særlig stærkt, hvis de pågældende partier tilsammen udgør et flertal, men principielt gør det ingen forskel, hvad enten dette er tilfældet eller ej.

Derimod kan der som ovenfor nævnt ikke ske nogen sammenkobling mellem medlemmer af det pågældende udvalg og den pågældende minister på anden måde end i form af en tiltrædelse.

F.eks. kan man se følgende opstillinger:

Af rationaliseringsministeren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af FA):
Til § 7
x) Paragraffen udgår.
[Opretholdelse af politiet]
Af udvalget, tiltrådt af rationaliseringsministeren:
Til § 10
x) Stk. 4 udgår.
Stk. 5 bliver herefter stk. 4.
[Opretholdelse af Færdselssikkerhedskommissionen]

### 3. Rækkefølge og nummerering

Ændringsforslag bør som altovervejende hovedregel opstilles kronologisk i forhold til det fremsatte lovforslag, således at eventuelle ændringsforslag til titlen placeres først, derefter ændringsforslag til § 1, § 2 og så fremdeles (eventuelt til teksten, hvis der ikke er paragraffer) og til sidst ændringsforslag til eventuelle bilag. Inden for den enkelte enhed (typisk paragraf) bør ændringsforslag, der knytter sig til de dele af teksten, der er placeret først (f.eks. i stk. 1 eller nr. 1), også komme før ændringsforslag vedrørende senere forekommende dele i paragraffen. Undtagelse herfra kan dog komme på tale, hvis der i samme paragraf skal foretages ensartede ændringer flere steder. F.eks. kan to ændringsforslag vedrørende samme paragraf udformes således:

Til § 18
----------

<p>x) I stk. 1, 2 og 5 ændres »500 kr.« til: »600 kr.«</p> <p>[Gebyrforhøjelse]</p> <p>x) I stk. 3 ændres »Mikkelsdag« til: »den 1. oktober«.</p> <p>[Flytning af frist]</p>
--

Det er altså ikke nødvendigt af hensyn til kronologien at opdele det førstnævnte ændringsforslag i to - et, der vedrører stk. 1 og 2, og et andet - efter ændringsforslaget vedrørende stk. 3 - vedrørende stk. 5. Med hensyn til ensartede ændringsforslag til forskellige paragraffer m.v. henvises til 7.e nedenfor.

Foreligger der konkurrerende ændringsforslag, bør disse opstilles således, at mere vidtgående ændringsforslag placeres før mindre vidtgående. Vurderingen af, hvilket ændringsforslag der er mest vidtgående, kan undertiden give anledning til tvivl, men det er vigtigt at slå fast, at vurderingen bør foretages i relation til det fremsatte lovforslag og ikke, hvis der er tale om et ændringslovforslag, i relation til den eksisterende lov. I øvrigt vil det som en grov vejledning kunne nævnes, at ændringsforslag om, at en paragraf skal udgå, i almindelighed må anses for det mest vidtgående ændringsforslag, der kan stilles til en paragraf, og at ændringsforslag om en ny affattelse af en paragraf oftest vil være mere vidtgående end ændringsforslag, hvor der ændres enkelte ord eller indsættes ord, punktummer, stykker el.lign. Kun undtagelsesvis bør der tages hensyn til afstemningsrækkefølgen, idet fastsættelsen af denne udtrykkeligt i henhold til FFO § 34 som udgangspunkt er henlagt til Folketingets formand, men formandens praksis i så henseende kan undertiden inddrages, hvis det ikke på objektive grundlag kan afgøres, hvilket ændringsforslag af to eller flere der er mest vidtgående.

#### 4. Affattelsen af ændringsforslag

Ved affattelsen af det enkelte ændringsforslag er det naturligvis vigtigt, at der ikke kan forekomme nogen tvivl om forståelsen heraf. Kun helt undtagelsesvis kan det komme på tale at foretage en nødvendig præcisering i bemærkningerne til ændringsforslaget, nemlig i nogle sjældent forekommende tilfælde, hvor der i forbindelse hermed skal foretages redaktionelle konsekvensændringer af visse typer henvisninger, jf. 7.c nedenfor.

Det vil ofte være muligt at formulere et ændringsforslag enten som en ny affattelse eller som en ændring. F.eks. kan en bestemmelse i et lovforslag være formuleret således:

<p>§ 34. Før der træffes afgørelse om at tillade langtidsparkering af bæltekøretøjer på private veje, bør der gives vejens beboere adgang til at udtale sig.</p>
--

Hvis der skal formuleres et ændringsforslag, hvorefter beboerne skal have en egentlig ret til at blive hørt, kan dette ske enten således (mulighed 1):

<p>Til § 34</p>
-----------------

<p>x) Paragraffen affattes således:</p>
---

<p>»§ 34. Før der træffes afgørelse om at tillade langtidsparkering af bæltekøretøjer på private veje, skal der gives vejens beboere adgang til at udtale sig.«</p>
---

[Forbedring af beboernes retsstilling]

eller således (mulighed 2):

Til § 34

x) Ordet »bør« ændres til: »skal«.

[Forbedring af beboernes retsstilling]

Principielt kan begge former forsvares, men hovedreglen bør klart være, at man vælger den korteste form - altså mulighed 2 i det foreliggende tilfælde. Hermed skabes størst mulig præcision og sikkerhed i forbindelse med indredaktionen. Dette er i øvrigt i ganske god overensstemmelse med det almindelige princip, der finder anvendelse i forbindelse med affattelse af love, hvorefter overflødig lovstof bør undgås. Skal der på den anden side foretages flere ændringer i en tekst, skal der ikke så meget til, før mulighed 1 bør foretrækkes. Skal bestemmelsen i det konkrete tilfælde også udstrækkes til at gælde offentlige veje, vil det nok være at foretrække at skrive:

Til § 34

x) Paragraffen affattes således:

»§ 34. Før der træffes afgørelse om at tillade langtidsparkering af bæltkøretøjer på offentlige og private veje, skal der gives vejens beboere adgang til at udtale sig.«

[Forbedring af beboernes retsstilling og udvidelse af reglens anvendelsesområde]

fremfor:

Til § 34

x) Efter »bæltkøretøjer på« indsættes: »offentlige og«, og ordet »bør« ændres til: »skal«.

[Forbedring af beboernes retsstilling og udvidelse af reglens anvendelsesområde]

Også her er det imidlertid vanskeligt at opstille en ufravigelig regel. Således vil mulighed 2 stadig være at foretrække, hvis den bestemmelse, der skal ændres, har et betydeligt omfang.

Under alle omstændigheder bør det undgås at citere hele paragraffer, stykker og normalt også punktnummer, der ikke foreslås ændret.

## 5. Typografi m.v.

### a. Anvendelse af forskellige skrifttyper

I tekstbehandlingen anvendes Times New Roman 12 i forbindelse med indskrivningen af ændringsforslag. Ved indskrivning i Folketinget anvendes desuden df-tekst med tilhørende typografier.

Hvor ikke andet fremgår, anvendes som hovedregel i forbindelse med indskrivningen af ændringsforslag normal skrift i tekstbehandlingen, hvilket i den trykte udgave af betænkningen

gengives i brødskrift (corpus). Af hensyn til overskueligheden er det vigtigt at fastholde denne hovedregel i alle tilfælde, hvor der ikke i det følgende er gjort udtrykkelig undtagelse.

Fed skrift bruges i forbindelse med ændringsforslagenes numre, paragrafbetegnelser og betegnelserne for de enkelte ændringer i en ændringslov og ved fuldstændig gengivelse af titel og afsnitsoverskrift samt i nogle mere specielle tilfælde i forbindelse med ændringsforslag om deling af lovforslag, jf. afsnit VIII.

Kursiveringer foretages først og fremmest for at markere, hvor der skal foretages ændring. Henvisninger, der kun tjener til at angive, efter - eller undtagelsesvis før - hvilket noget skal indsættes, skal derimod ikke kursiveres. Endvidere kursiveres i praksis kun udtryk ledsaget af en angivelse af placering (nummer eller litra). Således kursiveres udtryk som »(I) titlen (ændres »m.v.« til: »med flere lovforslag«)«, »Afsnit II (affattes således:)«, »(Efter § 13 indsættes i) kapitel 3 (som ny paragraf:)«, »(I den under) nr. 3 (foreslåede affattelse af) § 15 (indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:)« og »(I) stk. 2, nr. 1, litra b, (udgår ordet »gummistøvler,«). Udtryk som »afsnittet«, »kapitlet«, »paragraffen«, »ordet« og »datoen« kursiveres derimod ikke, idet en konsekvent gennemførelse af kursiveringer af sådanne udtryk vil kunne føre til et så stort antal kursiveringer, at vægten heraf, hvor det virkelig har betydning, ville blive svækket. Endelig har man i forbindelse med formuleringen af underændringsforslag heller ikke i praksis kursiveret henvisningen til det ændringsforslag, der ønskes ændret, jf. også afsnit VII.

Spatiering anvendes kun i forbindelse med overskrifter til ændringsforslag, underændringsforslag og bemærkninger, f.eks. således:

**Ændringsforslag**

#### b. Anvendelse af tegnsætning

Kolon anvendes efter fast praksis kun til at angive, hvilket udtryk der skal indsættes i en angivet bestemmelse. Der anvendes derimod ikke kolon i forbindelse med udtryk, der skal udgå eller ændres, og udtryk, der blot tjener til angivelse af, i forhold til hvilke der skal foretages en ændring. Dette kan illustreres med følgende eksempler:

<p>x) I stk. 1 udgår »vingummibamser«.</p> <p>[Afgiftsfrihed for vingummibamser]</p> <p>x) I stk. 2 ændres »gulerødder« til: »radiser«.</p> <p>[Korrektion]</p> <p>x) Efter »chokoladefrøer« indsættes: », marcipanbrød«.</p> <p>[Tydeliggørelse]</p>
---

Citationstegn anvendes derimod i alle tre tilfælde, dvs. både for at angive et udtryk, der skal indsættes, et udtryk, der skal udgå, og et udtryk, der blot tjener som stedsangivelse.

Komma anvendes dels i forbindelse med grammatisk tegnsætning, dels til at knytte en underordnet henvisning til en foranstående overordnet henvisning. Hvis man f.eks. skal omtale 3. pkt. i 2. stk. i § 4 skrives: »§ 4, stk. 2, 3. pkt.,«. I visse tilfælde er det uhyre vigtigt at være omhyggelig med placeringen af kommaet. Hvis man f.eks. skriver: »§ 1, stk. 2, nr. 3, og 4,« forstås med det sidste tal en henvisning til stk. 4, men hvis man skriver: »§ 1, stk. 2, nr. 3 og 4,« tænkes der på nr. 4. I længere



opremsninger, og hvor det i øvrigt kan give anledning til tvivl, bør man dog gentage artsbetegnelsen for at undgå tvivl. Man bør således undgå formuleringer som »§§ 1, 2, stk. 3, 4 og 6, og 8«, og i stedet skrive: » § 1, § 2, stk. 3, 4 og 6, og § 8«.

Punktum anvendes dels grammatikalsk for at afslutte en sætning, dels i forbindelse med forkortelser som stk., nr. og pkt. Der sættes ikke punktum efter afslutningen af et citat, hvis selve citatet afsluttes med et punktum. Der skrives således f.eks.

x) I stk. 3, 1. pkt., ændres beløbet »5.000 kr.« til: »10.000 kr.«  
[Forhøjelse af bagatelgrænse]

og

x) Stk. 4 affattes således:  
»Stk. 4. Kirkeministeren fastsætter regler om mængden af alkohol i altervin.«  
[Bemyndigelse til kirkeministeren til at fastsætte alkoholemængden i altervin]

#### c. Anvendelse af forkortelser

Som udgangspunkt anvendes i betænkninger og herunder i ændringsforslagenes formuleringer kun de forkortelser, der fremgår af ordudvalget i Folketingets retskrivningsvejledning. Herudover bruges følgende forkortelser og grafiske tegn i forbindelse med den tilhørende placering (nummer eller litra): § for paragraf, stk. for stykke, pkt. for punktum og nr. for nummer. Bemærk her, at »pkt.« betyder punktum og ikke »punkt«, som ikke kan forkortes. I øvrigt bør man, hvor det er muligt, benytte sig af numre frem for punkter, der alt for let kan forveksles med punktummer. De forkortede udtryk bruges derimod ikke, hvor betegnelsen står »alene«. Der skrives f.eks.:

x) Efter stk. 2 indsættes som nyt stykke:  
»Stk. 3. Det er ikke tilladt at holde bardehvaler i indendørs svømmebassiner.«  
[Forbud mod at holde bardehvaler i indendørs svømmebassiner]

#### d. Angivelse af betegnelsen for den pågældende bestemmelse

Såfremt man skal citere en hel bestemmelse, skal denne bestemmelses betegnelse medtages i citatet, f.eks. således:

x) Stk. 3, der bliver stk. 4, affattes således:  
»Stk. 4. Der kan i særlige tilfælde gives tilladelse til at holde andre bardehvaler end blå- og finhvaler i indendørs svømmebassiner.«  
[Dispensationsmulighed]

Hvis man i forbindelse med ændringsforslag om indsættelse af en ny bestemmelse eller om en ny affattelse af en bestemmelse skal citere den første del af en mere omfattende bestemmelse, må man ikke i citatet medtage den mere omfattende bestemmelses karakterisering. Har man f.eks. brug for at

citere stk. 1 i en paragraf med flere stykker, må man ikke indlede citatet af stykket med paragraffens nummer. Tilsvarende gælder 1. pkt. i et stykke med flere punktnummer. Begrundelsen herfor er, at man ellers fejlagtigt kunne forledes til at tro, at det var hele paragraffen henholdsvis stykket, der ønskedes formuleret således, med det resultat, at de øvrige stykker henholdsvis punktnummer utilsigtet gled ud. Skal man f.eks. foreslå en ny affattelse af stk. 1 i en paragraf, der indeholder flere stykker, skrives derfor således:

x) Stk. 1 affattes således:

»Loven træder i kraft den 1. januar 2004, jf. dog stk. 2.«

[Udskudt ikrafttræden]

På tilsvarende måde kan man f.eks. tænke sig at formulere et ændringsforslag om indsættelse af et nyt 1. pkt. i et stykke, der i forvejen indeholdt et eller flere punktnummer:

x) I stk. 3 indsættes før 1. pkt. som nyt punktum:

»Ministeren kan under særlige omstændigheder dispensere fra reglerne i stk. 1 og 2.«

[Dispensationsmulighed]

## 6. Alternative ændringsforslag

Udgangspunktet for forslagsstillere, der ønsker at stille ændringsforslag, er, at man må vælge én og kun én udformning. Sagt på anden måde må det forventes, at forslagsstillere har én bestemt opfattelse af, hvorledes et konkret problem (bedst) kan løses, og ikke flere mere eller mindre modstridende opfattelser. Den måde, hvorpå afstemningerne afvikles ved 2. og 3. behandling, er da også baseret herpå. Hvis forslagsstillere ønsker at satse på flere forskellige modeller, er det den altovervejende hovedregel, at de må henvises til at afprøve eventuelle alternativer ved hver sin behandling i Folketinget, f.eks. således at der stilles ændringsforslag om den for forslagsstillerne ideelle løsning ved 2. behandling og, såfremt dette ændringsforslag forkastes, ændringsforslag om en for forslagsstillerne knap så ideel, men dog bedre end den, det fremsatte forslag indeholder, ved 3. behandling.

Det er imidlertid undertiden forekommet, at forslagsstillere har insisteret på, at der bliver givet mulighed for afstemning om såvel et principalt som et subsidiært ændringsforslag ved samme behandling. Forholdet kan være det, at forslagsstillerne af politiske grunde ønsker at give udtryk for, hvorledes en bestemmelse ideelt set (efter forslagsstillerens opfattelse) burde se ud. Formentlig ud fra en erkendelse af, at dette ideelle standpunkt næppe kan opnå støtte hos et flertal i Folketinget, ønsker de samme forslagsstillere imidlertid samtidig at give mulighed for, at et knap så ideelt standpunkt, som dog af forslagsstillerne opfattes som en forbedring i forhold til det fremsatte lovforslag, kan opnå støtte fra et flertal.

Som nævnt ovenfor bør man i almindelighed henvise forslagsstillere til at stille et eventuelt alternativt ændringsforslag til 3. behandling. Man kan i den forbindelse henvise til, at opstilling af alternative ændringsforslag kan gøre det vanskeligere at overskue afstemningstemaerne og undertiden, jf. nedenfor, skabe problemer ved afviklingen af afstemningerne. Særlig problematisk kan forholdet blive, hvis det subsidiære ændringsforslag i princippet bør medføre, at der skal stilles et eller flere konsekvensændringsforslag, idet det ofte vil være vanskeligt at opstille disse på en måde, der gør det klart, at de er konsekvenser af det subsidiære ændringsforslag.

Man må dog erkende, at der kan foreligge gode (politiske) grunde til at ønske afstemning om

alternative ændringsforslag ved samme behandling, hvorfor der nedenfor er skitseret et regelsæt for, hvorledes sådanne skal udformes. I tilfælde, hvor forslagsstillerne insisterer på at stille alternative ændringsforslag, bør den lovteknisk ansvarlige i Folketinget så vidt muligt orienteres.

Alternative ændringsforslag kan f.eks. være udformet efter følgende mønster:

Til § 7
Af et mindretal (UC):
Principalt:
1) I stk. 3 udgår ordet »ikke«.
[Tilladelse til at foranstalte hundeslagsmål]
Subsidiært:
2) Stk. 3 udgår.
[Udeladelse af regler om foranstaltning af hundeslagsmål]

Ved afstemningerne stemmes der først om det principalt og dernæst, hvis dette forkastes, om det subsidiært stillede ændringsforslag. Der kendes fra praksis vistnok ingen eksempler på mere end to alternative ændringsforslag, og denne praksis bør ubetinget fastholdes.

Såfremt der som konsekvens af de alternative ændringsforslag skal stilles yderligere ændringsforslag, er det vigtigt, at dette fremgår af bemærkningerne, og især, at det fremgår, hvilke ændringsforslag der er konsekvenser af det principale, og hvilke der er konsekvenser af det subsidiære ændringsforslag. I visse tilfælde vil også konsekvensændringsforslagene skulle opstilles alternativt, men også her bør relationen til de afgørende ændringsforslag tydeligt fremgå af bemærkningerne. Man bør dog være opmærksom på, at det i sådanne situationer uanset disse præciseringer ofte kan være overordentlig vanskeligt at gennemføre afstemningerne, hvis et af de alternative ændringsforslag skulle blive vedtaget. I øvrigt kan der ikke ses bort fra, at der kan opstå situationer, hvor det i praksis ikke er muligt at formulere konsekvensændringsforslag til begge de alternative ændringsforslag.

Bortset fra disse tilfælde, hvor der er identitet mellem forslagsstillerne til de alternerende ændringsforslag, og de tilfælde, der er nævnt i forbindelse med omtalen af underændringsforslag, jf. afsnit VII.1, har man ikke i praksis accepteret, at et eller flere partier principalt har stillet eller tiltrådt ét ændringsforslag og subsidiært stillet eller tiltrådt et hermed konkurrerende ændringsforslag. Man kan f.eks. forestille sig, at der er stillet to således lydende ændringsforslag:

Til § 15
Af et mindretal (BS):
1) Stk. 2 udgår.
[Udeladelse af undtagelsesbestemmelse]
Af et mindretal (FA):

2) I stk. 2 udgår ordene », sjippetove og hinkesten«.

[Indskrænkning af undtagelsesbestemmelse]

Hvis et tredje parti har sympati for begge disse ændringsforslag, må partiet gøre op med sig selv, hvilket ændringsforslag det har mest sympati for, og så markere dette ved at placere sig som medforslagsstiller (eller eventuelt som tiltrædende mindretal) hertil. En eventuel subsidiær tilslutning til det andet ændringsforslag kan kun markeres i partiets mindretalsudtalelse i betænkningen. På tilsvarende måde kan de to mindretal (BS og FA) kun i deres mindretalsudtalelser markere en eventuel subsidiær tilslutning til det andet mindretals ændringsforslag. I det konkrete tilfælde ville man normalt stemme om ændringsforslag nr. 1, som må formodes at være det mest vidtgående, først. Såfremt dette ændringsforslag forkastes, vil der derefter blive stemt om ændringsforslag nr. 2. Fremgår det imidlertid af partiernes udtalelser i betænkningen, at Forenede Anarkister subsidiært kan støtte ændringsforslag nr. 1, men at Borgerlige Socialister ikke subsidiært vil kunne støtte ændringsforslag nr. 2, vil der ofte kunne tages hensyn hertil i forbindelse med tilrettelæggelsen af afstemningerne, således at der vil kunne stemmes om ændringsforslag nr. 2 før ændringsforslag nr. 1. Dette har sammenhæng med det almindelige synspunkt om, at man ikke ønsker at afskære muligheden for en politisk velmotiveret afstemning.

Kravet om identitet mellem forslagsstillerne (og tiltræderne) til alternative ændringsforslag er formentlig ikke fraveget i praksis. Der er således tilsyneladende ikke forekommet tilfælde, hvor et eller flere partier har tiltrådt det subsidiære ændringsforslag uden også at tiltræde det principale. Også i dette tilfælde må man i givet fald henvise partierne til at give udtryk for en sådan tilslutning til det subsidiære ændringsforslag i udtalelserne i betænkningen.

#### 7. Mulige konsekvenser af de stillede ændringsforslag

Udgangspunktet er, at der ikke skal stilles ændringsforslag, der udelukkende er udtryk for mekaniske konsekvenser af andre ændringsforslag. Baggrunden herfor er især, at ændringsforslag først og fremmest skal opfattes som afstemningstemaer med større eller mindre politisk indhold. I det omfang ændringer blot repræsenterer nødvendige (tekniske) og entydige konsekvenser af andre ændringer, der gennemføres i forbindelse med egentlige ændringsforslag, hvorover der stemmes (reelt eller formelt), ville det som udgangspunkt bidrage til større uoverskuelighed med deraf følgende risiko for fejlfafstemninger m.v. at affatte sådanne konsekvensændringer som ændringsforslag. I stedet foretages sådanne ændringer redaktionelt i forbindelse med indredaktionen. Forudsætningen for opretholdelsen af dette principielle udgangspunkt er imidlertid, at de tekster, der berøres af konsekvenserne, er omfattet af det fremsatte lovforslag. Dette har især betydning i forbindelse med ændringsforslag til ændringslovforslag, jf. nedenfor under d.

a. Konsekvenser af nye paragraffer og nye numre (i ændringslovforslag) eller tilsvarende fjernelse af henholdsvis paragraffer og numre i lovforslag

I det omfang ændringsforslag om indsættelse af nye paragraffer og numre eller tilsvarende fjernelse af henholdsvis paragraffer og numre i fremsatte lovforslag får konsekvenser for de efterfølgende paragraffer og numre, skal der ikke stilles yderligere ændringsforslag herom, og ændringsforslaget skal heller ikke være ledsaget af en bemærkning om, at de efterfølgende paragraffer eller numre ændrer betegnelse. Sådanne ændringer foretages derimod redaktionelt. Stilles der f.eks. til et ændringslovforslag et ændringsforslag af følgende indhold:

x) Efter nr. 7 indsættes som nyt nummer:

»01. § 6, stk. 3, ophæves.«.

[[Ophævelse af forbuddet mod opstilling af plankeværker i villakvarterer]]

skal der altså ikke stilles ændringsforslag om, at betegnelsen for de efterfølgende numre forhøjes med én, og der skal heller ikke formuleres en bemærkning herom i tilknytning til ændringsforslaget.

Hvis der f.eks. i overgangs- eller ikrafttrædelsesbestemmelser henvises til numre over 7, skal der heller ikke af den grund stilles ændringsforslag hertil. F.eks. kan ikrafttrædelsesbestemmelsen i det pågældende lovforslag være affattet således:

§ 2  
Fiskeriministeren fastsætter lovens ikrafttrædelsestidspunkt. § 1, nr. 9, træder dog i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

I dette tilfælde skal der altså ikke stilles ændringsforslag om, at »nr. 9« ændres til: »nr. 10«.

På samme måde kan der i et forslag til ny hovedlov være stillet følgende ændringsforslag:

Til § 17  
x) Paragraffen udgår.  
[Udeladelse af regler om plattenslageri]

Heller ikke her skal der stilles ændringsforslag om, at de efterfølgende paragraffer ændrer betegnelse, ligesom der heller ikke skal formuleres en bemærkning herom i tilknytning til ændringsforslaget.

På tilsvarende måde skal der ikke stilles ændringsforslag, hvis der andetsteds i lovforslaget henvises til paragraffer, hvis betegnelse berøres af ændringsforslaget. F.eks. kan en anden paragraf være affattet således:

§ 57. Med bøde straffes den, der

- 1) overtræder § 4, stk. 2, § 13, § 20, stk. 1, § 23, § 27, stk. 2, § 28, stk. 1 og 2, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning,
- 2) overtræder bestemmelser i regulativer, jf. § 52,
- 3) undlader at efterkomme påbud eller forbud efter § 41 eller
- 4) afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger, der afkræves efter § 41, stk. 2.

Der vil her ikke skulle stilles ændringsforslag, der ændrer alle paragrafbetegnelser højere end 17 som følge af det stillede ændringsforslag. Alle disse ændringer vil blive foretaget redaktionelt.

Såfremt der andetsteds i lovforslaget henvises til den paragraf, der ønskes fjernet med det stillede ændringsforslag, kan der undertiden opstå tvivl. En bestemmelse kan f.eks. være affattet således:

§ 51. Tilladelser til fiskeri om natten efter blankål i Nissum Bredning, jf. § 17, kan ikke udstedes til aktieselskaber, anpartsselskaber, andelselskaber eller lignende.

Her henvises til en paragraf, som ønskes fjernet, og i et sådant tilfælde vil det være nødvendigt at stille ændringsforslag til § 51, idet det ikke med sikkerhed kan afgøres, hvorledes der skal forholdes. Under alle omstændigheder kan der aldrig være tale om at fjerne en paragraf redaktionelt som konsekvens af et andet ændringsforslag. I det konkrete tilfælde vil det derfor sandsynligvis være nødvendigt at stille ændringsforslag om at lade § 51 udgå.

Af bemærkningerne bør det naturligvis fremgå, at der er tale om en konsekvensændring. Eventuelt kan bemærkningerne til de to ændringsforslag slås sammen.

Omvendt vil der i følgende tilfælde næppe kunne opstå tvivl:

§ 23. Fiskeriministeren kan i særlige tilfælde dispensere fra forbud i henhold til §§ 16-22.

I dette tilfælde vil der ikke være tvivl om, at »22« skal ændres til: »21«, hvilket derfor kan foretages redaktionelt. Et grænsetilfælde kan følgende eksempel illustrere:

§ 19. Tilladelser i henhold til §§ 17 og 18 udstedes af politimesteren efter indstilling fra sognepræsten.

Det vil formentlig normalt være ubetænkeligt at lade »§ 17 og« udgå redaktionelt, men i praksis ses det ofte, at der stilles ændringsforslag, og dette bør også i almindelighed ske for at undgå tvivl om, hvorvidt forslagsstilleren/forslagsstillerne har været opmærksom på konsekvensen.

I modsætning hertil vil der let kunne opstå tvivl, hvis der indsættes en ny paragraf. Man kan således tænke sig, at et ændringsforslag medfører indsættelse af en ny paragraf (§ 01) efter § 28, hvorefter man står over for en bestemmelse af følgende indhold:

§ 38. Afgørelser efter §§ 25-37 kan ikke indklages til fiskeriministeren.

I praksis har man tidligere efter en konkret fortolkning og efter direkte forespørgsel herom hos forslagsstilleren/forslagsstillerne eller en, der repræsenterer denne/disse (som regel et ministerium) redaktionelt ændret »37« til: »38«, idet man ud fra sammenhængen ikke har ment, at der kunne være nogen tvivl om, at § 01, der bliver ny § 29, skulle være omfattet af opremsningen. Imidlertid er en sådan praksis uheldig. For det første kunne det være, at § 01 ikke skulle have været omfattet. I så fald ville indredaktionen af § 38, der bliver § 39, have fået følgende resultat:

§ 39. Afgørelser efter §§ 25-28 og 30-38 kan ikke indklages til fiskeriministeren.

Spørgsmålet om, hvorvidt § 01 skulle være omfattet af opregningen eller ej, var altså efter denne praksis udelukkende baseret på en konkret fortolkning, der skulle foretages af indredaktøren, eventuelt efter telefonisk kontakt med et ministerium, hvilket ikke forekom betryggende.

For det andet er det forholdsvis let ved et ændringsforslag at foretage den fornødne konsekvensændring, hvis dette er hensigten. Såfremt det er meningen, at § 01 skal være omfattet af opregningen i § 38, bør der derfor stilles et ændringsforslag af følgende indhold:

Til § 38

x) Henvisningen »§§ 25-37« ændres til: »§§ 25-28, 01 og 29-37«.

[Konsekvens af ændringsforslag nr. 0]

Hvis det derimod ikke er meningen, at § 01 skal være omfattet af opregningen, stilles der intet ændringsforslag, og indredaktionen bliver som ovenfor angivet.

b. Konsekvenser af nye stykker, numre og litraer eller tilsvarende fjernelse af stykker, numre og litraer i lovforslag

Med hensyn til indsættelse af nye stykker, numre og litraer eller tilsvarende fjernelse af stykker, numre og litraer i fremsatte lovforslag gælder i hovedsagen det samme som ovenfor nævnt, for så vidt angår paragraffer og numre (i ændringslovforslag). Dette gælder især, når f.eks. nye stykker betegnes med en foreløbig angivelse (01, 02, 03 osv.), jf. afsnit II.3.b. Normalt betegnes dog nye stykker med deres endelige angivelse som f.eks. således:

x) Efter stk. 2 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 3. Fødevaredirektoratet kan fastsætte særlige regler for visse blomsterhandlere og sportsforretninger.«

[Bemyndigelse til Fødevaredirektoratet til at fastsætte særlige regler for visse butikker]

Såfremt der i den pågældende paragraf allerede var mere end to stykker, bør konsekvensen for de efterfølgende stykker angives i umiddelbar tilslutning til ændringsforslaget (indrykket på næste linje), f.eks. således:

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

Såfremt der stilles ændringsforslag til de efterfølgende stykker, bør konsekvensen også fremgå her:

x) I stk. 4, der bliver stk. 5, udgår ordet »frugtsaft«.

[Afgiftsfritagelse for frugtsaft]

eller:

x) Stk. 5, der bliver stk. 6, affattes således:

»Stk. 6. Der må ikke forhandles spegesild hos cykelhandlere.«

[Forbud mod forhandling af spegesild hos cykelhandlere]

Skal der indsættes stykker, numre eller litraer flere steder i den samme paragraf eller det samme stykke, bør konsekvenserne »opdeles«, f.eks. således:

x) I stk. 3 indsættes efter nr. 1 som nyt nummer:

»2) giraffer.«

Nr. 2 og 3 bliver herefter nr. 3 og 4.  
 [Udvidelse af reglernes anvendelsesområde]  
 x) Efter nr. 3, som bliver nr. 4, indsættes som nye numre:  
 »5) gnuer,  
 6) impalaer,«.  
 Nr. 4-7 bliver herefter nr. 7-10.  
 [Yderligere undtagelser fra reglernes anvendelsesområde]

En sådan »opdeling« af konsekvenser kan også forekomme, hvor der både forekommer indsættelse af nye stykker, numre og litraer og fjernelse af sådanne, f.eks. således:

x) I stk. 4, nr. 1, indsættes efter litra b som nyt litra:  
 »c) bananmos«.  
 Litra c bliver herefter litra d.  
 [Inddragelse af bananmos under reglernes anvendelsesområde]  
 x) Stk. 4, nr. 1, litra d, udgår.  
 [Afgiftsfritagelse for tørrede figner]

Som det vil ses, udligner de to ændringsforslag hinanden med hensyn til konsekvenser for eventuelle efterfølgende litraer, og der bør ikke anføres nogen konsekvens for det litra, der udgår. Man skal altså ikke skrive, at litra d, der bliver litra e, udgår.

Hvis det sidste ændringsforslag i stedet havde lydt således:

x) Stk. 4, nr. 1, litra d og e, udgår.  
 [Afgiftsfritagelse for tørrede figner].

bør man nedenunder anføre »nettokonsekvensen« for eventuelle efterfølgende litraer, f.eks. således:

[Litra f bliver herefter litra e.]

Derimod skal der, ligesom det var tilfældet med de under 7.a nævnte tilfælde, principielt stilles ændringsforslag, hvis der andetsteds henvises til et stykke, nummer eller litra, der ønskes fjernet. F.eks. kan der i samme paragraf forekomme følgende stykke:

Stk. 7. I de i stk. 4, nr. 1, litra d, nævnte tilfælde bør der forud for ministerens afgørelse gives direktørerne for landets zoologiske haver adgang til at udtale sig.



Såfremt det er hensigten, at stk. 4, nr. 1, litra d, skal udgå, bør der stilles ændringsforslag om, hvorledes der skal forholdes med denne bestemmelse - herunder om den også skal udgå.

Tilsvarende problemer i forbindelse med henvisninger til en flerhed af bestemmelser som nævnt under a kan opstå i forbindelse med indsættelse af nye stykker m.v. Henvises der således i § 17, stk. 2, til »§ 16, stk. 3-5«, og indsættes der i et ændringsforslag et nyt stykke i § 16 efter stk. 3, skal der stilles et konsekvensændringsforslag til § 17, hvorefter henvisningen ændres til »§ 16, stk. 3-6«, hvis det er meningen, at det nye stykke også skal være omfattet. I modsat fald vil henvisningen redaktionelt blive ændret til »§ 16, stk. 3, 5 og 6«.

Angivelsen af nye stykker, numre og litraer med deres endelige betegnelse i ændringsforslag kan undertiden give anledning til tvivl, såfremt der henvises hertil i andre ændringsforslag. Der kan således som i det førnævnte eksempel være foreslået et nyt stykke efter stk. 2, som herefter betegnes som stk. 3, hvorefter de efterfølgende stk. 3-5 bliver stk. 4-6. Man kan herefter forestille sig et andet ændringsforslag (eventuelt til en anden paragraf), der er formuleret således:

x) Paragraffen affattes således:  »§ 7. De i § 6, stk. 3, nævnte regler kan gøres tidsbegrænsede.«  [Præcisering]
---

Uanset at ændringsforslaget er korrekt formuleret, kan det ikke umiddelbart med sikkerhed afgøres, om det nævnte § 6, stk. 3, er det nye eller det gamle stk. 3. Problemet kan muligvis løses ud fra en konkret fortolkning, eventuelt på grundlag af de ledsagende bemærkninger, men det ville i det konkrete tilfælde have kunnet give en entydig løsning, hvis man havde valgt at betegne det nye stykke stk. 01. Herefter ville en henvisning til stk. 3 kun kunne referere til det gamle stk. 3, der bliver stk. 4, mens en henvisning til stk. 01 måtte referere til det nye stykke, der først efter indredaktionen bliver stk. 3.

#### c. Konsekvenser af nye punktummer eller tilsvarende fjernelse af punktummer

Som bekendt er punktummer ikke forsynet med en angivelse af deres placering. Et ændringsforslag om indsættelse af et nyt punktum kan f.eks. være formuleret således:

x) I stk. 3 indsættes efter 3. pkt. som nyt punktum:  »Farven på parkbænke fastsættes af kommunalbestyrelsen.«  [Præcisering af kommunalbestyrelsens kompetence]
--

Såfremt der i det pågældende stykke allerede var mere end tre punktummer, skal der ikke angives nogen konsekvens for de efterfølgende punktummers placering. Derimod bør konsekvensen fremgå, såfremt der også stilles ændringsforslag til de efterfølgende punktummer:

x) I stk. 3, 4. pkt., der bliver 5. pkt., ændres ordet »pinseliljer« til: »narcisser«.  [Udvidelse af reglerens anvendelsesområde]
--

Som det var tilfældet med indsættelse af stykker, numre og litraer, der betegnes med deres endelige

angivelse, kan der ved ændringsforslag om indsættelse af nye punktnummer opstå særlige problemer, hvis der henvises hertil i andre ændringsforslag:

x) Paragraffen affattes således:

»§ 9. § 8, stk. 3, 4. pkt., gælder ikke for forstbotaniske haver.«

[Præcisering af undtagelsesbestemmelse]

Uanset at ændringsforslaget er korrekt formuleret, kan det ikke umiddelbart med sikkerhed afgøres, om der henvises til det nye eller det gamle 4. pkt., og i modsætning til, hvad der var tilfældet med stykker, numre og litraer, kan problemet ikke løses ved anvendelse af foreløbige betegnelser (01, 02 etc.). I disse tilfælde er det derfor meget vigtigt, at det utvetydigt af bemærkningerne fremgår, hvilket punktum der refereres til.

d. Særligt om konsekvenser i forbindelse med henvisninger i ændringslovforslag

I ændringslovforslag er det vigtigt at sikre sig, at ændringsforslag ikke har konsekvenser for tekster i hovedloven, der ikke er berørt af ændringslovforslaget, idet det naturligvis kun er muligt for indredaktøren at foretage redaktionelle rettelser i ændringslovforslagets tekst, ligesom det pågældende ministerium ikke har adgang til efterfølgende at foretage redaktionelle rettelser i hovedlovens tekst i forbindelse med fremstillingen af en lovbekendtgørelse eller datasammenskrivning.

Et ændringslovforslag kan tænkes at indeholde følgende bestemmelse:

7. § 23, stk. 6, affattes således:

»Stk. 6. Kommunalbestyrelsen kan nedlægge forbud mod anlæggelse af keglebaner i de i § 28 nævnte områder.«

Det forudsættes endvidere, at der i den eksisterende § 28, der i øvrigt ikke er berørt af ændringslovforslaget, forekommer en henvisning til § 23, stk. 6.

Imidlertid stilles under behandlingen af ændringslovforslaget følgende ændringsforslag:

x) Efter nr. 6 indsættes som nyt nummer:

»01. § 23, stk. 3, ophæves.

Stk. 4-8 bliver herefter stk. 3-7.«

[Ophævelse af forbuddet mod færdsel på rulleskøjter i visse parker]

I dette tilfælde vil det være nødvendigt at stille et yderligere ændringsforslag med f.eks. følgende ordlyd:

x) Efter nr. 8 indsættes som nyt nummer:

»02. I § 28 ændres »§ 23, stk. 6,« til: »§ 23, stk. 5,«.

[Konsekvens af ændringsforslag nr. x]

Derimod vil de nødvendige konsekvensændringer for lovforslagets nr. 7 (det vil sige, at »§ 23, stk. 6,« ændres til »§ 23, stk. 5,«) kunne foretages redaktionelt. Også bestemmelser som de følgende vil kunne rettes redaktionelt:

9. I § 30, stk. 1, 2. pkt., indsættes efter »§ 22, stk. 4,« henvisningen: »§ 23, stk. 6,«.

10. § 30, stk. 3, 1. pkt., affattes således:

»Amtsrådet kan udarbejde regionplaner vedrørende anlæggelsen af keglebaner i regionen, jf. § 23, stk. 5.«

e. Ordensmæssige og sproglige konsekvenser

Såfremt der i én bestemmelse i et lovforslag foretages en sproglig ændring, er udgangspunktet, at der skal stilles ændringsforslag om tilsvarende sproglige ændringer til alle andre bestemmelser, hvori det ændrede udtryk forekommer.

F.eks. kan det tænkes, at der stilles følgende ændringsforslag:

Til § 1

x) I stk. 1 ændres ordet »museumsbaner« til: »veteranbaner«.

[Ændret terminologi]

Hvis denne ændrede terminologi også skal gennemføres i andre bestemmelser i lovforslaget, er udgangspunktet, at der også bør stilles ændringsforslag til de andre bestemmelser, hvori ordet »museumsbaner« forekommer. I praksis har man dog undertiden accepteret, at der i tilslutning til et ændringsforslag til hovedbestemmelsen føjes:

(Vedtages ændringsforslaget, foretages tilsvarende ændringer i §§ 6, 8-10 og 12 samt i lovforslagets titel).

Derimod er det ikke nødvendigt at stille ændringsforslag om mere redaktionelt eller ordensmæssigt betonedede konsekvenser. Indeholder et ændringslovforslag to ændringer, og det ved et ændringsforslag foreslås at udelade den ene af disse, bør der ikke stilles ændringsforslag om, at ordet »ændringer« i den indledende tekst ændres til: »ændring«, ligesom de rent opstillingsmæssige og typografiske konsekvenser foretages redaktionelt. Der vil endvidere redaktionelt blive indsat en stykkebetegnelse for stk. 1 i f.eks. en ikrafttrædelsesbestemmelse i et ændringslovforslag, hvis der stilles ændringsforslag om indsættelse af et nyt stykke efter stk. 1 og der i det fremsatte lovforslag kun var ét stykke.

Som en anden type eksempel herpå kan nævnes følgende:

Et lovforslag indeholder følgende bestemmelse:

§ 24. Trafikministeren kan give tilladelse til færdsel på motorveje og motortrafikveje af

- 1) køretøjer, der drives ved vindkraft,
- 2) pølsevogne,
- 3) trucker og
- 4) bæltekøretøjer.

Hvis der i dette tilfælde stilles ændringsforslag om, at nr. 4 skal udgå, bør der ikke stilles ændringsforslag om, at kommaet i nr. 2 skal ændres til: »og«, og at »og« i nr. 3 skal ændres til et punktum.

Særligt i forbindelse med ændringslovforslag kan det forekomme, at et ændringsforslag kan få ordensmæssige konsekvenser for andre bestemmelser i lovforslaget.

Lovforslaget kan f.eks. indeholde følgende bestemmelse:

6. I § 4 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:  
 »Stk. 3. Ministeren kan i særlige tilfælde dispensere fra forbuddet mod afholdelse af rulleskøjteløb i gågader.«  
 Stk. 3-5 bliver herefter stk. 4-6.  
 7. I § 4, stk. 4, der bliver stk. 5, indsættes efter »knæbeskyttere« ordet: », albueskyttere«.

Hvis der vedtages ændringsforslag om, at nr. 6 skal udgå, skal ordene »der bliver stk. 5,« i nr. 7 udgå, men dette vil blive foretaget redaktionelt. Der skal altså ikke stilles ændringsforslag herom.

Tilsvarende kan det f.eks. ved indsættelse af nye numre være nødvendigt at foretage konsekvensrettelser i andre numre. F.eks. kan man tænke sig, at et ændringsforslag affattes således:

x) Efter nr. 9 indsættes som nyt nummer:  
 »01. § 8, stk. 4, ophæves.  
 Stk. 5 og 6 bliver herefter stk. 4 og 5.«  
 [Ophævelse af bemyndigelsesbestemmelse]

Hvis dette ændringsforslag vedtages, vil det være nødvendigt redaktionelt at ændre et efterfølgende nummer af følgende type:

10. § 8, stk. 5, affattes således:  
 »Stk. 5. § 7, stk. 5, finder tilsvarende anvendelse.«

Det vil her være nødvendigt at ændre nr. 10 således:

10. § 8, stk. 5, der bliver stk. 4, affattes således:

»Stk. 4. § 7, stk. 5, finder tilsvarende anvendelse«.

Heller ikke i dette tilfælde skal der stilles ændringsforslag herom.

8. Særligt om ændringsforslag til ikrafttrædelses-, ophævelses- og overgangsbestemmelser, bestemmelser om begrænsning af gyldighedstidspunkt, revisionsbestemmelser samt bestemmelser om loves gyldighed på Færøerne og i Grønland

Ændringsforslag til bestemmelser af denne type frembyder i princippet ikke særlige lovtekniske problemer. Dette gælder i særdeleshed for sådanne bestemmelser, som er eller skal placeres i forslag til hovedlove, idet disse her opstilles og placeres efter helt de samme retningslinjer som andre bestemmelser.

Med hensyn til sådanne bestemmelser i forslag til ændringslove erindres om, at mens de materielle bestemmelser indeholdende de foreslåede ændringer i de(n) eksisterende lov(e) placeres i de(n) første paragraf(fer), placeres bestemmelser om ikrafttræden m.v. her i selvstændige efterfølgende paragraffer. I den forbindelse henledes opmærksomheden på, at paragraffer i ændringslove er placeret centreret over paragraffens tekst, og at stykkebetegnelse kun medtages, hvis paragraffen indeholder to eller flere stykker.

Redaktionelle konsekvenser af disse retningslinjer for opstillingen skal ikke medtages i forbindelse med eventuelle ændringsforslag. F.eks. kan et ændringslovforslag indeholde følgende ikrafttrædelsesbestemmelse:

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2004.

Hvis der skal stilles ændringsforslag, der indebærer, at der skal indsættes et nyt stykke efter stk. 1, affattes et sådant f.eks. således:

Til § 2

x) Efter stk. 1 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 2. §§ 10 og 12 træder dog i kraft den 1. april 2004.«

[Udskudt ikrafttræden for visse bestemmelser]

Der bør således ikke stilles ændringsforslag om, at der indsættes stykkebetegnelse ved stk. 1, idet en sådan indsættelse vil blive indsat redaktionelt. På tilsvarende måde vil stykkebetegnelsen for stk. 1 blive fjernet redaktionelt, hvis et ændringsforslag medfører, at en paragraf kun kommer til at indeholde ét stykke.

Særlig med hensyn til bestemmelser, der indeholder en bestemt ikrafttrædelsesdato, henledes opmærksomheden på, at der ved valg af dato bør tages hensyn til, at det vedtagne lovforslag skal kunne stadfæstes og bekendtgøres i Lovtidende inden den valgte dato. I den forbindelse bør man være særlig opmærksom på grundlovens § 42, stk. 2, jf. stk. 1, 6 og 7, der indebærer, at et lovforslag normalt ikke kan stadfæstes før efter udløbet af en frist på tre søgndage efter lovforslagets endelige vedtagelse. Selv om det kan hævdes, at det er en selvfølge, at en lov ikke kan håndhæves, før den har

været bekendtgjort, og at det derfor undertiden fremføres, at den omstændighed, at en lov først bekendtgøres efter den foreslåede ikrafttrædelsesdato, kun har formel betydning, accepteres det ikke i praksis, at der sker en sådan overskridelse. Dels vil en sådan overskridelse være egnet til at skabe usikkerhed hos borgerne, og dels må en sådan overskridelse anses for en alvorlig formel fejl, der uanset dens (normalt) ringe betydning for retsanvendelsen let kan afhjælpes ved hjælp af et ændringsforslag.

Derimod forekommer det ikke helt sjældent, at en lov har virkning fra et tidspunkt, der ligger forud for vedtagelsen og ikrafttrædelsen, dvs. knytter retsvirkninger til kendsgæmninger, der ligger forud for disse tidspunkter, jf. Anne Louise Bormann, Jens-Christian Bülow & Christian Østrup: »Loven«, side 77.

## II. Ændringsforslag til forslag til hovedlove

Med en hovedlov tænkes på en helt ny lov, der enten fastsætter regler på et område, der ikke hidtil har været (fuldt ud) lovreguleret, eller skal afløse en eller flere hidtidige love på området. Man bør dog være opmærksom på, at forslag til hovedlove ud over ophævelser af den lovgivning, den nye lov skal afløse, undertiden også indeholder forslag om ændringer af bestående love. Sådanne bestemmelser bør i princippet være formuleret på samme måde som forslag til ændringslove<sup>2</sup>. Ændringsforslag til sådanne bestemmelser bør derfor formuleres på samme måde som ændringsforslag til forslag til ændringslove, jf. nedenfor under afsnit III.

De nedenfor beskrevne retningslinjer gælder kun fuldt ud for lovforslag, der er opdelt i paragraffer. Med hensyn til lovforslag uden paragrafinddeling henvises til afsnit V nedenfor.

### 1. Til titlen

Ændringsforslag til titlen stilles under overskriften: Til titlen. Det kan i denne forbindelse bemærkes, at undertitler ikke forekommer i hovedlove.

#### a. Ny affattelse

Såfremt en helt ny affattelse af lovforslagets titel foreslås, anvendes formuleringen:

<p>x) Titlen affattes således:</p> <p>»Forslag</p> <p>til</p> <p>Lov om pølser med sennep«.</p> <p>[Præcisering af lovens titel]</p>
--

Teksten skrives centreret og med fed skrift. Det bemærkes, at der sættes punktum efter det sidste citationstegn.

#### b. Ændring

Hvis der kun skal foretages ændringer i lovforslagets titel, anvendes f.eks. formuleringen:

--

x) Efter ordet »sennep« indsættes: », ketchup og løg«.  
[Præcisering af lovens titel]

De relevante ord skrives af æstetiske grunde med ordinær skrift.

Med hensyn til valget mellem ny affattelse og ændring henvises til de generelle bemærkninger herom under afsnit 1.4.

## 2. Vedrørende andre overskrifter end titlen

For så vidt angår kapiteloverskrifter og overskrifter til en eller flere paragraffer, gælder de samme principper som ovenfor under 1. Der kan således både være tale om ny affattelse som vist under 1.a og ændring som vist under 1.b. Dog skrives disse overskrifter med kursiv.

### a. Kapiteloverskrifter

Ændringsforslag vedrørende en kapiteloverskrift stilles til det pågældende kapitel. De kan f.eks. formuleres således:

x) I kapiteloverskriften indsættes efter »bowlere« ordene: », cykelhuer og kasketter«.  
[Præcisering af kapiteloverskriften]

### b. Overskrifter inden for et kapitel

Andre overskrifter stilles til den nærmest følgende paragraf og kan f.eks. formuleres således:

x) Overskriften før paragraffen affattes således:  
»Regler om hakket oksekød«.  
[Præcisering af overskrift]

Det kan undertiden også forekomme, at der ønskes indsat en overskrift på et sted i lovforslaget, hvor der ikke i forvejen forekommer en sådan. Et sådant ændringsforslag kan formuleres således:

x) Før paragraffen indsættes følgende overskrift:  
»Særligt om øllebrød og sødsuppe«.  
[Indsættelse af overskrift til § 31]

Der foreligger, for så vidt angår disse overskrifter, ikke nogen fast praksis med hensyn til placering. De kan altså både forekomme centreret og helt ude ved venstre margin, men centrede overskrifter er vistnok de hyppigst forekommende.

### c. Overskrifter til afsnit m.v.

Enkelte større lovforslag kan være inddelt i afsnit<sup>3</sup>. Overskrifterne hertil er sat med »fed« skrift, hvilket naturligvis også bør anvendes ved ændringsforslag om en ny affattelse af sådanne, f.eks. således:

x) Overskriften affattes således:

»Det store kolde bord«.

[Præcisering af afsnitoverskrift]

Sådanne ændringsforslag stilles til det pågældende afsnit.

### 3. Indsættelse af nye afsnit, kapitler, paragraffer, stykker, numre, litraer og punktummer

#### a. Nye afsnit, kapitler og paragraffer

Ændringsforslag om indsættelse af et eller flere nye afsnit, kapitler eller paragraffer placeres under en overskrift som f.eks. en af følgende: »Nyt afsnit«, »Nyt kapitel«, »Ny paragraf«, »Nye afsnit«, »Nye kapitler« eller »Nye paragraffer«. Placeringen i lovforslaget angives ved at nævne, efter hvilken af de i lovforslaget eksisterende paragraffer den eller de nye enheder skal placeres. Dog må man nødvendigvis anvende formuleringen »Før afsnit I, kapitel 1 eller § 1 indsættes ....« i tilfælde, hvor det pågældende afsnit, kapitel eller paragraf skal placeres forrest. Der henvises i øvrigt til 5.a.

Hvis en ny paragraf eller et nyt kapitel skal placeres efter den sidste paragraf i et kapitel henholdsvis efter det sidste kapitel i et afsnit, er det i reglen nødvendigt at præcisere, i hvilket kapitel eller afsnit paragraffen henholdsvis kapitlet skal indgå, f.eks. således:

Ny paragraf

x) Efter § 7 indsættes i kapitel 1 som ny paragraf:

»§ 01. Fødevareministeren .....«

[Bemyndigelse til at fastsætte regler om fremstilling af frugtsalat]

Det kan ofte være hensigtsmæssigt at anvende en tilsvarende fremgangsmåde, hvis en ny paragraf eller et nyt kapitel skal placeres før den første paragraf i et kapitel henholdsvis før det første kapitel i et afsnit, f.eks. således:

Nyt kapitel

x) Før kapitel 7 indsættes i afsnit 2 som nyt kapitel:

»Kapitel 01

Regler om gebyr

§ 05. I forbindelse med udstedelse af tilladelser .....

§ 06. Gebyr opkræves endvidere i tilfælde .....

Stk. 2. Gebyr opkræves dog ikke .....

§ 07. Under særlige omstændigheder, herunder .....«

[Fastsættelse af gebyrregler]



Nye afsnit, kapitler og paragraffer benævnes fortløbende afsnit 01, afsnit 02, kapitel 01, kapitel 02, § 01, § 02 osv. uanset forslagsstiller. Dette betyder på den ene side, at efterfølgende afsnit, kapitler og paragraffer ikke rykkes før eventuelt i forbindelse med indredaktionen og på den anden side, at der kan/skal henvises til § 01 osv. i andre ændringsforslag.

Som omtalt under 2.b kan der undertiden forekomme overskrifter knyttet til en eller flere paragraffer inden for et kapitel. Hvis en eller flere nye paragraffer skal indsættes med tilhørende overskrift, bør dette formuleres således:

Ny paragraf
x) Efter § 6 indsættes som ny paragraf med tilhørende overskrift:
»Kartofler og jordskokker m.v.
§ 02. Kartofler kan .....«
[Fastsættelse af særlige regler for kartofler og jordskokker]

b. Nye stykker, numre og litraer

Ændringsforslag om indsættelse af et eller flere nye stykker, numre og litraer stilles til den pågældende paragraf. Med hensyn til nummerering er praksis normalt anderledes end ved indsættelse af afsnit, kapitler og paragraffer som redegjort for ovenfor under a. Skal der således stilles ændringsforslag om indsættelse af et nyt stykke, angives det nye stykkes nummer, f.eks. således:

x) Efter stk. 1 indsættes som nyt stykke:
»Stk. 2. Ministeren bemyndiges til i særlige tilfælde at dispensere fra stk. 1.«
[Dispensationsmulighed]

Denne formulering anvendes også, hvis der i forvejen kun var ét stykke. Såfremt der allerede var et stk. 2 og eventuelle følgende stykker, tilføjes i umiddelbar tilknytning til ændringsforslaget:

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

Konsekvensen bør også fremgå af eventuelle ændringsforslag, der stilles af den eller de samme forslagsstiller(e) til disse efterfølgende stykker, f.eks. således:

x) Stk. 2, der bliver stk. 3, affattes således:
»Stk. 3. Undtaget fra kravet i stk. 1 er endvidere ...«
[Præcisering af undtagelsesbestemmelse]

Skal der indsættes flere nye stykker forskellige steder i en paragraf, bør konsekvensoplysningerne »deles op«, f.eks. således:

x) Efter stk. 1 indsættes som nyt stykke:
---

»Stk. 2. Ministeren bemyndiges til i særlige tilfælde at dispensere fra stk. 1.«  
 Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.  
 [Dispensationsmulighed]  
 x) Efter stk. 3, der bliver stk. 4, indsættes som nye stykker:  
 »Stk. 5. Efter aftale med andre stater .....«  
 Stk. 6. Tilsvarende gælder, såfremt .....«  
 Stk. 4 bliver herefter stk. 7.  
 [Generelle undtagelsesbestemmelser]

Tilsvarende gælder ved indsættelse af nye numre og litraer. Det bemærkes dog her, at rene sproglige konsekvenser ikke bør anføres, ligesom der heller ikke bør stilles selvstændige ændringsforslag herom. Der henvises herom til afsnit I.7.e.

Skal det nye stykke indsættes før det eksisterende stk. 1, formuleres dette således:

x) Før stk. 1 indsættes som nyt stykke:  
 »Energiministeren kan efter forhandling .....«  
 Stk. 1-3 bliver herefter stk. 2-4.  
 [Bemyndigelsesbestemmelse]

Det bemærkes, at der hverken sættes paragraf- eller stykkebetegnelse efter det indledende citationstegn, jf. afsnit I.5.d.

I tilfælde, hvor der til en paragraf stilles to eller flere ændringsforslag om indsættelse af flere nye stykker, kan det imidlertid i visse tilfælde være hensigtsmæssigt at betegne de nye stykker som »Stk. 01« osv. Det gælder navnlig, når den eller de samme forslagsstillere eller to eller flere forskellige forslagsstillere stiller ændringsforslag om indsættelse af flere nye stykker, der ikke er indbyrdes afhængige, og hvorom der formelt set hersker usikkerhed om, hvilke der eventuelt bliver vedtaget.

Også i andre tilfælde kan det undertiden være hensigtsmæssigt at betegne nye stykker således. Skal der f.eks. i en efterfølgende bestemmelse entydigt kunne henvises til et nyindsat stykke i en foregående bestemmelse, vil det ofte være den eneste mulighed at betegne det nye stykke som »Stk. 01«. Stilles der nemlig ændringsforslag om indsættelse af et nyt stykke på »normal« vis som vist således:

Til § 14  
 x) Efter stk. 1 indsættes som nyt stykke:  
 »Stk. 2. I de tilfælde, der er nævnt i stk. 1, ydes tilskud .....«

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

[Tilskudsbestemmelse]

og når der senere af samme forslagsstiller(e) stilles ændringsforslag, hvor der skal henvises til det nyindsatte stykke, således:

Til § 60

x) I stk. 3 indsættes efter »statsgaranti efter § 13, stk. 4,« ordene: »og tilskud efter § 14, stk. 2,«.

[Konsekvens af ændringsforslag nr. x]

kan det i hvert fald undertiden være vanskeligt for indredaktøren med sikkerhed at afgøre, om der med »§ 14, stk. 2« tænkes på det nyindsatte stykke eller det »gamle« stk. 2, der bliver stk. 3 - især hvis sidstnævnte bestemmelse også indeholder regler om tilskud.

I stedet kunne man have valgt at formulere de to ændringsforslag således:

Til § 14

x) Efter stk. 1 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 01. I de tilfælde, der er nævnt i stk. 1, ydes tilskud .....«

[Tilskudsbestemmelse]

Til § 60

x) I stk. 3 indsættes efter »statsgaranti efter § 13, stk. 4,« ordene: »og tilskud efter § 14, stk. 01,«.

[Konsekvens af ændringsforslag nr. x]

I de tilfælde, hvor man benytter sig af at kalde nye stykker »Stk. 01« osv., skal der ikke anføres nogen konsekvens for eventuelle efterfølgende stykker.

At gøre noget tilsvarende kan i hvert fald teoretisk være hensigtsmæssigt ved indsættelse af nye litraer og numre.

#### c. Nye punktummer

Med hensyn til indsættelse af nye punktummer bemærkes, at selv om punktummer ligesom f.eks. stykker karakteriseres numerisk ved deres indbyrdes placering (f.eks. »3. pkt.«), nummereres disse ikke i selve lovtæksten. Dette viser sig også i forbindelse med ændringsforslag om indsættelse af nye punktummer. Dette kan f.eks. formuleres således:

x) I stk. 2 indsættes efter 1. pkt. som nyt punktum:

»Sådanne regler fastsættes efter forudgående høring af de berørte organisationer.«

[Krav om obligatorisk høring]

Selv om der i forvejen skulle forekomme flere punktummer, skal der som hovedregel ikke angives nogen konsekvens for disse punktummers placering af indsættelsen af det nye punktum. Kun hvis der af den eller de samme forslagsstiller(e) også skal stilles ændringsforslag til et efterfølgende punktum, bør konsekvensen omtales i en relativ bisætning, f.eks. således:

x) Stk. 2, 2. pkt., der bliver 3. pkt., affattes således:  
 »Reglerne finder ikke anvendelse .....«  
 [Præcisering]

Det bemærkes, at der af æstetiske grunde foretages indrykning, selv om det pågældende punktum normalt skal indføres i en omløbende tekst.

Ændringsforslag om indsættelse af nye punktummer stilles til den pågældende paragraf.

#### 4. Fjernelse af afsnit, kapitler, paragraffer, stykker, numre, litraer og punktummer

Det bemærkes, at der i ændringsforslag til forslag til hovedlove altid anvendes udtrykket »udgår« i modsætning til, hvad der gælder for forslag til ændringslove, idet ændringslove angår ændringer i gældende love.

##### a. Afsnit, kapitler og paragraffer

Ændringsforslag om, at afsnit, kapitler eller paragraffer skal udgå, stilles til pågældende afsnit, kapitel eller paragraf. Eksempelvis kan et sådant ændringsforslag formuleres således:

Til kapitel 2  
 x) Kapitlet (§§ 5-17) udgår.  
 [Udeladelse af regler om pingviner]

Ændringsforslag om, at afsnit, kapitler og paragraffer skal udgå, skal ikke ledsages af oplysninger om konsekvenserne heraf.

##### b. Stykker, numre og litraer

Ændringsforslag om, at stykker, numre og litraer skal udgå, skal i modsætning til ovenfor under a ledsages af eventuelle konsekvensoplysninger for nummereringen eller litreringen, jf. hvad der gjaldt indsættelse, 3.b. Sådanne ændringsforslag kan f.eks. formuleres således:

x) I stk. 2, nr. 3, udgår litra b.  
 Litra c og d bliver herefter litra b og c.  
 [Teknisk korrektion]

Men heller ikke her skal rene sproglige konsekvenser nævnes, jf. afsnit I.7.

##### c. Punktummer

Ændringsforslag om, at punktummer skal udgå, kan f.eks. formuleres således:

x) 2. pkt. udgår.

[Konsekvens af ændringsforslag nr. x]

Ligesom det er tilfældet med indsættelse af nye punktummer, jf. 3.c, anføres som hovedregel ingen konsekvenser med hensyn til »nummerering«.

5. »Fordeling« af indholdet af en bestemmelse på flere bestemmelser

Det kan undertiden forekomme, at indholdet af en bestemmelse ønskes »fordelt« på flere bestemmelser på samme niveau, f.eks. i forbindelse med en udvidelse af indholdet af den oprindelige bestemmelse.

a. »Fordeling« af afsnit og kapitler

»Fordeling« af indholdet af ét afsnit eller kapitel på to eller flere vil i de fleste tilfælde foretages på den måde, at der efter en paragraf foreslås indsat en ny afsnits- eller kapitelbetegnelse med tilhørende overskrift, eventuelt kombineret med, at der foreslås en ændring af den hidtidige afsnits- eller kapiteloverskrift, f.eks. således:

Til kapitel 11

x) I kapiteloverskriften udgår ordene »og rødbededyrkning«.

[Konsekvens af ændringsforslag nr. x]

Til § 34

x) Før paragraffen indsættes:

»Kapitel 01

Tilskud til rødbededyrkning«.

[Indsættelse af særskilt kapitel om tilskud til rødbededyrkning]

b. »Fordeling« af paragraffer

For så vidt angår »fordeling« af indholdet af paragraffer, bør der stilles to ændringsforslag, f.eks. således:

Til § 45

x) Paragraffen affattes således:

»§ 45. Industriministeren bemyndiges til .....«

[Konsekvens af ændringsforslag nr. x]

Ny paragraf

x) Efter § 45 indsættes som ny paragraf:

»§ 01. Industriministeren kan overlade beføjelser .....«

[Hjemmel til delegation]

c. »Fordeling« af stykker, numre og litraer

Skal indholdet af et stykke, nummer eller litra »fordeles« på flere stykker, numre eller litraer, formuleres dette ved at lade den oprindelige bestemmelse udgå og derefter indsætte to eller flere (nye) bestemmelser, hvoraf den første beholder den oprindelige bestemmelses betegnelse, mens de følgende betegnes som omtalt under 3.b. Ændringsforslag af den type stilles efter samme principper som nævnt under 4.b og kan f.eks. formuleres således:

x) Stk. 2 udgår, og i stedet indsættes:

»Stk. 2. Pølsevogne .....«

Stk. 3. Isboder .....«

Stk. 3 og 4 bliver herefter stk. 4 og 5.

[Særregler for isboder]

Lidt sjældnere kan det forekomme, at to eller flere bestemmelser samlet ønsket »fordelt« på tre eller endnu flere bestemmelser. Det kan f.eks. formuleres således:

x) I stk. 3, nr. 2, udgår litra b og c, og i stedet indsættes:

»b) bonoboer,

c) gorillaer og

d) orangutanger.«

[Konsekvens af, at bonoboer nu betragtes som en selvstændig art]

d. »Fordeling« af punktummer

Med hensyn til »fordelingen« af et punktums indhold på to eller flere punktummer er den sproglige fremgangsmåde i princippet den samme som ovenfor under 5.c. Blot skal man være opmærksom på, at punktummer ikke nummereres i selve lovtæksten. Et ændringsforslag kan f.eks. formuleres således:

x) I stk. 2 udgår 4. pkt., og i stedet indsættes:

»Kirkeministeren fastsætter vejledende retningslinjer vedrørende anvendelsen af altervin, herunder om vinens alkoholindhold og type. Biskopperne kan inden for deres eget stift fastsætte øvre og nedre grænser for alkoholindholdet og kan herudover forbyde anvendelsen af nærmere bestemte

vintyper. En sognepræst kan dog i særlige tilfælde opnå kirkeministerens tilladelse til at fravige de regler, der er fastsat af biskoppen.«

[Præcisering af reglerne om altervin]

Der bør normalt ikke angives nogen konsekvens for eventuelle efterfølgende punktnummer, jf. 3.c.

#### 6. »Indskrænkning« af antallet af bestemmelser

Ændringsforslag, der har til hensigt at »koge« indholdet af to eller flere bestemmelser ned til én eller i hvert fald færre bestemmelser, formuleres i det store hele efter de samme retningslinjer som ovenfor under 5. Et sådant ændringsforslag kan f.eks. formuleres således:

x) I stk. 3 udgår nr. 2 og 3, og i stedet indsættes:

»2) at forbyde anvendelsen af solbriller og sutteklude.«

Nr. 4 og 5 bliver herefter nr. 3 og 4.

[Forenkling]

#### 7. Ny affattelse

##### a. Paragraffer

Ændringsforslag om ny affattelse af en paragraf kan f.eks. formuleres således:

x) Paragraffen affattes således:

»§ 47. Loven træder i kraft den 1. april 2011.«

[Udskudt ikrafttræden]

##### b. Stykker, numre, litraer og punktnummer

Ændringsforslag om ny affattelse af stykker, numre, litraer og punktnummer formuleres i det store hele tilsvarende. Det bemærkes dog, at ændringsforslag om en ny affattelse af stk. 1 eller af 1. pkt. i et stykke bør formuleres således:

x) Stk. 1 affattes således:

»Fødevarerministeren kan i særlige tilfælde give tilladelse til dyrkning af bananer i altankasser.«

[Banandyrkning i altankasser i særlige tilfælde]

x) Stk. 2, 1. pkt., affattes således:

»Endvidere kan fødevarerministeren udstede regler om indretning af drivhuse beregnet til dyrkning af kokosnødder.«

[Bemyndigelse til fødevarerministeren]

Med hensyn til begrundelsen for at udelade paragrafnummeret henvises til afsnit I.5.d om generelle regler om anvendelse af betegnelser i ændringsforslag.

#### 8. Ændringer, indsættelse eller fjernelse af ord

Hvis et eller flere ord skal fjernes, anvendes formuleringen:

x) I stk. 3 udgår ordet »gedeost«.  
[Fri adgang til forhandling af gedeost på tankstationer]

Skal den samme ændring foretages to eller flere steder inden for samme stykke, punktum el.lign., tilføjes f.eks. »(2 steder)«.

Er der flere punkttummer i stykket, bør der også henvises til, i hvilket punktum ændringen skal foretages:

x) I stk. 4, 2. pkt., indsættes efter »hytteost« ordene: », hvidløgsost og norsk myseost«.  
[Inddragelse af hvidløgsost og norsk myseost under reglerne]

Noget tilsvarende gælder, såfremt der foreligger litrering eller nummerering:

x) I stk. 5, nr. 7, litra c, ændres ordene »skinke med asparges« til: »skinke med melon«.  
[Korrektion]

Såfremt der kun er ét stykke med kun ét punktum i paragraffen, anvendes formuleringen:

x) Ordene »gammel ost med sky og rom« ændres til: »mild skoleost«.  
[Ændret indsatsområde]

Ved at indlede med »Ordet« eller »Ordene« undgår man at begynde med et citationstegn. I visse tilfælde vil det være mere hensigtsmæssigt at benytte sig af udtryk som »Datoen«, »Beløbet« og lign.

#### 9. Ændringsforslag vedrørende bilag til lovforslaget

I relativt sjældne tilfælde forekommer det, at der til selve lovforslaget er knyttet et eller flere bilag. Der tænkes altså ikke på de ret hyppige tilfælde, hvor der til lovforslagets bemærkninger er knyttet et eller flere bilag, som er optrykt efter disse. Sådanne bilag har i hovedsagen samme status som de egentlige bemærkninger, og der kan da heller ikke til sådanne bilag stilles ændringsforslag. Hensigten med bilag til selve lovforslaget, som er optrykt efter lovforslagets tekst og inden bemærkningerne til lovforslaget, er, at de skal indgå som del af den til sin tid vedtagne lov, og de vil da også blive optrykt sammen med lovtæksten i Lovtidende (og forud herfor efter (2. og) 3. behandling).

Som eksempler på sådanne bilag kan nævnes kort, lister over varetyper, sygdomme etc., traktattekster og mæglingforslag m.v. En del af disse typer kan der ifølge sagens natur ikke stilles ændringsforslag til, der tilsigter at ændre bilagets indhold. Dette gælder f.eks. kort, traktattekster og mæglingforslag m.v. Til sådanne bilag kan der kun tænkes stillet ændringsforslag om, at de skal



udgå og eventuelt erstattes af andre, ligesom der kan stilles ændringsforslag om indsættelse af (yderligere) bilag af denne type. Andre former for bilag som de nævnte lister vil der ofte kunne stilles ændringsforslag til, der ændrer bilagets indhold.

Ændringsforslag til bilag stilles under overskrifter som »Til bilaget«, Til bilag 00«, »Til bilagene«, Til kortbilag 00«, »Til kortbilagene« el.lign.

Som eksempler på sådanne ændringsforslag kan nævnes:

Til bilag 1
x) Bilaget udgår.
Bilag 2 og 3 bliver herefter bilag 1 og 2.
[Udeladelse af bilag 1]
Til bilaget
x) I gruppe B indsættes efter »Sygdomme hos flagermus. Rabies«: »Sygdomme hos kænguruer Smitsom pungbetændelse«.
[Tilføjelse til listen over smitsomme sygdomme hos dyr]
Til kortbilagene
x) Kortbilag 3 gengives således: (Herefter følger bilaget i sin ændrede skikkelse).
[Ændret linjeføring]

Fra praksis kan henvises til betænkning over forslag til lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken (Folketingstidende 1987-88, 1. samling, tillæg B sp. 457), ændringsforslag til 2. behandling af forslag til lov om Ørestaden m.v. (L 24, folketingsåret 1991-92) og betænkning over forslag til lov om afgift af polyvinylchlorid og ftalater (pvc og visse blødgøringsmidler) (L 69, folketingsåret 1999-2000).

### III. Ændringsforslag til forslag til ændringslove

Med ændringslove forstås love, der går ud på at ændre en bestående lov. Det er vigtigt her at holde sig for øje, at også ændringsforslag hertil skal stilles til det fremsatte lovforslag og altså ikke direkte til hovedloven. Skal der således foretages yderligere ændringer i hovedloven ud over, hvad der allerede er omfattet af det fremsatte lovforslag, skal der typisk stilles ændringsforslag om indsættelse af et nyt nummer i det fremsatte lovforslag.

Man bør endvidere være opmærksom på, at forslag til hovedlove ud over ophævelser af den

lovgivning, den nye lov skal afløse, undertiden også indeholder forslag om ændringer af bestående love. Sådanne bestemmelser bør i princippet være formuleret på samme måde som forslag til ændringslove<sup>4</sup>. Ændringsforslag til sådanne bestemmelser bør derfor formuleres på samme måde som ændringsforslag til forslag til ændringslove.

Med hensyn til bestemmelser i forslag til ændringslove, der ikke indeholder forslag til ændringer i en gældende lov, dvs. typisk ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser, henvises til afsnit IV.

Opmærksomheden henledes endelig på, at de nedenfor beskrevne retningslinjer kun gælder fuldt ud for lovforslag, der er opdelt i paragraffer. Med hensyn til lovforslag uden paragrafinddeling henvises til afsnit V.

#### 1. Til titlen

I modsætning til, hvad der er tilfældet i hovedlove, skal der normalt være undertitler i forslag til ændringslove. Uanset dette stilles alle ændringsforslag til titlen under overskriften »Til titlen«.

##### a. Ny affattelse

Såfremt en helt ny affattelse af lovforslagets titel foreslås, anvendes formuleringen:

x) Titlen affattes således:

»Forslag  
til  
Lov om ændring af lov om firkløvere og hestesko  
(Ændringer som følge af EF-direktiv om kommerciel udnyttelse af overtro)«.

[Korrektion af lovforslagets titel]

Teksten skrives centreret og bortset fra undertitlen med fed skrift af hensyn til indredaktionen. Det bemærkes, at der sættes punktum efter det sidste citationstegn.

Såfremt det kun er undertitlen, der skal have en ny affattelse, anvendes formuleringen:

x) Undertitlen affattes således:

»(Ændringer som følge af EF-direktiv om kommerciel udnyttelse af overtro og anden magi)«.

[Præcisering af lovforslagets undertitel]

Teksten skrives centreret med ordinær skrift (brødskrift) og med punktum efter det sidste citationstegn.

Der findes ikke nogen specifik betegnelse for den del af titlen, der ikke omfatter undertitlen. Man kan altså ikke tale om »overtitlen« eller den »egentlige titel« el.lign. Det er derfor vigtigt at huske undertitlen, såfremt der ønskes en ny affattelse af titlen uden ændring af undertitlen, f.eks. således:

x) Titlen affattes således:

»Forslag  
til  
Lov om ændring af lov om firkløvere og hestesko og lov om sorte katte og stigers placering  
(Ændringer som følge af EF-direktiv om kommerciel udnyttelse af overtro)«.   
[Konsekvens af ændringsforslag nr. 00]

Alternativet er at formulere ændringsforslaget som en ændring, jf. nedenfor under b.

b. Ændring

Hvis der kun skal foretages ændringer i lovforslagets titel, anvendes f.eks. formuleringen:

x) Efter ordet »jordbær« indsættes: », solbær og ribs«.   
[Konsekvens af udvidelse af lovens anvendelsesområde]

De relevante ord skrives af æstetiske grunde med ordinær skrift.

For så vidt angår ændringsforslag om en ny affattelse af undertitlen, henvises til a ovenfor.

Med hensyn til valget mellem ny affattelse og ændring henvises til de generelle bemærkninger herom under afsnit I.4 om affattelse af ændringsforslag.

2. Vedrørende andre overskrifter end titlen

Der vil relativt sjældent forekomme andre overskrifter end titlen i forslag til ændringslove. Ved omfattende såkaldte samlelove, hvor et større antal love, der omfatter flere ministeriers lovgivning, ønskes ændret i ét lovforslag, forekommer det dog, at lovforslaget enten indeles i kapitler eller forsynes med en overskrift for hvert ministerium. Disse formuleres således:

Kapitel 1  
Socialministeriets forretningsområde

eller blot:

Arbejdsministeriet

Ændringsforslag til sådanne overskrifter vil formentlig forekomme meget sjældent i praksis. I givet fald skal ændringsforslag stilles på samme måde som vist i forbindelse med forslag til hovedlove, jf. afsnit II.2 om ændringsforslag til andre overskrifter end titlen.

3. Indsættelse af nye kapitler, paragraffer og numre i ændringslovforslaget

a. Nye kapitler og paragraffer

Ændringsforslag om indsættelse af nye paragraffer og (sjældent forekommende, jf. 2) nye kapitler

formuleres efter samme principper som ændringsforslag til hovedlove, jf. afsnit II.3.a. Når der ses bort fra de overgangsbestemmelser m.v., der er omtalt under afsnit IV nedenfor, er baggrunden for, at der stilles ændringsforslag om indsættelse af en ny paragraf, at andre love ønskes omfattet af ændringerne end det/dem, lovforslaget omfattede ved fremsættelsen. Sådanne ændringsforslag affattes f.eks. således:

<p>Ny paragraf</p> <p>x) Efter § 1 indsættes som ny paragraf:</p> <p>»§ 01</p> <p>I lov om opdræt af kanariefugle, jf. lovbekendtgørelse nr. 31 af 28. februar 1983, som senest ændret ved lov nr. 456 af 31. november 1989, foretages følgende ændringer:</p> <p>1. § 13, stk. 2, ophæves.</p> <p>2. I § 18, stk. 3, 2. pkt., og § 28, stk. 2 og 3, ændres »landbrugsministeren« til: »kulturministeren«.</p> <p>[Konsekvensrettelser]</p>
---

Det bemærkes, at ændringsforslag om indsættelse af nye kapitler og paragraffer ofte vil give anledning til, at der skal stilles konsekvensændringsforslag til lovforslagets titel.

#### b. Nye numre

Som omtalt ovenfor i indledningen til dette afsnit er ændringsforslag om indsættelse af nye numre affødt af, at der ønskes ændret andre steder i hovedloven end forudsat ved fremsættelsen af ændringslovforslaget. De skal naturligvis placeres i den rigtige rækkefølge i ændringslovforslaget. Hvis der f.eks. i et lovforslag forekommer et nr. 11, der vedrører hovedlovens § 20, og et nr. 12, der vedrører hovedlovens § 59, og hvis den omfattede ændring eksempelvis vedrører hovedlovens § 58, så skal det nye nummer, der betegnes som nr. 01, 02, 03 etc., indsættes efter nr. 11. Ændringsforslaget kunne herefter se således ud:

<p>x) Efter nr. 11 indsættes som nyt nummer:</p> <p>»01. I § 58, stk. 2, ophæves litra b.</p> <p>Litra c og d bliver herefter litra b og c.«</p> <p>[Forenkling]</p>
--

Det bemærkes, at hvis der er tale om en samlelov, hvor ændringerne i hver enkelt hovedlov er placeret i hver sin paragraf i ændringslovforslaget, har hver paragraf sin selvstændige nummerrækkefølge for de enkelte ændringer. Det følger heraf, at hver enkelt paragraf også har sin selvstændige hjælpenummerrækkefølge. Skal der med andre ord indsættes nye numre i § 2, vil det første nye nummer skulle betegnes nr. 01, uanset at der allerede er forslået indsat et nr. 01 i § 1.

#### 4. Fjernelse af kapitler, paragraffer og numre

##### a. Fjernelse af kapitler og paragraffer

Ændringsforslag om fjernelse af paragraffer og (sjældent forekommende, jf. 2) kapitler formuleres

svarende til ændringsforslag til hovedlove, jf. II.4.a. Når der ses bort fra de overgangsbestemmelser m.v., der er omtalt under afsnit IV nedenfor, er baggrunden for, at der ønskes stillet ændringsforslag om fjernelse af en paragraf, at en af de love, lovforslaget omfattede ved fremsættelsen, (alligevel) ikke ønskes omfattet af det vedtagne lovforslag. Sådanne ændringsforslag affattes f.eks. således:

Til § 2

x) Paragraffen udgår.

[De foreslåede regler i lov om hundelufning udgår]

Vær opmærksom på, at ændringsforslag om fjernelse af kapitler og paragraffer ofte vil give anledning til, at der skal stilles konsekvensændringsforslag til lovforslagets titel.

b. Fjernelse af numre

Baggrunden for ændringsforslag om fjernelse af et eller flere numre er, at en eller flere af de ændringer i hovedloven, der var forudset ved fremsættelsen, (alligevel) ikke ønskes gennemført. F.eks. kan det fremsatte lovforslag have indeholdt et nr. 7, hvorefter der i hovedloven skulle indsættes et nyt stykke efter stk. 1 i § 11. Hvis der fremkommer et ønske om, at dette nye stykke alligevel ikke skal indsættes i hovedlovens § 11, affattes et ændringsforslag herom således:

x) Nr. 7 udgår.

[Dispensationsmuligheden udgår]

5. »Fordeling« af indholdet af et nummer på flere

Det kan forekomme, at man i forbindelse med arbejdet med formuleringen af et ændringsforslag, der skal ændre en af de foreslåede ændringsbestemmelser (numre), bliver opmærksom på, at indholdet af bestemmelsen bør fordeles på flere bestemmelser i hovedloven. Hvis f.eks. det fremsatte lovforslag har indeholdt en bestemmelse, der var fælles for en række produkter (æblegrød, æblemos, æblekage og æbletærte), men der under udvalgsarbejdet fremkommer ønske om, at der skal gælde forskellige regler for disse produkter, kan et sådant ændringsforslag tænkes affattet således:

x) Nr. 8 udgår, og i stedet indsættes:

»8. § 12, stk. 3, affattes således:

»Stk. 3. Industrielt fremstillet æblegrød må kun forhandles i genbrugsemballage. Nærmere regler herom fastsættes af miljøministeren.«

01. I § 12 indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

»Stk. 4. Miljøministeren fastsætter regler om, i hvilket omfang industrielt fremstillet æblemos skal forhandles i genbrugsemballage. Der kan herunder fastsættes særlige regler for forhandling af æblemos til småbørn.«

02. Efter § 12 indsættes som ny paragraf:

»§ 12 a. For tiden indtil 1. januar 2004 fastsættes ikke regler om karakteren af emballage til industrielt fremstillede æblekager og æbletærter, men miljøministeren bemyndiges til efter

forhandling med branchen at fastsætte regler, der skal gælde efter denne dato.««

[Ændrede regler om anvendelse af genbrugsemballage til æblegrød m.v.]

#### 6. Indskrænkning af antallet af numre

Tilsvarende kan det tænkes, at to eller flere numre bør »koges ned« til et mindre antal, f.eks. således:

x) Nr. 15 og 16 udgår, og i stedet indsættes:

»15. § 17, stk. 5, ophæves.«

[Yderligere regelforenkling]

#### 7. Ny affattelse

##### a. Ny affattelse af kapitler og paragraffer

Ændringsforslag om en ny affattelse af paragraffer og (sjældent forekommende, jf. 2) kapitler formuleres svarende til ændringsforslag til hovedlove, jf. afsnit II.7.a. Det vil f.eks. være aktuelt, for så vidt angår overgangsbestemmelser.

Tidligere forekom det ret ofte, når der var tale om en enkelt ændring, at den foreslåede ændring var sammenskrivet med indledningen, f.eks. således:

§ 1

I lov om nedsættelse af et ankenævn til behandling af klager over gummisko og kondisko m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 490 af 30. juni 2001, som senest ændret ved lov nr. 13 af 28. februar 2002, ændres i § 37 »2002-03« til: »2003-04«.

Hvis der under udvalgsarbejdet fremkom ønske om, at der skulle foretages andre ændringer i hovedloven end forudsat ved fremsættelsen, måtte dette imødekommes ved formulering af et ændringsforslag om en ny affattelse af § 1, f.eks. således:

Til § 1

x) Paragraffen affattes således:

»§ 1

I lov om nedsættelse af et ankenævn til behandling af klager over gummisko og kondisko m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 490 af 30. juni 2001, som senest ændret ved lov nr. 13 af 28. februar 2002, foretages følgende ændringer:

1. § 13 ophæves.

2. I § 37 ændres »2002-03« til: »2003-04«.

[Præcisering af undtagelsesbestemmelse]

Det bemærkes, at praksis har vist, at en sådan sammenskrivning af indledning og foreslået ændring,

herunder også ophævelse af en eller flere paragraffer, er uhensigtsmæssig. Det forekommer derfor nu kun sjældent og må også frarådes.

b. Ny affattelse af numre

Hvis der skal foretages sådanne ændringer i et nummer, at det er nødvendigt eller i hvert fald hensigtsmæssigt, f.eks. fordi der både skal foretages ændringer i den indledende tekst og i den materielle ændring, at foreslå en ny affattelse af nummeret, kan dette formuleres i overensstemmelse med følgende eksempel:

Den oprindeligt foreslåede affattelse:  19. I § 23 affattes stk. 1 således:  »Trampoliner, der ikke er typegodkendt, må ikke opstilles på steder, der er tilgængelige for offentligheden.«
Det ønskede ændringsforslag:  x) Nr. 19 affattes således:  »19. I § 23, stk. 1, ændres ordene »godkendt af kommunalbestyrelsen« til: »typegodkendt«.  [Opretholdelse af det udtrykkelige forbud mod opstilling af ikkegodkendte trampoliner i private børnehaver]

8. Ændringer i numre

Såfremt der skal stilles ændringsforslag, der indebærer ændringer i et nummer, bør man ved formuleringen heraf tage udgangspunkt i indholdet og formuleringen af dette nummer. Afgørende er, om nummeret indebærer indsættelse af en helt ny bestemmelse - det være sig kapitel, paragraf, stykke, nummer, litra eller punktum - i hovedloven (a), eller om nummeret indebærer en ny affattelse af en bestemmelse, der allerede findes i hovedloven (b). Det bemærkes i øvrigt, at der i den indledende tekst i ændringsforslagene skal henvises til både det pågældende nummer og den bestemmelse i hovedloven, der skal indsættes eller ændres, og at begge henvisninger skal kursiveres.

a. Ændringer i en foreslået ny bestemmelse i hovedloven

Såfremt det i et nummer allerede er foreslået, at der skal indsættes en helt ny bestemmelse i hovedloven, f.eks. således:

1. I § 25, stk. 1, indsættes efter 2. pkt. som nyt punktum:  »Fremstilling af marmelade af søde kirsebær kræver ikke tilladelse.«
---

eller:

2. Efter § 28 indsættes:  »§ 28 a. Til fremstilling af marmelade må ikke anvendes klister som stivelsesmiddel. Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri kan dog i særlige tilfælde dispensere herfra.«
---

formuleres ændringsforslag hertil efter følgende model:

x) I det under nr. 1 foreslåede § 25, stk. 1, 3. pkt., ændres ordet »søde« til: »sure«.  
[Ændring af området for fri fremstilling af marmelade]

og

x) I den under nr. 2 foreslåede § 28 a indsættes i 2. pkt. efter »dog i« ordet: »helt«.  
[Indskrænkning af ministerens dispensationsmulighed]

b. Ændringer i en foreslået ny affattelse af en eksisterende bestemmelse i hovedloven

Hvis der i et nummer foreslås en ny affattelse af en allerede eksisterende bestemmelse i hovedloven, f.eks. således:

13. § 25, stk. 1, 3. pkt., affattes således:  
»Fremstilling af marmelade af søde kirsebær kræver ikke tilladelse.«

eller:

14. § 28 a affattes således:  
»§ 28 a. Til fremstilling af marmelade må ikke anvendes klister som stivelsesmiddel. Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri kan dog i særlige tilfælde dispensere herfra.«

formuleres ændringsforslag hertil efter følgende model:

x) I den under nr. 13 foreslåede affattelse af § 25, stk. 1, 3. pkt., ændres ordet »søde« til: »sure«.  
[Ændring af området for fri fremstilling af marmelade]

og

x) I den under nr. 14 foreslåede affattelse af § 28 a indsættes i 2. pkt. efter »dog i« ordet: »helt«.  
[Indskrænkning af ministerens dispensationsmulighed]

9. Ændringer i indledningen og den indledende tekst og konsekvenstekster i de enkelte numre

Når der ses bort fra den type eksempler, der er omtalt ovenfor under 7.a, vil det normalt ikke være nødvendigt at stille ændringsforslag, der berører indledningen. Selv om der efter fremsættelsen af lovforslaget er blevet vedtaget andre ændringer i hovedloven, antages det i praksis, at det normalt ikke er nødvendigt at stille ændringsforslag, hvorved der tilføjes en henvisning til dette senere vedtagne lovforslag.

Et ændringslovforslags indledende tekst kan f.eks. være sålydende:

---



§ 1

I lov om kunstige havebassiner og springvand m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 501 af 30. november 2000, som senest ændret ved § 4 i lov nr. 37 af 1. april 2002, foretages følgende ændringer:

Hvis der nogen tid efter fremsættelsen vedtages et andet ændringslovforslag om lov om kunstige havebassiner og springvand m.v., vil man normalt blot kunne indsætte denne senere ændring redaktionelt. Hvis man i det pågældende ministerium eller hvis den pågældende udvalgssekretær bliver opmærksom på en sådan mellemkommende ændring, bør man rette henvendelse til den lovteknisk ansvarlige, der vil foretage rettelsen redaktionelt i forbindelse med optryk af lovforslaget efter 2. eller 3. behandling. Skulle dette imidlertid blive overset, har dette kun ordensmæssig og altså ikke nogen materiel betydning.

I enkelte tilfælde vil en sådan mellemkommende lovændring imidlertid have betydning for henvisningerne i det lovforslag, der efterfølgende skal gennemføres i Folketinget. I sådanne tilfælde bør der stilles særskilt ændringsforslag, der ændrer indledningen, og undertiden også ændringsforslag, der ændrer den indledende tekst i et eller flere numre, betegnelserne for de stykker m.v., der omfattes af ændringerne, og eventuelle konsekvenstekster. Sådanne ændringsforslag kan i det nævnte eksempel tænkes formuleret således:

Til § 1

1) I indledningen ændres »§ 4 i lov nr. 37 af 1. april 2002« til: »lov nr. 102 af 3. maj 2003«.

[Konsekvens af ændringsforslag nr. 2]

2) I nr. 2 ændres i den indledende tekst »efter stk. 3« til: »efter stk. 6«, det foreslåede nye stykke betegnes stk. 7, og den angivne konsekvens affattes således:

»Stk. 7 bliver herefter stk. 8.«

[Konsekvens af lov nr. 102 af 3. maj 2003]

Fra praksis kan henvises til L 214 og L 235, folketingsåret 1991-92.

Hertil kan komme ændringsforslag, der medfører ændringer af henvisninger i de tekster, der skal indgå i hovedloven. Sådanne ændringsforslag affattes i overensstemmelse med det, der er beskrevet i 8.

En særlig situation kan opstå, hvis den mellemkommende ændring nok er vedtaget, men endnu ikke bekendtgjort i Lovtidende. F.eks. kan den mellemkommende ændring være blevet vedtaget under et tidligere dagsordenspunkt i samme møde. I disse tilfælde er man henvist til at anvende følgende konstruktion:

Til § 1

1) I indledningen ændres »ændret ved § 4 i lov nr. 37 af 1. april 2002« til: »ændres ved det af Folketinget den 29. april 2002 vedtagne forslag til lov om ændring af lov om private havebassiner og springvand m.v. (Forenkling, decentralisering og regelsanering)«.

[Konsekvens af ændringsforslag nr. 2]

Fra praksis kan henvises til ændringsforslag til 3. behandling af forslag til lov om ændring af forskellige love på Undervisningsministeriets område. (Opfølgning på aftale om bedre uddannelser m.v.) (L 72, folketingsåret 2002-03).

## **IV. Ændringsforslag til ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser m.v. i forslag til ændringslove**

Ud over forslag til ændringer i bestående love vil ændringslovforslag normalt også indeholde bestemmelser af mere formel karakter. Sådanne bestemmelser kan typisk være:

- 1) Ikrafttrædelsesbestemmelser.
- 2) Overgangsbestemmelser.
- 3) Lovændringens gyldighed for Grønland og Færøerne.
- 4) Bestemmelser om lovens stadfæstelse.

Det må understreges, at denne oprensning ikke nødvendigvis er udtømmende.

Det bemærkes, at paragrafangivelsen, ligesom tilfældet er med andre paragrafangivelser i ændringslovforslag, er placeret centreret oven over selve teksten til paragraffen. Endvidere angives stykkebetegnelse for stk. 1 kun, når der forekommer flere stykker i paragraffen.

Med hensyn til ændringsforslag til ikrafttrædelsesbestemmelser er årsagen til, at der skal stilles ændringsforslag typisk, at den oprindeligt foreslåede ikrafttrædelsesdato er passeret, mens udvalgsarbejdet har stået på, eller at det må forudses, at den vedtagne og stadfæstede lov ikke kan nå at blive kundgjort i Lovtidende inden denne dato. Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at et lovforslag som hovedregel først kan stadfæstes, efter at der gået tre søgnedage fra lovforslagets endelige vedtagelse, jf. grundlovens § 42, stk. 2. Under alle omstændigheder påhviler det det pågældende fagministerium at kontakte Sekretariatet for Retsinformation med henblik på at sikre, at loven kan nå at blive kundgjort inden den ønskede ikrafttrædelsesdato, hvis der blot forekommer den mindste tvivl.

## **V. Ændringsforslag til lovforslag uden paragraffer**

Et lovforslag kan efter Folketingets praksis ikke bestå af en enkelt paragraf. Dette indebærer, at et lovforslag, der kun består af én samlet bestemmelse, betragtes som et lovforslag uden paragraffer. Tidligere forekom regeringslovforslag uden paragrafinddeling f.eks. undertiden i forbindelse med forslag til lov om optagelse af statslån i udlandet, men dette forekommer tilsyneladende ikke mere. Dette hænger til dels sammen med, at næsten alle regeringsforslag i dag forsynes med en ikrafttrædelsesbestemmelse, der altid bør placeres i en selvstændig paragraf. Enkelte regeringslovforslag uden ikrafttrædelsesbestemmelse forekommer dog, jf. f.eks. forslag til lov om ændring af lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige

myndigheder. (Ophævelse af revisionsbestemmelse) (L 72, folketingsåret 1997-98, 2. samling). Der kan også henvises til forslag til lov om ændring af lov om visse hovedlandejevsstrækninger. (Vendsysselmotorvejene) (L 232, folketingsåret 1993-94), som ved fremsættelsen kun bestod af én paragraf. Dette var som nævnt ikke formelt lovteknisk korrekt efter Folketingets praksis, og paragrafbetegnelsen blev derfor også slettet redaktionelt i forbindelse med optryk af lovforslaget efter 3. behandling. Imidlertid bør ændringsforslag til et sådant lovforslags tekst stilles til den udformning, lovforslaget fremtræder i ved fremsættelsen og dermed til § 1, ligesom afstemningerne ved 2. behandling afvikles i overensstemmelse hermed.

I det omfang Folketingets praksis følges, vil et lovforslag uden paragraffer normalt heller ikke være forsynet med andre former for opdelinger end eventuelt punktummer og for ændringslovforslags vedkommende numre. Teoretisk kan det imidlertid ikke udelukkes, at der i et sådant lovforslag forekommer en inddeling i stykker, numre (i forslag til hovedlove) og litraer, men det ses vistnok ikke i praksis og er næppe heller hensigtsmæssigt. Specielt med hensyn til lovforslag uden paragraffer, der har til hensigt at ophæve en bestående lov, henvises til afsnit VI om ændringsforslag til forslag til ophævelseslove.

Mens der altså stort set ikke forekommer regeringslovforslag uden paragraffer, forekom det i hvert fald tidligere ikke helt sjældent, at private lovforslag var uden paragrafinddeling. Dette forekom, såvel for så vidt angår forslag til hovedlove som - noget hyppigere - forslag til ændringslove. Som det er nævnt ovenfor, er det bl.a. en forudsætning, at lovforslaget ikke er forsynet med en særlig ikrafttrædelsesbestemmelse, idet en sådan altid bør placeres i en selvstændig paragraf. Disse lovforslag træder derfor i kraft i overensstemmelse med lovtidendelovens bestemmelser, såfremt de vedtages.

Ændringsforslag til lovforslag uden paragrafinddeling vil som altovervejende hovedregel enten skulle stilles til lovforslagets titel eller tekst. Undtagelsesvis kan der forekomme ændringsforslag til bilag, der opstilles i overensstemmelse med reglerne om ændringsforslag til lovforslag i øvrigt, jf. afsnit II.9. Med hensyn til ændringsforslag til titlen adskiller opstillingen sig heller ikke fra de regler, der gælder herom for lovforslag i øvrigt, jf. afsnit II.1 og III.1. Det er således kun i forbindelse med ændringsforslag til lovforslagets tekst, at der er grund til at knytte særlige bemærkninger til denne type lovforslag, og det særegne er egentlig blot, at alle ændringsforslag skal stilles til teksten. Der er således stor lighed med ændringsforslag, der stilles til beslutningsforslag, jf. afsnit XII, og ligesom det er tilfældet for sådanne ændringsforslags vedkommende, er det vanskeligt at opstille mere generelle regler for opstilling af ændringsforslag til lovforslag uden paragraffer.

#### 1. Forslag til hovedlove

Især for sådanne lovforslags vedkommende er ligheden med beslutningsforslag meget stor.

##### a. Lovforslag bestående af en enkelt sætning

Hvis lovforslaget kun består af en enkelt sætning, kan der kun henvises til teksten eller til bestående ord i teksten. Ændringsforslag kan f.eks. være udformet således:

Til teksten
x) Teksten affattes således:
»Amtskommunerne nedlægges med virkning fra den 1. januar 2006.«

[Præcisering]

x) Efter ordet »sjippetove,« indsættes: »hinkesten«.

[Udvidelse af lovens område]

x) Ordet »yoyoer« udgår.

[Forbuddet mod brug af yoyoer i offentlige transportmidler udgår]

x) Ordet »slangebøsser« ændres til: »vandpistoler«.

[Ændret bevæbning af civile vagtværn]

x) Efter 1. pkt. indsættes som nyt punktum:

»Kulturministeren fastsætter nærmere regler herom.«

[Bemyndigelse til ministeren til at fastsætte regler om antallet af kustoder ved museer, der modtager offentlig støtte]

Det bemærkes, at det sidstnævnte tilfælde er helt parallelt med, hvad der gælder for lovforslag bestående af flere sætninger, jf. b nedenfor.

b. Lovforslag bestående af flere sætninger, men uden formel inddeling

Hvor teksten består af flere sætninger (punktummer), bør der i ændringsforslag henvises til det pågældende punktum, f.eks. således:

x) 2. pkt. udgår.

[Undtagelse vedrørende kakaduer udgår]

x) I 3. pkt. indsættes efter »katamaraner,« ordet: »trimaraner,«.

[Udvidelse af lovens område]

x) I 2. pkt. ændres »tomatketchup« til: »tomatpuré«.

[Teknisk korrektion]

x) Efter 2. pkt. indsættes som nyt punktum:

»Økonomi- og erhvervsministeren fastsætter nærmere regler om fremstilling af remoulade.«

[Bemyndigelsesbestemmelse]

c. Lovforslag med formel inddeling

Som anført ovenfor vil det næppe forekomme i praksis, at forslag til hovedlove uden paragraffer er forsynet med en anden inddeling. Skulle det imidlertid forekomme, skal ændringsforslag - bortset fra sådanne, der stilles til titlen eller eventuelle bilag - stilles til teksten, f.eks. således:

Til teksten

x) I stk. 2 udgår ordene »syltede agurker«.

[Syltede agurker udgår af lovforslaget]

x) Efter nr. 3 indsættes som nyt nummer:

»4) nærmere regler om fremgangsmåden i forbindelse med den daglige renovation hos stinkdyr,«.

Nr. 4-6 bliver herefter nr. 5-7.

[Udvidelse af bemyndigelsesbestemmelse]

x) Nr. 5, litra g, der bliver nr. 6, litra g, affattes således:

»g) tandpleje for krokodiller,«.

[Præcisering]

## 2. Forslag til ændringslove

Forslag til ændringslove uden paragraffer kan enten forekomme med eller uden formel inddeling (inddeling i numre).

### a. Lovforslag uden formel inddeling

Såfremt lovforslaget ikke indeholder en formel inddeling, det vil sige, at det typisk kun indeholder forslag om en enkelt ændring, kan ændringsforslag f.eks. tænkes udformet således:

Til teksten

x) Tidsangivelsen »2003-04« ændres til: »2004-05«.

[Yderligere udskydelse af revision]

x) Den foreslåede ændring affattes således:

»§ 27 ophæves.«

[Hele regelsættet om indretning af campingpladser i vådområder foreslås ophævet]

x) I den foreslåede ændring af § 28 indsættes efter »rosenkål,« ordet: »broccoli,«.

### b. Lovforslag med formel inddeling

Såfremt et lovforslag uden paragraffer indeholder forslag om flere ændringer, vil disse typisk være placeret i forskellige numre. Ændringsforslag hertil vil f.eks. kunne formuleres således:

Til teksten

x) Nr. 2 udgår.

[Ændringen vedrørende biavl udgår]

x) Efter nr. 3 indsættes som nyt nummer:

»01. § 25, stk. 2, ophæves.«

[Revisionsbestemmelsen i loven foreslås ophævet]

x) I den under nr. 4 foreslåede affattelse af § 14, stk. 3, 2. pkt., indsættes efter »De Samvirkende Perlehønsavlerforeninger på Østfyn,« ordene: »Dansk Elefantgræsavlerforening,«.

[Udvidelse af Det Rådgivende Udvalg vedrørende Indførelse af Nye Produkter i Landbruget]

## VI. Ændringsforslag til forslag til ophævelseslove

Forslag til ophævelseslove, dvs. lovforslag, der går ud på at ophæve en eksisterende lov, skal ifølge FFO § 10, stk. 1, 2. pkt., betegnes forslag til lov om ophævelse af den pågældende eksisterende lov og vil typisk være formuleret svarende til ændringslovforslag med to eller i hvert fald ganske få paragraffer. § 1 indeholder en bestemmelse om, at en nærmere angivet eksisterende lov skal ophæves, og § 2 og eventuelle efterfølgende paragraffer indeholder bestemmelser om ikrafttræden, overgang, gyldighed for Færøerne og Grønland og lign.

I modsætning til egentlige ændringslove indeholder § 1 i ophævelseslove ikke numre eller anden form for inddeling, men (typisk) blot en enkelt sætning efter følgende model:

»Lov om autorisation af skopudsere, jf. lovbekendtgørelse nr. 515 af 20. september 1956, ophæves.«

Ændringsforslag vil formentlig ret sjældent forekomme i forbindelse med ophævelseslove. Dette gælder især ændringsforslag til titlen og § 1. Skulle det af en eller anden grund vise sig nødvendigt at stille et ændringsforslag hertil, bør sådanne affattes efter samme retningslinjer som ændringsforslag til forslag til ændringslove, jf. afsnit III, herunder nr. 1, for så vidt angår ændringsforslag til titler. For sidstnævntes vedkommende kunne sådanne tænkes at forekomme, hvis en yderligere lov skal ophæves, eller hvis man opgiver at ophæve en lov. Sådanne ændringsforslag kunne f.eks. affattes således:

Til titlen

x) Titlen affattes således:

»Forslag

til

Lov om ophævelse af lov om autorisation af skopudsere og lov om forbud mod ballondans på visse

offentlige arealer«.

eller

x) Efter »skopudser« indsættes: »og lov om forbud mod ballondans på visse offentlige arealer«.  
[Konsekvens af ændringsforslag nr. 00]

Med hensyn til ændringsforslag til § 1 vil dog der være den forskel, at § 1 i forslag til ophævelseslove ikke er inddelt i numre, men det vil næppe i praksis give anledning til problemer. Ændringsforslag vil således f.eks. kunne tænkes affattet således:

Til § 1  
x) Paragraffen affattes således:  
»§ 1  
Lov om .....«  
[Teknisk korrektion]

eller:

Til § 1  
x) Datoen »5. september 1958« ændres til: »6. september 1958«.  
[Berigtigelse af dato]

Ændringsforslag til § 2, dvs. til ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelserne, vil derimod nok kunne forekomme noget hyppigere. Sådanne ændringsforslag bør stilles efter helt de samme retningslinjer som ændringsforslag til de tilsvarende bestemmelser i forslag til ændringslove, jf. afsnit IV, hvortil henvises.

## VII. Underændringsforslag

### 1. I forbindelse med forslag til hovedlove

Ved underændringsforslag forstås i henhold til FFO § 18, stk. 2, 2. pkt., forslag til forandring af ændringsforslag. Et underændringsforslag skal derfor altid gå ud på at ændre i et ændringsforslag, der er stillet, og må ikke udformes som en ny affattelse af dette. Et underændringsforslag placeres umiddelbart efter det ændringsforslag, det er stillet til, og konsekvensen af, at der stilles et underændringsforslag, er, at der skal stemmes om underændringsforslaget forud for det ændringsforslag, hvortil det er stillet.

Der kan f.eks. være stillet et ændringsforslag af følgende indhold:

Til § 37

Af miljøministeren, tiltrådt af et flertal (IRP, UC, RD og SLF):

17) Stk. 6 affattes således:

»Stk. 6. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at der i offentlige anlæg, der er beliggende i kommunen, ikke må spilles tennis, badminton, golf, minigolf, krocket, boule (pétanque) eller boccia uden særlig tilladelse i det enkelte tilfælde fra de kommunale myndigheder.«

[Udvidelse af kommunalbestyrelsens kompetence]

Hvis Borgerlige Socialister med en enkelt undtagelse kan tilslutte sig denne formulering, kan partiet formulere sit synspunkt med et underændringsforslag af følgende karakter:

Af et mindretal (BS):

Underændringsforslag

tilændringsforslag nr. 17

18) I den ved ændringsforslag nr. 17 foreslåede affattelse af stk. 6 udgår ordet »krocket,«.

[Begrænset udvidelse af kommunalbestyrelsens kompetence]

I stedet kunne Borgerlige Socialister have valgt at stille et helt nyt ændringsforslag som alternativ til det, ministeren havde stillet:

18) Stk. 6 affattes således:

»Stk. 6. Kommunen kan bestemme, at der i offentlige anlæg, der er beliggende i kommunen, ikke må spilles tennis, badminton, golf, minigolf, boule (pétanque) eller boccia uden særlig tilladelse i det enkelte tilfælde fra de kommunale myndigheder.«

[Begrænset udvidelse af kommunalbestyrelsens kompetence]

Såfremt denne løsning vælges, vil afstemningsrækkefølgen (og normalt den rækkefølge, hvori ændringsforslagene placeres indbyrdes) bero på, hvilket af de stillede ændringsforslag (nr. 17 og 18) der er mest vidtgående i forhold til det fremsatte lovforslag.

Det vil til enhver tid være en skønssag, om det vil være mest hensigtsmæssigt at formulere et konkurrerende ændringsforslag som et underændringsforslag eller som nyt selvstændigt ændringsforslag. Fordelene ved at benytte sig af at formulere et underændringsforslag kan være, at man sikrer sig en afstemning om den holdning, der ligger bag underændringsforslaget forud for afstemningen om ændringsforslaget, at det gøres mere overskueligt, hvori den afvigende holdning består, og at det er lettere (mere pladsbesparende) at formulere. Omvendt kan det i andre situationer være unødigt besværligt at formulere et ændringsforslag som et underændringsforslag, ligesom det - afhængigt af karakteren i det enkelte tilfælde - kan gøre det vanskeligere at sætte sig ind i forslagsstillerens intentioner. Til en vis grad gør der sig i dette spørgsmål de samme hensyn gældende, som er nævnt i det generelle afsnit om affattelse af ændringsforslag, jf. I.4.

Det har været diskuteret, om et parti, der har stillet et underændringsforslag, også kan optræde blandt forslagsstillerne til det ændringsforslag, som underændringsforslaget har til hensigt at ændre, eller som en del af et tiltrædende udvalg, flertal eller mindretal til dette ændringsforslag. Ville Borgerlige



Socialister med andre ord have kunnet optræde som del af det flertal, der havde tilsluttet sig ændringsforslag nr. 17 i det eksempel, der er nævnt ovenfor?

Udgangspunktet må være, at et parti må antages at have én holdning til en bestemt sag og ikke to mere eller mindre modstridende. I det konkrete eksempel må man kunne gå ud fra, at Borgerlige Socialister enten går ind for, at krocket skal være omfattet af den foreslåede regel, eller for, at dette ikke skal være tilfældet. Borgerlige Socialister kan ikke gå ind for begge dele. Ikke desto mindre forekommer det ikke helt sjældent, at et parti udtrykkeligt ønsker at stå som forslagsstiller eller tiltrædende ved begge ændringsforslag. I dette tilfælde må man tolke partiets holdning således, at partiet principalt går ind for en vedtagelse af ændringsforslaget med det stillede underændringsforslag, men at det subsidiært kan støtte en vedtagelse af ændringsforslaget uden det stillede ændringsforslag, jf. i øvrigt afsnit I.6 om alternative ændringsforslag.

Der er ikke noget i vejen for, at der stilles flere underændringsforslag til det samme ændringsforslag. I det ovenfor beskrevne eksempel kunne man således tænke sig følgende yderligere underændringsforslag stillet:

Af et mindretal (FA):  U n d e r æ n d r i n g s f o r s l a g  t i l æ n d r i n g s f o r s l a g n r . 1 7  19) I den ved ændringsforslag nr. 17 foreslåede affattelse af stk. 6 indsættes efter »krocket« ordet: »langbold,«.  [Yderligere udvidelse af kommunalbestyrelsens kompetence]
---

Det bemærkes, at der i forbindelse med hvert underændringsforslag benyttes overskriften:

U n d e r æ n d r i n g s f o r s l a g  t i l æ n d r i n g s f o r s l a g n r . x
--

I princippet er der intet i vejen for, at der stilles underændringsforslag til underændringsforslag. Fremgangsmåden er imidlertid uheldig af afstemningsmæssige grunde og kan undgås ved, at der stilles sideordnede underændringsforslag.

## 2. I forbindelse med forslag til ændringslove

Ligesom der kan stilles underændringsforslag til ændringsforslag til et forslag til en hovedlov som vist i de ovenfor nævnte eksempler, kan der stilles underændringsforslag til ændringsforslag til et forslag til ændringslov, således som det følgende eksempel viser:

Til § 1  Af et mindretal (IRP):  1) I den under nr. 3 foreslåede ændring af § 11, stk. 2, indsættes efter 2. pkt. som nyt punktum:  »I byer og i bymæssig bebyggelse må der ikke køres med skateboard eller løbes på rulleskøjter på offentlig vej.«
--

[Forbud mod skateboard og rulleskøjter i visse områder]

Af et mindretal (BS):

Underændringsforslag

til ændringsforslag nr. 1

2) I det ved ændringsforslag nr. 1 foreslåede § 11, stk. 2, 3. pkt., udgår ordene »eller løbes på rulleskøjter«.

[Begrænsning af forbuddet]

Det bemærkes, at der efter praksis ofte ikke henvises til lovforslagets nr. 3 i underændringsforslaget, selv om dette ud fra en formel betragtning kunne siges at være nok så korrekt. Imidlertid må det erkendes, at dette som oftest ville medføre unødigt snørklede sætningskonstruktioner, der i stedet for den tilstræbte entydighed snarere ville skabe uklarhed. Fra praksis kan henvises til betænkning over forslag til lov om ændring af lov om leje og lov om midlertidig regulering af boligforholdene. (Lejefastsættelse i nye private udlejningsejendomme) (L 63, folketingsåret 1991-92). Som eksempel på, at der er henvist til nummeret, kan henvises til betænkning over forslag til lov om ændring af forskellige love på Undervisningsministeriets område. (Det repræsentative demokrati i uddannelsessystemet) (L 98, folketingsåret 1999-2000). Tilsvarende gælder, når der i ændringsforslaget indsættes et nyt nummer, jf. f.eks. betænkning over forslag til lov om ændring af teaterloven. (Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab) (L 163, folketingsåret 1998-99).

## VIII. Deling af lovforslag

### 1. Procedureregler for deling af forslag

#### a. Indledning

Her vil blive gennemgået mere praktiske eksempler på spørgsmål, der kan opstå i forbindelse med deling af lovforslag. Der tages således ikke stilling til mere teoretiske overvejelser om, hvilke formelle regler deling af lovforslag hviler på, herunder om eventuelle identitetsproblemer som følge af en deling.

#### b. Hvornår kan der stilles ændringsforslag om deling?

Baggrunden for ønsket om deling af et lovforslag kan være politisk, praktisk eller teknisk. F.eks. kan deling være begrundet i et ønske om at gennemføre dele af et lovforslag hurtigt og udsætte behandlingen af resten af lovforslaget, der kan være forskellige flertal, der støtter forskellige dele af lovforslaget, eller det kan være ønskeligt, at lovforslaget af ordensmæssige grunde gennemføres som to eller flere love (f.eks. kan indholdsmæssigt forskellige ændringer i et lovforslag om ændring af retsplejeloven ønskes opsplittet i to love - én om strafferetlige emner og én om borgerlige sager).

Det er praksis, at ændringsforslag om deling af et lovforslag kun accepteres ved 2. behandling, og denne praksis bør fastholdes af formelle og praktiske grunde. Begrundelsen herfor er dels, at deling af lovforslag kan være forbundet med så store tekniske problemer, at det er nødvendigt at forbeholde en yderligere behandling efter delingen til opretning af eventuelle tekniske mangler, der måtte være opstået i forbindelse med delingen. Herudover er det anset for uforeneligt med strukturen for 3. behandling, hvor det er forudsat, at der efter afstemning om ændringsforslag foreligger en endelig udformning af et (og kun ét) lovforslag, hvorom der kan gennemføres en afsluttende forhandling og

afstemning. Foretages der ved afstemning om ændringsforslag en deling af lovforslaget, eventuelt suppleret med vedtagelsen af ændringsforslag til de enkelte dele, vil det være uklart, hvilke af delene der efterfølgende skal forhandles og sættes til afstemning. Formelt vil det kunne påstås, at Folketinget behandler og vedtager lovforslag, der ikke står på dagsordenen. En afbrydelse af behandlingen og tilbagevisning til udvalget af en eller flere af delene umiddelbart efter gennemførelsen af delingen vil kunne gøre det lidt klarere, hvad der sker under behandlingen, men ændrer ikke principielt ved de nævnte formelle indvendinger. Hertil kommer, at man ved genoptagelsen af 3. behandling af det således delte lovforslag vil have afskåret andre end udvalget og ministeren fra at stille ændringsforslag til det, der reelt vil være 3. behandling af lovforslaget, jf. FFO § 13, stk. 4. Tilsvarende problemer opstår ikke ved deling i forbindelse med 2. behandling, der foregår ved afslutningen af behandlingen, og som efterfølges af en selvstændig 3. behandling af hvert lovforslag.

Fremføres der et ønske om deling af et lovforslag ved 3. behandling, skal dette forelægges Lovsekretariatet, hvis udvalgssekretæren ikke med henvisning til fast praksis kan få forslagsstilleren til at frafalde sit ønske.

Af praktiske grunde har man også kun gennemført deling af lovforslag i op til tre dele, idet delinger i et større antal ofte vil være forbundet med store tekniske vanskeligheder

Det er ligeledes praksis, at ændringsforslag om deling af beslutningsforslag ikke accepteres. Denne praksis bør også fastholdes, og ønsker om deling af beslutningsforslag, der ikke umiddelbart frafaldes, skal forelægges Lovsekretariatet.

c. Hvem kan stille ændringsforslag om deling af et lovforslag?

Ændringsforslag om deling af et lovforslag kan stilles af enhver forslagsstiller, dvs. af ministeren i eller uden for betænkningen, i betænkningen af udvalget eller af et flertal eller et mindretal i udvalget og uden for betænkningen af et eller flere medlemmer. Af afstemningstekniske og indredaktionelle grunde bør et ændringsforslag om deling af et lovforslag så vidt muligt stilles i betænkningen og ikke uden for denne.

2. Opstilling af ændringsforslag

a. Gruppering og nummerering

Stilles der i en betænkning ændringsforslag om deling af et lovforslag, bør det anføres i betænkningens indledende afsnit, f.eks. således:

Der er af Borgerlige Socialisters medlemmer af udvalget stillet ændringsforslag om deling af lovforslaget.

Ønskes der i en betænkning stillet ændringsforslag om deling af et lovforslag, kan der samtidig forekomme ønsker om, at lovforslaget forbliver udelte, men at der stilles ændringsforslag til det udelte lovforslag, eller der kan være ønske om at stille ændringsforslag til et eller flere af de nye lovforslag, der måtte opstå ved delingen. Der foretages derfor en gruppering af de forskellige typer ændringsforslag.

Grupperne litreres med lille a, b, c, ... (»fed« skrift og centreret) med tilhørende overskrift (brødskrift og centreret), f.eks. således:

\_\_\_\_\_

a
Ændringsforslag om deling af lovforslaget
b
Ændringsforslag til det under A nævnte forslag
c
Ændringsforslag til det under B nævnte forslag
d
Ændringsforslag til det udelte lovforslag

Alle ændringsforslagene i betænkningen nummereres med én fortløbende nummerering.

#### b. Udformning af ændringsforslag om deling af lovforslaget

I ændringsforslaget anføres, at lovforslaget foreslås delt i f.eks. to lovforslag (A og B), titlen anføres på hvert af de enkelte lovforslag, og det angives, til hvilke af disse det oprindelige lovforslags paragraffer (tekstdele) skal henføres. Der er intet til hinder for, at en bestemmelse (f.eks. en indledning eller en overgangsbestemmelse) henføres til begge lovforslag. Derimod må ingen paragraffer udelades. Ændringsforslaget opstilles således:

a
Ændringsforslag om deling af lovforslaget
1) Lovforslaget deles i to lovforslag med følgende titler og indhold:
A. »Forslag til lov om ændring af lov om social bistand. (Betaling for varig praktisk hjælp)« omfattende § 1, indledningen, nr. 1-7, og § 2.
B. »Forslag til lov om ændring af lov om social bistand. (Præcisering af kommunernes forpligtigelse til at sørge for døgntilbud)« omfattende § 1, indledningen, nr. 8-14, og § 2.
[Forslag om deling af lovforslaget]

Ændringsforslaget om deling af lovforslaget bør alene angive titlen på de nye lovforslag, og hvilke bestemmelser de nye lovforslag indeholder. Realitetsændringer til bestemmelserne i de nye lovforslag stilles som ændringsforslag til de respektive forslag. Hvis nogle paragraffer eller numre ikke ønskes medtaget i nogen af de nye lovforslag, der måtte opstå ved delingen, bør de alligevel medtages i et af lovforslagene, og til dette lovforslag stilles der selvstændigt ændringsforslag om, at disse paragraffer eller numre udgår.

#### c. Opstilling af realitetsændringsforslag

Efter ændringsforslaget om deling af et lovforslag opstilles realitetsændringsforslag. Først opstilles eventuelle ændringsforslag til det under A nævnte lovforslag, derefter eventuelle ændringsforslag til det under B, C osv. nævnte lovforslag og derefter eventuelle ændringsforslag til det udelte

lovforslag. Som nævnt ovenfor litreres de forskellige grupperinger med lille a, b, c osv., men alle ændringsforslagene nummereres med én fortløbende nummerering.

## **IX. Bemærkninger og forklarende tekster til ændringsforslag**

Udvalget for Forretningsordenen besluttede i efteråret 2000, at der til hvert ændringsforslag skulle knyttes en kortfattet forklarende tekst, der beskriver indholdet af ændringsforslaget. Kravet gælder både de ændringsforslag, der stilles af en minister, og dem, der stilles af medlemmer af Folketinget. Teksten placeres umiddelbart efter det pågældende ændringsforslag i en »kantet« parentes, således som det også kan ses overalt i denne vejledning i forbindelse med de enkelte eksempler.

Efter FFO § 18, stk. 1, bør ændringsforslag, hvad enten de stilles i eller uden for betænkningen, i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger, der tjener til deres begrundelse. Der er således ikke noget krav om, at der skal være bemærkninger til hvert ændringsforslag. Af hensyn til udarbejdelse af indredaktion og afstemningslister er det hensigtsmæssigt at angive sammenhængen, hvis der foreligger en række indbyrdes sammenhængende ændringsforslag, f.eks. en hovedændring og en række konsekvensændringer eller flere enslydende ændringer. Det kan gøres ved som overskrift til bemærkningerne at angive en henvisning til alle de indbyrdes sammenhængende ændringsforslag (f.eks.: Til nr. 1, 3, 4 og 7). Det kan også gøres ved, at man til de ændringsforslag, hvortil der ikke er selvstændige bemærkninger, som bemærkning anfører, enten at ændringsforslaget er en konsekvens af ændringsforslag nr. x, eller henviser til bemærkningerne til ændringsforslag nr. x.

I bemærkningerne til ministrenes ændringsforslag, der fremsendes fra ministerierne, forekommer det hyppigt, at der affattes et sæt bemærkninger til alle ministerens ændringsforslag, hvor der indledes med almindelige bemærkninger, hvorefter der kommer bemærkninger til hvert ændringsforslag. En sådan opbygning er ikke umiddelbart forenelig med de principper, hvorefter bemærkninger til ændringsforslag i betænkninger opstilles, bl.a. fordi der ikke herved tages højde for bemærkninger til ændringsforslag stillet af et eller flere partier, som muligvis skal placeres ind imellem ministerens ændringsforslag.

Foreligger der imidlertid et sæt ændringsforslag fra en minister, der er opstillet således, er det nødvendigt at slå bemærkningerne sammen f.eks.:

Til nr. 1-7
Det har ikke været hensigten, at enkelte ansatte .....
ad nr. 1 (ikke understregning)

Har to eller flere partier stillet samme ændringsforslag, men med forskellig begrundelse, må dette som nævnt i afsnit 1.2 fremgå af bemærkningerne, f.eks. ved hjælp af følgende formulering: »Et mindretal (Det Ultraradikale Centrumpartis medlemmer af udvalget) har følgende bemærkninger til ændringsforslaget:«.

## **X. Ændringsforslag i betænkninger over flere forslag**

Uanset om der er ændringsforslag til ét eller begge/alle forslag, skal det altid angives, til hvilket lovforslag ændringsforslag stilles.

Det gøres på følgende måde:

<p>Ændringsforslag</p> <p>til</p> <p>I. Forslag til lov om Københavns Lufthavne A/S</p>
---

Lovforslaget nummereres med romertal, og hele overskriften skrives med »fed« skrift og centreret.

Ændringsforslagene skrives på sædvanlig måde og nummereres fortløbende for hvert forslag, det vil sige, at man starter forfra med ændringsforslag nr. 1, når man begynder at skrive ændringsforslag til det næste (lov)forlag.

Bemærkningerne til ændringsforslagene skrives umiddelbart efter ændringsforslagene, og inden man begynder på ændringsforslag til det næste (lov)forlag.

Er der ikke ændringsforslag til begge/alle forslag, skal der ikke angives noget herom. Er der f.eks. kun ændringsforslag til det under II nævnte forslag, skal der kun angives en overskrift til dette forslag.

## **XI. Ændringsforslag, der ikke er stillet i en betænkning eller tillægsbetænkning**

1. Ændringsforslag stillet uden for betænkningen og tillægsbetænkningen og tilføjelser hertil

I hovedsagen gør de samme forhold sig gældende, uanset om man har at gøre med ændringsforslag uden for betænkningen, uden for tilføjelse til betænkningen, uden for tillægsbetænkningen eller uden for tilføjelse til tillægsbetænkningen. Når der i det følgende tales om ændringsforslag uden for betænkningen, skal dette således blot forstås som en eksemplifikation.

Som hovedregel stilles ændringsforslag til lovforslags 2. behandling i den betænkning, som det pågældende udvalg afgiver, hvilket hænger naturligt sammen med betænkningens umiddelbare funktion - at tjene som grundlag for Tingets 2. behandling af lovforslaget. Imidlertid forudsætter Folketingets forretningsorden, jf. FFO § 18, at der kan stilles ændringsforslag såvel i som uden for betænkningen. Af denne bestemmelses stk. 2 fremgår, at sådanne ændringsforslag (som hovedregel) ikke kan behandles uden at have foreligget omdelt senest dagen før 2. behandling, mens betænkninger ifølge FFO § 8, stk.10 (som hovedregel) skal være omdelt senest to dage før 2. behandling. Det følger heraf, at det er forudsat, at ændringsforslag uden for betænkningen omdelles på et senere tidspunkt end betænkningen. Sådanne vil navnlig komme på tale i følgende tilfælde:

- a) Efter afgivelsen af betænkning bliver ministeren/forslagsstillerne opmærksom på, at der bør stilles (yderligere) ændringsforslag. Sådanne har ofte en ret teknisk karakter, f.eks. vedrørende ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelserne eller nødvendige konsekvensrettelser.
- b) Et parti, der ikke er repræsenteret i udvalget ved medlemmer, ønsker at stille ændringsforslag.

For god ordens skyld skal det bemærkes, at der ikke er noget formelt i vejen for, at partier, der er

repræsenteret ved medlemmer i udvalget, stiller ændringsforslag uden for betænkningen. Det kan således forekomme, hvis det pågældende parti ikke har kunnet nå at færdiggøre sine ændringsforslag inden betækningsafgivelsen, eller hvis der er tale om ændringsforslag, som ikke hele partiet står bag, jf. f.eks. forslag til lov om kunstig befrugtning i forbindelse med lægelig behandling, diagnostik og forskning m.v. (L 5, folketingsåret 1996-97).

Det forekommer undertiden, at sådanne ændringsforslag, der ikke kan stilles i en betænkning, af forslagsstillerne bliver færdigudarbejdet og indleveret til den pågældende udvalgssekretær inden betækningsafgivelsen. Alligevel fastholder man i praksis, at alle ændringsforslag uden for betænkningen først dateres og omdeles efter udvalgets betænkning. Formelt er baggrunden herfor, at forslagsstillerne ikke kan vide, om der i betænkningen er stillet ændringsforslag, der imødekommer dem. Det er desuden mest praktisk, at alle ændringsforslag uden for betænkningen er forsynet med numre, der ligger efter betænkningens ændringsforslagsnumre, og så længe betænkningen ikke er afgivet og omdelt, kan man ikke vide, hvor mange ændringsforslag denne indeholder.

Ændringsforslag uden for betænkningen skal altså nummeres i forlængelse af numrene på eventuelle ændringsforslag i betænkningen. Hvis en eller flere forslagsstillere stiller flere ændringsforslag, placeres disse så vidt muligt på samme stykke papir og i givet fald indbyrdes kronologisk i forhold til det fremsatte lovforslag på samme måde som ændringsforslag i en betænkning. På det enkelte papir må der kun forekomme ændringsforslag af de samme forslagsstillere. Forekommer der f.eks. syv ændringsforslag i betænkningen, og der derefter indleveres henholdsvis to og tre ændringsforslag af to hold forslagsstillere, tildeles de først modtagne (og omdelte) ændringsforslag nr. 8 og 9, mens de senere modtagne tildeles nr. 10, 11 og 12, uanset den indbyrdes kronologi (og afstemningsrækkefølge) mellem de to sæt ændringsforslag. I det konkrete tilfælde kan det f.eks. godt vise sig, at den kronologiske rækkefølge af de 12 ændringsforslag bliver 1, 2, 10, 3, 8, 4, 5, 9, 11, 6, 12 og 7.

Det skal i øvrigt bemærkes, at da det ikke umiddelbart kan konstateres, hvilken tilslutning der er til et ændringsforslag uden for betænkningen, kan sådanne undertiden give anledning til afstemningsmæssige problemer. En del af disse ændringsforslag vil dog i praksis være sådanne, der vedtages uden afstemning. Problemer kan imidlertid (især) forekomme, hvis uvisheden om, hvorvidt et ændringsforslag uden for betænkningen bliver vedtaget eller ej, vil påvirke det videre afstemningsforløb.

### 2. Ændringsforslag, der stilles, uden at der foreligger en betænkning eller tillægsbetænkning

Der tænkes her på de relativt få tilfælde, hvor et lovforslag går direkte fra 1. til 2. behandling uden udvalgsbehandling, og de temmelig mange tilfælde, hvor et lovforslag går direkte fra 2. til 3. behandling uden (fornyet) udvalgsbehandling. I disse tilfælde gælder det, at der ikke på forhånd foreligger nogen ændringsforslag i en betænkning eller tillægsbetænkning, som der skal tages hensyn til med hensyn til nummerering. Det først indleverede og omdelte ændringsforslag bliver derfor ændringsforslag nr. 1. I øvrigt gælder der de samme regler om nummerering, som er nævnt ovenfor.

### 3. Ændringsforslag, der stilles i en tilføjelse til betænkning eller tillægsbetænkning

Tilføjelser til betænkningen og tillægsbetænkningen vil normalt forekomme, hvis en 2. eller 3. behandling afbrydes og forslaget sendes tilbage til fornyet behandling i udvalget. I givet fald bør man være opmærksom på, om afbrydelsen er sket før eller efter en eventuel afstemning om de ændringsforslag, der måtte være stillet i betænkningen henholdsvis tillægsbetænkningen.

Er afbrydelsen sket, før der er stemt om ændringsforslagene, består disse, og der kan stilles yderligere ændringsforslag i tilføjelsen til (tillægs)betænkningen, ligesom partierne kan tage stilling til ændringsforslag, der er stillet uden for (tillægs)betænkningen. Det bør dog anbefales, at det udtrykkeligt fremgår af tilføjelsen, at ændringsforslag, der er stillet i (tillægs)betænkningen

opretholdes, medmindre de ønskes taget tilbage, hvilket i givet fald også bør fremgå. Ændringsforslagene nummereres i fortsættelse af eventuelle ændringsforslag i (tillægs) betænkningen.

Er afbrydelsen sket, efter at der er stemt om ændringsforslagene, skal eventuelle nye ændringsforslag stilles til lovforslaget i den affattelse, hvori det foreligger efter sådanne afstemninger. De nye ændringsforslag nummeres i en ny nummerrækkefølge.

## XII. Ændringsforslag til forslag til folketingsbeslutninger

Der kan som udgangspunkt henvises til de generelle regler for opstilling af ændringsforslag i betænkninger over lovforslag (afsnit I). Da et forslag til folketingsbeslutning ikke er opdelt i paragraffer, vil reglerne for opstilling af ændringsforslag hertil i princippet svare til de tilsvarende regler, for så vidt angår lovforslag uden paragraffer (afsnit V).

Herefter vil ændringsforslag til forslag til folketingsbeslutning enten skulle stilles til forslaget titel eller tekst eller i undtagelsestilfælde til et bilag til forslaget. Med hensyn til de sidstnævnte - sjældent forekommende - tilfælde henvises til afsnit II.9 om ændringsforslag til bilag. Hvad angår ændringsforslag til titlen frembyder sådanne helt tilsvarende spørgsmål som ændringsforslag til titlen til forslag til hovedlove, hvorfor der kan henvises til omtalen heraf, jf. afsnit II.1.

Med hensyn til ændringsforslag til teksten gælder, at det kan være temmelig vanskeligt at opstille mere generelle regler herom, fordi beslutningsforslagets tekst kan være udformet på mange forskellige måder.

### 1. Beslutningsforslag bestående af en enkelt sætning

I nogle tilfælde består beslutningsforslagets tekst kun af en enkelt sætning. I sådanne tilfælde kan der alene henvises til bestående ord i teksten, og ændringsforslag må udformes efter følgende retningslinjer:

x) Efter ordene »regeringen til« indsættes: »inden udgangen af 2003«.
[Indsættelse af tidsfrist]
x) Ordet »særlig« udgår.
[Udvidelse af området]

eller

x) Ordet »særlig« ændres til: »ekstraordinær«.
[Indskrænkning af området]

### 2. Beslutningsforslag bestående flere sætninger, men uden formel inddeling



I mange tilfælde består teksten kun af nogle få sætninger samlet i et enkelt afsnit. Her bør man i ændringsforslaget henvise til det pågældende punktum, f.eks. således:

x) 2. pkt. udgår.  
[Opfordringen til at skærpe reglerne om bananmodning udgår]  
x) I 3. pkt. indsættes efter »luftmadrasser« ordene: »og oppustelige badedyr«.  
[Opfordringen bør også omfatte oppustelige badedyr]

eller

x) I 1. pkt. ændres »opfordrer« til: »pålægger«.  
[Skærpet sproglig formulering]

Hvis beslutningsforslaget består af flere afsnit, vil det i reglen være hensigtsmæssigt at henvise hertil, f.eks. således:

x) Efter 3. afsnit indsættes som nyt afsnit:  
»Ved indretning af løbegårde for cirkuselefanter bør der tages hensyn til elefanternes størrelse, antal og kønssammensætning. I særlige tilfælde kan der gives tilladelse til midlertidig indretning af løbegårde for cirkuselefanter i tilknytning til studsefarme.«  
[Særligt om løbegårde for cirkuselefanter]

### 3. Beslutningsforslag med formel inddeling

Ved beslutningsforslag med formel inddeling tænkes på sådanne, der er forsynet med en inddeling i numre eller litraer<sup>5</sup>.

I disse tilfælde bør der ved formuleringen af ændringsforslag henvises til den relevante inddeling, f.eks. således:

x) Nr. 3 udgår.  
[Opfordringen til at skærpe indsatsen over for fløjten og piften på offentlige gader udgår]  
x) Nr. 4 affattes således:  
»4. Minigolfbaner må kun anlægges efter tilladelse fra Miljøstyrelsen.«  
[Præcisering vedrørende minigolfbaner]  
x) Efter litra b indsættes som ny litra:  
»c) tallerkenvaskere,«.

Litra c og d bliver herefter litra d og e.

[Udvidelse af henstillingen til også at omfatte tallerkenvaskere]

x) I nr. 3, litra b, udgår 2. pkt.

[Tidsfristen med hensyn til spejderhagl udgår]

x) I nr. 1, 1. pkt., indsættes efter »tyrkerduer,« ordet: »turtelduer«.

[Beskyttelsen bør også omfatte turtelduer]

eller

x) I nr. 4 ændres »softice« til: »sodavandsis«.

[Korrektion af trykfejl]

Det bemærkes, at en inddeling i »pinde« ikke bør opfattes som en formel inddeling. Der kan således ikke i et ændringsforslag henvises til »tredje pind« el.lign.6.

Endvidere bemærkes det, at selv beslutningsforslag med en formel inddeling oftest i den indledende tekst indeholder en tekstdel uden formel inddeling. Der tænkes her på beslutningsforslag af typen:

Forslag til folketingsbeslutning

om autorisation af fuglebursfabrikanter

Folketinget opfordrer regeringen til inden den 1. april 2003 at fremsætte lovforslag om autorisation af fuglebursfabrikanter efter følgende retningslinjer:

- 1) Der meddeles kun autorisation til personer, der har gennemgået såvel en teoretisk som en praktisk uddannelse inden for faget af mindst 5 års varighed.
- 2) Det skal være en betingelse for opnåelse af autorisation, at den pågældende har fast bopæl her i landet og er myndig, uberygtet og vederhæftig.

Hvis man f.eks. ønsker at ændre den angivne frist for fremsættelse af lovforslag, kan dette gøres således:

x) I den indledende tekst ændres datoen »1. april 2003« til: »1. januar 2004«.

[Udskydelse af tidsfristen]

Ønsker man derimod at ændre i den del af teksten, der er omfattet af den formelle inddeling, anvendes de principper, der er nævnt ovenfor, f.eks. således:

x) Nr. 2 affattes således:

»2) Det skal være en betingelse for opnåelse af autorisation, at den pågældende er myndig, ikke har anmeldt betalingsstandsning og ikke er under konkurs.«

[Præcisering af kravene til opnåelse af autorisation]

## Bilag 1

### Eksempler på ændringsforslag til forslag til hovedlove

Til titlen

Af et mindretal (BS og FA):

1) Titlen affattes således:

»Forslag

til

Lov om indretning af farme til opdræt af strudse, emuer og kasuarer«.

[Konsekvens af ændringsforslag nr. 3]

Af fidusministeren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af BS og FA):

2) I titlen indsættes efter »strudse« ordene: »og emuer«.

[Konsekvens af ændringsforslag nr. 4]

Til § 1

Af et mindretal (BS og FA):

3) Paragraffen affattes således:

»§ 1. Loven finder anvendelse på .....

Stk. 2. Loven omfatter ikke .....

Stk. 3. Fidusministeren kan i særlige tilfælde .....«

[Ændring af lovens anvendelsesområde]

Af fidusministeren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af BS og FA):

4) I stk. 1 indsættes efter »strudse« ordene: »og emuer«, og stk. 4 udgår.

[Udvidelse af lovens anvendelsesområde]

Af et mindretal (BS og FA):

Ny paragraf

5) Efter § 1 indsættes i kapitel 1 som ny paragraf:

»§ 01. Farme til opdræt af strudse, emuer og kasuarer kan ikke indrettes i bymæssig bebyggelse eller i umiddelbar nærhed heraf. Fidusministeren fastsætter nærmere regler herom.«

[Forbud mod strudsefarme m.v. i og ved bymæssig bebyggelse]

Til § 2

6) Stk. 1 affattes således:

»Indretning af farme som nævnt i § 1 i tilslutning til eller umiddelbar nærhed af offentlige institutioner for børn og unge kræver kommunalbestyrelsens tilladelse.«

[Præcisering]

Af fidusministeren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af BS og FA):

7) Stk. 3 affattes således:

»Stk. 3. Fidusministeren kan i særlige tilfælde tillade indretning af farme som nævnt i § 1 i de i stk. 1 og 2 nævnte områder.«

[Udvidelse af fidusministerens dispensationsadgang]

Af et mindretal (BS og FA):

Nyt kapitel

8) Efter § 6 indsættes som nyt kapitel:

»Kapitel 01

Regler om fodring

§ 02. Strudse, emuer og kasuarer skal fodres med .....

§ 03. Der må ikke benyttes genmodificeret foder til strudse, emuer og kasuarer, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Fidusministeren kan dog i særlige tilfælde tillade brug af genmodificeret foder til kasuarer.«

[Indsættelse af et regelsæt om fodring]

Til § 7

9) Paragraffen udgår.

[Fjernelse af kravet om årlige kontrolbesøg af en kredsdyrlæge]

Af fidusministeren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af BS og FA):

10) Paragraffen med tilhørende overskrift udgår, og i stedet indsættes:

»Fysiske rammer

§ 7. Ved indretning af farme som nævnt i § 1 skal der tages hensyn til .....

Stk. 2. Fidusministeren fastsætter nærmere regler om .....

Stk. 3. Fidusministeren kan bemyndige de lokale kredsdyrlæger til at .....

§ 04. Strudse og emuer skal i opvækstperioden holdes fysisk adskilt, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Kredsdyrlægerne kan dog i særlige tilfælde tillade, at strudse og emuer i opvækstperioden går inden for samme indhegning.«

[Skærpelse af kravene til farmenes fysiske rammer]

Af et mindretal (BS og FA), tiltrådt af et flertal (det øvrige udvalg):

Til § 9

11) Efter stk. 2 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 3. Der skal i forbindelse med opdræt af kasuarer foretages tilsyn af en dyrlæge mindst én gang hvert kvartal.«

[Særlige krav med hensyn til dyrlægebesøg i forbindelse med kasuaropdræt]

Til § 10

12) Efter stk. 1 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 2. Fidusministeren kan midlertidigt nedlægge forbud mod anlæg af nye farme som nævnt i § 1, hvis sundhedsmæssige forhold taler herfor.«

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 4 og 5.

[Hjemmel til at nedlægge forbud mod anlæg af nye farme]

Til §§ 11-13

Af fidusministeren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af BS og FA):

13) Paragrafferne udgår, og i stedet indsættes:

»§ 11. Fidusministeren kan fastsætte særlige regler om indretning af farme for emuer på Bornholm.«

[Hjemmel til at fastsætte særlige regler om emufarme på Bornholm].

Af et mindretal (BS og FA):

U n d e r æ n d r i n g s f o r s l a g

t i l æ n d r i n g s f o r s l a g n r . 1 3

14) I den under ændringsforslag nr. 13 foreslåede § 11 indsættes efter »emuer« ordene: »og kasuarer«.

[Hjemmel til at fastsætte særlige regler om såvel emufarme som kasuarfarme på Bornholm]

## Bilag 2

### Eksempler på ændringsforslag til forslag til ændringslove

Af cirkusministeren, tiltrådt af udvalget:

Til titlen

1) I titlen indsættes efter »m.v.« ordene: »og lov om gynger og karruseller«.

[Konsekvens af ændringsforslag nr. 15]

Til § 1

Af cirkusministeren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af UC):

2) I indledningen ændres »senest ved lov nr. 432 af 5. maj 2003« til: »bl.a. ved lov nr. 432 af 5. maj 2003 og senest ved § 2 i lov nr. 513 af 26. maj 2003«.

[Konsekvens af ændringsforslag nr. 4]

3) Før nr. 1 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 4, stk. 3, indsættes efter »elefanter« ordene: »og mammutter«.

[Inddragelse af mammutter under lovens område]

4) Nr. 3 affattes således:

»3. § 7, stk. 5, ophæves.«

[Konsekvens af vedtagelsen af forslag til lov om ændring af forskellige love om behandling af dyr, der benyttes i cirkus m.v. (Implementering af EF-direktiv om dyr, der benyttes i cirkus)]

Af cirkusministeren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af UC og FA):

5) Nr. 4 udgår.

[Forslaget om fastsættelse af særregler for patagonske søløver udgår]

6) I den under nr. 5 foreslåede § 8 a indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Når særlige hensyn taler herfor, kan cirkusministeren give tilladelse til, at løver kan optræde sammen med andre dyr.«

Stk. 2-4 bliver herefter stk. 3-5.

[Dispensationsadgang til at tillade optræden af løver sammen med andre dyr]

7) I det under nr. 5 foreslåede § 8 a, stk. 3, 2. pkt., der bliver stk. 4, 2. pkt., udgår »sneleoparder«.

[Sneleoparder omfattes ikke af de særlige regler om optræden af visse kattedyr]

Af et mindretal (BS):

8) I den under nr. 7 foreslåede affattelse af § 11, stk. 2, indsættes efter »søløver«, ordet: »søbjørne,«.

[Reglerne om optræden af søløver bør også gælde søbjørne]

Af cirkusministeren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af UC):

9) Efter nr. 7 indsættes som nyt nummer:

»02. § 12, stk. 3 ophæves.

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

[Ophævelse af reglerne om sprechstallmeistere]

10) Efter nr. 8 indsættes som nyt nummer:

»03. I § 14 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

»Stk. 3. Cirkusministeren kan udstede regler om størrelsen af netmasker i sikkerhedsnet.«

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.«

[Bemyndigelse til at fastsætte regler om størrelsen af netmasker i sikkerhedsnet]

11) Nr. 9 affattes således:

»9. § 15, stk. 2, 1. pkt., affattes således:

»Direktøren for Cirkusstyrelsen udsteder nærmere regler om, af hvilke træsorter der kan forarbejdes savsmuld til cirkusarenaer.««

[Bemyndigelse til direktøren for Cirkusstyrelsen til at fastsætte visse regler om kvaliteten af cirkussavsmuld]

12) Efter nr. 9 indsættes som nyt nummer:

»04. I § 17, stk. 2, 3. pkt., ændres »sopran- og altsaxofoner« til: »sopransaxofoner«.«

[Ophævelse af klovnens adgang til at benytte altsaxofoner under deres optræden]

13) I den under nr. 10 foreslåede affattelse af § 19, stk. 3, udgår 3. pkt., og i stedet indsættes:

»Der må ikke anvendes stortrommer og pauker under optræden, hvor løver og tigre medvirker. Direktøren for Cirkusstyrelsen kan i særlige tilfælde dispensere herfra.«

[Udbygning af reglerne om anvendelse af slagtøj i cirkusorkestre]

14) I den under nr. 11 foreslåede affattelse af § 20 udgår stk. 2 og 3, og i stedet indsættes:

»Stk. 2. Følgende dyreracer må ikke anvendes i forbindelse med cirkusforestillinger:

1) Tasmansk pungulv.

2) Yeti.«

[Forenkling af reglerne om visse dyrearter]

Af et mindretal (UC):

U n d e r æ n d r i n g s f o r s l a g

t i l æ n d r i n g s f o r s l a g n r . 1 4

15) I den ved ændringsforslag nr. 14 foreslåede affattelse af § 20 indsættes i stk. 2 efter nr. 2 som nyt nummer:

»3) Bigfoot.«

[Opretholdelse af de særlige regler, for så vidt angår bigfoot]

Af cirkusministeren, tiltrådt af udvalget:

Ny paragraf



15) Efter § 1 indsættes som ny paragraf:

»§ 01

I lov om gynger og karruseller, jf. lovbekendtgørelse nr. 2345 af 24. december 2002, som ændret bl.a. ved lov nr. 356 af 1. april 2003 og senest ved lov nr. 407 af 15. april 2003, foretages følgende ændring:

1. § 34, stk. 5, ophæves.«

[Konsekvensændring som følge den foreslåede bestemmelse i § 1, nr 8]

Til § 2

Af et mindretal (UC):

16) Paragraffen affattes således:

»§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 2003.

Stk. 2. § 1, nr. 9, træder dog først i kraft den 1. august 2003.«

[Udskydelse af lovens ikrafttræden og yderligere udskydelse, for så vidt angår § 1, nr. 9]

Af cirkusministeren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af UC):

17) Datoen »1. maj 2003« ændres til: »1. juli 2003«.

[Udskydelse af lovens ikrafttræden]

---

1.

Det bemærkes, at der efter praksis ikke foretages noget optryk af lovforslaget efter afstemningerne om ændringsforslagene ved 3. behandling.

2.

Af hensyn til ensartet typografi vil paragrafbestemmelsen være placeret indrykket ligesom ved forslag til hovedlove og ikke centreret som ved forslag til egentlige ændringslove.

3.

Herudover kendes vistnok kun fra retsplejeloven og Danske lov en inddeling i bøger. Straffeloven er inddelt i »Almindelig del« og »Særlig del«, men har i øvrigt ingen afsnitsinddeling. Ændringsforslag hertil må stilles efter samme principper som ændringsforslag til afsnit. Andre mere særprægede

inndelingsmåder kan forekomme, se f.eks. lov om skifte af fællesbo m.v.

4.

Af hensyn til ønsket om at opretholde en ensartet typografi vil paragrafbetegnelsen dog være placeret indrykket ligesom ved forslag til hovedlove og ikke centreret som ved forslag til egentlige ændringslove.

5.

I almindelighed anbefales brug af arabertal, undtagelsesvis små bogstaver. Derimod bør man så vidt muligt undgå terminologien »punkter«, idet der herved let opstår forveksling med begrebet »punktum« (især når forkortelsen »pkt.« anvendes).

6.

Af samme grund vil en inndeling i »pinde« el.lign. normalt ikke være hensigtsmæssig.



Bilag 8

AFSKRIFT

STATSMINISTERIET  
Christiansborg Tlf. (01) 11 30 38

1218 København K, den 5.dec.1980

Journal Nr. 15-14

Ligestillingsrådet har i en skrivelse hertil udtalt, at man finder det af væsentlig betydning, at gældende lovgivning i sin sprogbrug afspejler de aktuelle ligestillingsbestræbelser i samfundet. Man henstiller derfor, at der anvendes kønsneutrale betegnelser for personer i lovgivningen.

Statsministeriet er enig med ligestillingsrådet om det ønskelige heri, og man skal derfor henstille, at det fremtidig ved formulering af lovforslag, herunder forslag til ændringslove, samt af bekendtgørelser, cirkulærer og andre administrative bestemmelser tilstræbes at anvende kønsneutrale betegnelser for personer, såfremt dette kan lade sig gøre på en sproglig hensigtsmæssig måde.

Man skal anmode om, at de under ministeriet hørende styrelser gøres bekendt med denne skrivelse.

Anker Jørgensen

/

Stig Sørensen  
fm.

Samtlige øvrige ministerier.



# Vejledning om konsekvensanalyser

Finansministeriet  
Indenrigs- og Sundhedsministeriet  
Ligestillingsafdelingen  
Miljøministeriet  
Skatteministeriet  
Socialministeriet  
Økonomi- og Erhvervsministeriet

Maj 2005

## Vejledning om konsekvensanalyser, maj 2005

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information  
Herstedvang 12,  
2620 Albertslund  
Telefon 43 63 23 00  
Fax: 43 63 19 69  
E-mail: [schultz@schultz.dk](mailto:schultz@schultz.dk)  
Hjemmeside: [www.schultz.dk](http://www.schultz.dk)

eller afhentes hos:

Schultz Information  
Herstedvang 4  
2620 Albertslund

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet  
Christiansborg Slotsplads 1  
14. kontor  
1218 København K  
Telefon 33 92 33 33

Omslag: b:graphic  
Foto: Søren Rønholt  
Tryk: Schultz Grafisk  
Oplag: 2.000  
Pris: 0 kr. ekskl. ekspeditionsgebyr og porto  
ISBN: 87-7856-704-1

Elektronisk publikation:  
Produktion: Finansministeriet  
ISBN: 87-7856-706-8

Publikationen kan hentes i Finansministeriets Økonomisk Administrativ  
Vejledning: [www.oav.dk](http://www.oav.dk)

## Forord

Formålet med denne vejledning er at give en introduktion til udarbejdelse af konsekvensvurderinger. Vejledningen indeholder således retningslinier for konsekvensvurderinger af lovforslag og andre regeringsforslag.

Vejledningen er udarbejdet i 2004 i et samarbejde mellem Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Ligestillingsafdelingen, Miljøministeriet, Skatteministeriet, Socialministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Vejledningen samler de hidtidige separate vejledninger i konsekvensvurderinger fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet (regionale konsekvenser), Miljøministeriet (miljømæssige konsekvenser) samt Økonomi- og Erhvervsministeriet (erhvervmæssige konsekvenser).

Vejledningen består af en generel del og en specifik del. Den *generelle del* består af to kapitler med information, der gælder på tværs af de forskellige typer af konsekvensvurderinger. Her beskrives blandt andet, hvorfor og hvornår der skal udarbejdes konsekvensvurderinger, samt hvordan den generelle fremgangsmåde er.

Den *specifikke del* består af fem kapitler, der beskriver de forskellige typer af konsekvensvurderinger: offentlige konsekvenser, administrative konsekvenser for borgerne, erhvervmæssige konsekvenser, miljømæssige konsekvenser samt andre konsekvenser.

Generelle spørgsmål eller kommentarer til vejledningen kan rettes til Finansministeriet (14. kontor). Specifikke spørgsmål angående en bestemt type af konsekvensvurderinger kan rettes til det ministerium, der er angivet som kontaktministerium i de enkelte kapitler.

Vejledningen supplerer for så vidt angår konsekvensvurderinger Justitsministeriets Vejledning om lovkvalitet og forefindes i elektronisk form på [www.oav.dk](http://www.oav.dk).



## Indholdsfortegnelse

1.	<b>Introduktion</b> .....	7
1.1.	Hvorfor skal der udarbejdes konsekvensvurderinger?.....	7
1.2.	Hvilke konsekvenser skal vurderes? .....	7
1.3.	Hvem skal udarbejde konsekvensvurderinger?.....	9
1.4.	Hvornår skal konsekvensvurderinger udarbejdes? .....	10
1.5.	Hvilke konsekvenser er væsentlige? .....	10
1.6.	Hvordan skal konsekvensvurderinger formidles? .....	11
2.	<b>Generel fremgangsmåde ved konsekvensvurderinger</b> .....	15
2.1.	Tre trin .....	15
2.2.	Trin 1: Indledende vurdering (Screening) .....	16
2.3.	Trin 2: Nærmere fastlæggelse af indhold og omfang (Scoping) .....	17
2.4.	Trin 3: Den egentlige vurdering af konsekvenser samt formidling heraf (Assessment) .....	19
3.	<b>Konsekvenser for den offentlige sektor</b> .....	23
3.1.	Offentlige økonomiske konsekvenser .....	24
3.2.	Offentlige administrative konsekvenser .....	32
4.	<b>Administrative konsekvenser for borgerne</b> .....	37
5.	<b>Erhvervsmæssige konsekvenser</b> .....	43
5.1.	Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet .....	43
5.2.	Administrative konsekvenser for erhvervslivet .....	49
6.	<b>Miljømæssige konsekvenser</b> .....	57
7.	<b>Andre konsekvenser</b> .....	65
7.1.	Regionale konsekvenser .....	65
7.2.	Forholdet til den frivillige indsats.....	70
7.3.	Ligestillingsmæssige konsekvenser .....	72
8.	<b>Bilag A</b> .....	77
9.	<b>Checkliste</b> .....	79

# Kapitel 1

## Introduktion

### 1.1. Hvorfor skal der udarbejdes konsekvensvurderinger?

Formålet med konsekvensvurderinger er at sikre, at konsekvenserne af et lovforslag belyses så grundigt som muligt. Konsekvensvurderinger har en væsentlig funktion i forbindelse med det lovforberedende arbejde, fordi konsekvensvurderinger bidrager til at indkredse, hvordan et givent politisk mål bedst kan opnås.

Det fremgår derfor af *Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter mv.* (herefter *Statsministeriets cirkulære*), at der bør foretages en konsekvensvurdering, hver gang der skal fremsættes lovforslag eller andre regeringsforslag i Folketinget.<sup>1</sup>

### 1.2. Hvilke konsekvenser skal vurderes?

Forud for beskrivelsen af et lovforslags konsekvenser bør der indledningsvist i lovforslagets almindelige bemærkninger kort redegøres for baggrunden for lovforslaget. Der bør herefter mere uddybende redegøres for lovforslagets indhold, jf. *Statsministeriets cirkulære § 3*.

I forbindelse med de indledende beskrivelser i lovforslagets bemærkninger kan det endvidere være hensigtsmæssigt at redegøre kort for formålet med lovforslaget. Fx er formålet med en ny motorvejsstrækning typisk at forbedre transportmuligheder og trafiksikkerhed, forkorte rejsetider mv. Tilsvarende tjener et forbud mod salg af tobak og alkohol til personer

---

<sup>1</sup> *Statsministeriets cirkulære*, §§ 4-8, § 11 og § 13.

### Vejledning om konsekvensanalyser

---

under 16 år det formål at undgå de skadelige virkninger, der følger af unges tobaksrygning og alkoholindtag.

For at sikre at alle vigtige og relevante konsekvenser af et lovforslag bliver vurderet, er der opstillet en række obligatoriske konsekvenser, som skal belyses.

Det fremgår således af *Statsministeriets cirkulære*, at alle forhold, der vedrører offentlige myndigheder, erhvervslivet, borgere og miljøet, bør vurderes, jf. *boks 1.1*. Herudover bør forholdet til EU-retten undersøges. Til forskel fra de øvrige forhold er der ved forholdet til EU-retten tale om en juridisk vurdering og ikke en egentlig konsekvensvurdering. Af samme årsag er forholdet til EU-retten ikke beskrevet nærmere i vejledningen. Der henvises i stedet til Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet.

Ligeledes vil vejledningen ikke beskrive metoder til at vurdere konsekvenser for borgernes retssikkerhed, jf. *Statsministeriets cirkulære*, §11. Der henvises i stedet til *Retssikkerhedskommissionens betænkning nr. 1428/2003* samt *Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter*.

#### Obligatoriske konsekvensvurderinger ved fremsættelse af et lovforslag

- Økonomiske konsekvenser for stat, amt og kommune
- Administrative konsekvenser for stat, amt og kommune
- Administrative konsekvenser for borgerne
- Væsentlige økonomiske konsekvenser for erhvervslivet
- Væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet
- Væsentlige miljømæssige konsekvenser

For at sikre en dækkende beskrivelse af lovforslagets konsekvenser kan der efter omstændighederne også være behov for at beskrive yderligere konsekvenser. Det kan fx dreje sig om regionalpolitiske konsekvenser mv.

I forbindelse med lovforslag om større investeringsprojekter, indførelse af ny offentlig regulering mv. bør det endvidere overvejes i lovbemærkningerne at angive resultaterne af en samfundsøkonomisk konsekvensvurdering. For nærmere information om samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger henvises der til afsnittet om offentlige økonomiske konsekvenser.

---

**Kapitel 1 – Introduktion**

---

Udover en formaliseret samfundsøkonomisk konsekvensvurdering kan det være relevant også at foretage en økonomisk vurdering af de fordelingsmæssige konsekvenser for borgerne. I den forbindelse er det muligt at anvende den såkaldte lovmodel, som er baseret på et datagrundlag, der normalt svarer til en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Med lovmodellen er det muligt at kortlægge provenu- og fordelingsmæssige virkninger af en påtænkt lovændring. Spørgsmål vedr. lovmodellen kan rettes til Finansministeriets 13. kontor.

### **1.3. Hvem skal udarbejde konsekvensvurderinger?**

Det er det enkelte ministeriums ansvar at sørge for, at der udarbejdes konsekvensvurderinger.

Hvis det vurderes, at et lovforslag vil medføre væsentlige økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for staten eller for andre forvaltningsniveauer, bør den påtænkte løsning tages op til forhandling med Finansministeriet på det tidligst mulige tidspunkt.

Endvidere kan det være hensigtsmæssigt at inddrage andre ministerier, fx Miljøministeriet ved miljømæssige konsekvenser og Økonomi- og Erhvervsministeriet ved erhvervmæssige konsekvenser.

Ligeledes kan det i visse tilfælde være hensigtsmæssigt at inddrage ekstern bistand og tekniske eksperter (fx ved miljøkonsekvensvurderinger) samt interessenter i form af berørte institutioner, kommuner, interesseorganisationer etc.

Endelig er der truffet politisk beslutning om, at en række ministerier har pligt til at sende deres lovforslag og udkast til bekendtgørelser i høring hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering, hvis lovgivningen har administrative konsekvenser for erhvervslivet.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Høring af administrative konsekvenser for erhvervslivet i forbindelse med nye lovforslag og udkast til bekendtgørelser er obligatorisk inden for følgende ministerområder: Beskæftigelsesministeriet, Fødevareministeriet, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, Socialministeriet, Skatteministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Trafikministeriet og Miljøministeriet.

## Vejledning om konsekvensanalyser

---

### 1.4. Hvornår skal konsekvensvurderinger udarbejdes?

Konsekvensvurderingerne kan med fordel anvendes som et redskab *internt i ressortministeriet* ved udarbejdelse af lovforslag.

Her kan konsekvensvurderingerne bidrage til at identificere, om forslag kan have evt. uønskede konsekvenser. Dermed kan konsekvensvurderingen medvirke til at styrke vurderingen af, om der bør fremsættes et lovforslag eller ej, om et lovforslag eller et udkast til bekendtgørelse bør ændres, eller om der er alternativer til traditionel lovgivning. Brugen af konsekvensvurderinger i den indledende fase i lovgivningsprocessen er dog ikke obligatorisk.

Endvidere er der etableret den praksis, at der skal foretages en foreløbig vurdering af konsekvenser i forbindelse med forberedelsen af regeringens lovprogram. Det er således væsentligt, at formålet med og de forventede effekter af en eventuel lovgivning formuleres på så tidligt et tidspunkt som muligt.

Endelig følger det af *Statsministeriets cirkulære*, at der bør udarbejdes konsekvensvurderinger til brug for bemærkningerne til lovforslag. Her fungerer konsekvensvurderingen som en del af beslutningsgrundlaget ved behandlingen af lovforslaget i folketinget.

Hvis der under folketingsbehandlingen af et lovforslag fremsættes ændringsforslag af regeringen, bør ændringsforslaget så vidt muligt ledsages af en revurdering af konsekvenserne, jf. *Statsministeriets cirkulære*, § 27.

### 1.5. Hvilke konsekvenser er væsentlige?

Det fremgår af *Statsministeriets cirkulære*, § 4 og 5, at bemærkningerne til et lovforslag bør indeholde en vurdering af forslagens økonomiske og administrative konsekvenser for den offentlige sektor.

For så vidt angår erhvervs-mæssige og miljø-mæssige konsekvenser, er det præciseret i cirkulæret, at det kun er *væsentlige* konsekvenser af et lovforslag, der skal opgøres jf. *Statsministeriets cirkulære*, § 6 og 7.

Det er ressortministeriet, som skønner, hvad der er væsentligt.

---

**Kapitel 1 – Introduktion**


---

Det skal dog bemærkes, at hvis et lovforslag skønnes at have administrative konsekvenser, er det obligatorisk for en række ministerier at sende forslaget i høring hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering, jf. fodnote 2.

Når det skal vurderes, om konsekvenser er væsentlige eller ej, skal der tages højde for, hvor mange der berøres, i hvilket omfang og hvor længe de berøres. Der kan således opstilles fire checkspørgsmål til at vurdere, om konsekvenserne er væsentlige, jf. nedenfor. Se endvidere kapitel 6 for så vidt angår miljømæssige konsekvenser.

#### 4 checkspørgsmål vedrørende væsentligheden af konsekvenser:

	<i>Ja/Nej</i>
Berøres meget/mange af lovforslaget, ex antal personer, virksomheder, planter, regioner mv.?	
Påvirkes de/det berørte af lovforslaget i stort omfang?	
Påvirkes de/det berørte af lovforslaget i lang tid?	
Påvirkes mulighederne for at opfylde eventuelle politisk opstillede målsætninger, fx for miljø, sundhed mv.?	

Hvis der blot kan svares bekræftende på ét af de fire stillede spørgsmål, er det sandsynligt, at der er tale om væsentlige konsekvenser. Udgangspunktet bør dog være, at der i tvivlstilfælde bliver gennemført en konsekvensvurdering. Herefter kan det vurderes, om konsekvenserne bør anføres i bemærkningerne til lovforslaget.

Det bør angives i bemærkningerne, hvis et lovforslag ikke forventes at have nogen konsekvenser for den offentlige sektor, eller hvis de forventede konsekvenser på miljø- og erhvervsområdet ikke skønnes at være væsentlige.

### 1.6. Hvordan skal konsekvensvurderinger formidles?

Den endelige beskrivelse af konsekvenserne indgår i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

I nedenstående boks er det angivet, hvad en konsekvensvurdering bør indeholde.

## Vejledning om konsekvensanalyser

---

Når der i vejledningen er anført anbefalinger om konsekvensvurderinger, skal der sondres mellem de anbefalinger, som retter sig mod det interne analysearbejde, og de anbefalinger der knytter sig til selve formidlingen og dermed er eksternt rettet.

### Indholdet i konsekvensvurderingen

*Beskrivelse af konsekvenserne i de almindelige bemærkninger til lovforslaget skal indeholde følgende:*

- Beskrivelse af formålet med lovforslaget i den indledende beskrivelse til de almindelige bemærkninger til lovforslaget
- Beskrivelse af obligatoriske og øvrige relevante konsekvenser
- Beskrivelse af den eksisterende situation/tilstand
- Beskrivelse af hvad/hvem der bliver påvirket
- Beskrivelse af konsekvensernes omfang, fx deres geografiske og tidsmæssige udstrækning
- Beskrivelse af eventuelle afværgeforanstaltninger eller overvågnings- og opfølgingsforanstaltninger for at afhjælpe negative konsekvenser
- En sammenfatning af konsekvenserne i skemaform opdelt i positive og negative konsekvenser

Hvis beskrivelsen af konsekvenserne får et omfang, der rækker ud over bemærkningernes almindelige karakter, kan konsekvensvurderingerne uddybes i en rapport, et notat eller en redegørelse, der kan refereres til i lovforslaget, og som er offentligt tilgængeligt evt. som bilag til lovforslaget.

Det er alene resultaterne af en konsekvensanalyse, som skal formidles i bemærkningerne til et lovforslag. En beskrivelse af fremgangsmåden i konsekvensanalysen og detaljer i analysen skal ikke fremgå af bemærkningerne. Det gælder fx detaljerede beskrivelser af forudsætninger, analysemetoder, datagrundlag og usikkerhed.

Efter redegørelsen for lovforslagets konsekvenser sammenfattes de obligatoriske konsekvensvurderinger i et skema og optrykkes efter lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. *Statsministeriets cirkulære*, § 13. Eventuelle øvrige konsekvenser skal ikke anføres i skemaet.

Skemaet er opdelt i positive og negative konsekvenser og kan dermed illustrere, at de vurderede konsekvenser af et lovforslag kan være modsatrettede. Fx kan en miljølov være til gavn for miljøet men samtidig resultere

---

**Kapitel 1 – Introduktion**

---

re i øgede udgifter for erhvervslivet og måske også betyde mere administration for den offentlige sektor.

Det sammenfattende skema har til formål at give en hurtig oversigt over et forslags forskellige konsekvenser. Skemaet erstatter altså ikke den uddybende redegørelse.

Konsekvensvurderinger bør skrives så let forståeligt som muligt. Hovedreglen bør være, at der ikke forudsættes et detaljeret fagkundskab fra læsers side for at forstå en konsekvensvurdering.

**Resumé**

*Hvorfor?* Konsekvensvurderingerne skal udarbejdes for at fremlægge et så gennemarbejdet beslutningsgrundlag som muligt.

*Hvem?* Ressortministeriet med ansvar for lovforslaget har ansvaret for konsekvensvurderingerne.

*Hvornår?* Foreløbige konsekvensvurderinger skal udformes ved forberedelsen af regeringens lovprogram for det kommende folketingsår. Den endelige udformning af konsekvensvurderingerne udarbejdes sideløbende med udarbejdelsen af lovforslaget og fremlægges i bemærkningerne til lovforslaget.

*Hvilke?* Der skal altid foretages en vurdering af offentlige økonomiske og administrative konsekvenser, administrative konsekvenser for borgere, væsentlige økonomiske og administrative erhvervmæssige konsekvenser samt væsentlige miljømæssige konsekvenser. I det omfang der er øvrige væsentlige konsekvenser som fx regionale eller ligestillingsmæssige konsekvenser, bør de endvidere vurderes.



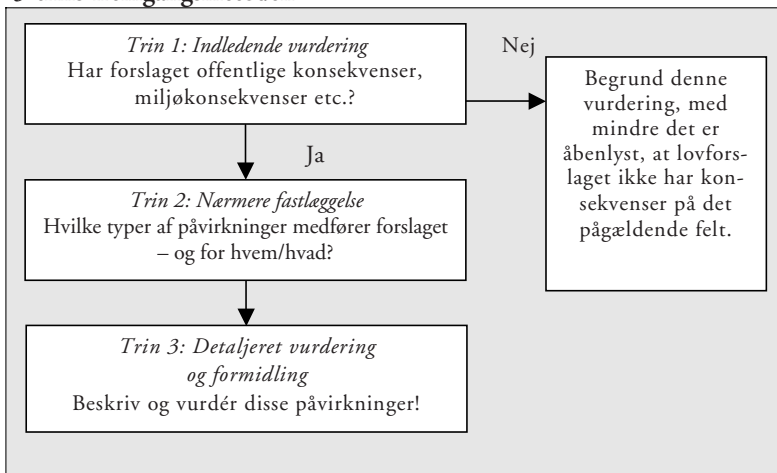
## Kapitel 2

### Generel fremgangsmåde ved konsekvensvurderinger

#### 2.1. Tre trin

Den generelle fremgangsmåde ved konsekvensvurderinger består af 3 trin, hvor processen strækker sig fra en indledende vurdering til en nærmere fastlæggelse og endelig en detaljeret vurdering og beskrivelse, jf. nedenstående boks.

#### 3-trins-fremgangsmetoden<sup>1</sup>



Fremgangsmetoden deles op i tre adskilte trin for at strukturere konsekvensvurderingen, men hænger naturligt sammen i den faktiske proces.

<sup>1</sup> De 3 trin anvendes ofte i andre former for konsekvensvurderinger, fx i internationale miljøvurderinger (trin 1: screening, trin 2: scoping, trin 3: assessment og statement).

---

**Vejledning om konsekvensanalyser**


---

## 2.2. Trin 1: Indledende vurdering (Screening)

I trin 1 foretages der en indledende vurdering af, om der overhovedet er offentlige konsekvenser, erhvervmæssige konsekvenser, miljømæssige konsekvenser etc.

Som hjælp til at vurdere om et lovforslag har de pågældende konsekvenser, er der i de efterfølgende kapitler udarbejdet checklister for de forskellige typer af konsekvenser. Checklisterne er ikke udtømmende, men kan give idéer til, hvilke påvirkninger et forslag kan medføre og dermed til, om forslaget vil have konsekvenser eller ej.

Hvis det vurderes, at forslaget har konsekvenser, skal analysen fortsætte på trin to. Hvis det derimod vurderes, at forslaget ikke har konsekvenser for den offentlige sektor eller væsentlige konsekvenser for erhvervslivet eller miljøet, bør dette oplyses i bemærkningerne og begrundes, med mindre det er åbenlyst, at lovforslaget ikke har konsekvenser på det pågældende felt.

Nedenstående boks viser med udgangspunkt i et lovforslag et eksempel på en indledende vurdering.

### Trin 1: Indledende vurdering af forslag til lov om udbygning af Motorring 3 mellem Jægersborg og Holbækmotorvejen

<i>Offentlige konsekvenser:</i>	Ja (udgiftsmæssige og personalemæssige konsekvenser)
<i>Erhvervmæssige konsekvenser:</i>	Ja
<i>Miljømæssige konsekvenser:</i>	Ja
<i>Administrative konsekvenser for borgere:</i>	Nej (forslaget påfører ikke borgerne nogen administrative opgaver)
<i>Andre konsekvenser:</i>	Ja (forslaget kan have regionale konsekvenser)

Kilde: Udarbejdet med udgangspunkt i konsekvensvurdering af forslag til lov nr. 444 af 10. juni 2003 om udbygning af Motorring 3 mellem Jægersborg og Holbækmotorvejen.

---

**Kapitel 2 – Generel fremgangsmåde ved konsekvensvurderinger**


---

### 2.3. Trin 2: Nærmere fastlæggelse af indhold og omfang (Scoping)

I trin 2 fastlægges de konsekvenser, der skal undersøges nærmere. Her indkredses forslaget's konsekvenser, og det konkretiseres, hvem eller hvad der påvirkes af forslaget. I den nærmere fastlæggelse af hvilke konsekvenser der skal undersøges, kan checklisterne nævnt under trin 1 med fordel anvendes.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at et lovforslag kan have såvel direkte som indirekte konsekvenser. Eksempelvis kan et lovforslag om øget kørselsfradrag have direkte positive økonomiske konsekvenser for pendlere og indirekte positive konsekvenser for mobiliteten på arbejdsmarkedet samt befolknings- og indkomstgrundlaget i udkantstrøderne. Ligeledes kan konsekvenser variere over tid. Checklisterne bør derfor vurderes ud fra følgende fire spørgsmål:

#### Vurder konsekvenserne ud fra 4 spørgsmål:

	Ja/Nej
Er der direkte konsekvenser?	
Er der indirekte konsekvenser?	
Er der kortsigtede konsekvenser?	
Er der langsigtede konsekvenser?	

Ved gennemgang af checklisterne vha. ovennævnte 4 spørgsmål er det væsentligt at være opmærksom på, at konsekvenser kan være modsatrettede, fx på grund af adfærdssændringer på kort og langt sigt.

Nedenstående boks viser et eksempel på en nærmere fastlæggelse af, hvilke konsekvenser forslag til lov om udbygning af Motorring 3 mellem Jægersborg og Holbækmotorvejen forventes at have.

Her fremgår det, at en udvidelse af Motorring 3 på *kort sigt* forventes at betyde en offentlig merudgift på ca. 1,5 mia. kr. Dertil kommer en merudgift på *langt sigt* i af form af drift og vedligeholdelse af mere motorvej.

Ligeledes vurderes det, at en udvidelse af Motorring 3 vil betyde, at der er en *direkte* økonomisk udgift for det offentlige men en *indirekte* økonomisk besparelse på de kommunale niveauer som følge af færre færdselsuheld.

---

**Vejledning om konsekvensanalyser**

---

**Trin 2: Nærmere fastlæggelse af hvilke konsekvenser, der forventes af forslag til lov om udbygning af Motorring 3 mellem Jægersborg og Holbækmotorvejen***Offentlige økonomiske konsekvenser:*

- Udgift for staten på ca. 1,5 mia. kr.
- Merudgifter for staten ved efterfølgende drift og vedligeholdelse
- Amts-/kommunal besparelse som følge af færre færdselsuheld

*Offentlige administrative konsekvenser:*

- Meradministration for Vejdirektoratet i anlægsfasen

*Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet:*

- Øget beskæftigelse i bygge- og anlægssektoren i anlægsperioden
- Eventuelt reducerede transportomkostninger

*Administrative konsekvenser for erhvervslivet:*

- Ingen

*Miljømessige konsekvenser:*

- Øget støj- og luftforurening langs motorvejen som følge af øget trafik
- Påvirkninger af værdifulde landskaber, herunder rekreative områder
- Mulige påvirkninger af grundvand
- Muligt behov for deponering af affald, overskudsjord mv.
- Mulige påvirkninger af bygninger og kulturarv

*Administrative konsekvenser for borgere:*

- Ingen

Kilde: Udarbejdet med udgangspunkt i konsekvensvurdering af forslag til lov nr. 444 af 10. juni 2003 om udbygning af Motorring 3 mellem Jægersborg og Holbækmotorvejen.

Ovenstående eksempel giver en oversigt over, hvilke konsekvenser der skal undersøges og beskrives mere omfattende.

## Kapitel 2 – Generel fremgangsmåde ved konsekvensvurderinger

---

### 2.4. Trin 3: Den egentlige vurdering af konsekvenser samt formidling heraf (Assessment)

Når trin 1 og 2 er gennemført, og det er indkredset, hvilke typer af konsekvenser et forslag medfører, samt hvem eller hvad der berøres, skal den egentlige vurdering foretages. Resultatet af trin 3 er således en systematisk formidling af et forslags konsekvenser.

Når der skal foretages en vurdering og formidling af et lovforslags konsekvenser, skal nedenstående retningslinier følges, jf. nedenstående boks.

#### Retningslinier for vurdering og formidling af konsekvenser

##### *Vurdering:*

- Vurder som udgangspunkt konsekvenser i forhold til den eksisterende situation
- Kvantificer så vidt muligt opgørelserne
- Opgør konsekvenser i markedspriser, hvis det er muligt
- Opgør konsekvenser over tid i faste priser
- Opgør konsekvenser både før og efter skat
- Anvend som udgangspunkt anerkendte datakilder, der er offentligt tilgængelige
- Inddrag adfærdsændringer i det omfang det er relevant for vurderingen af konsekvenserne
- Vær opmærksom på potentielle konsekvenser ved bemyndigelser i love
- Beskriv opgørelsesmetoder og datagrundlag samt eventuel usikkerhed

##### *Formidling:*

- Brug et letforståeligt sprog
- Beskriv de obligatoriske konsekvenser enkeltvis og i den rækkefølge som følger af oversigten s. 5 i afsnit 1.2. Øvrige relevante konsekvenser beskrives efterfølgende.
- Opdel konsekvenserne i positive og negative konsekvenser
- Sammenfat konsekvensvurderingen i ét skema

##### *Generelt:*

- Konsultér fagministerierne eller anden faglig ekspertise i nødvendigt omfang

**Vurder som udgangspunkt konsekvenser i forhold til den eksisterende situation.** Konsekvenser opgøres i forhold til den eksisterende situation ved at beskrive, hvordan forslaget vil ændre på de eksisterende forhold. Det vil sige, at der fokuseres på de marginale ændringer.

---

**Vejledning om konsekvensanalyser**

---

**Kvantificer så vidt muligt opgørelserne.** Konsekvenserne bør så vidt muligt kvantificeres i form af tal over berørte, omkostninger i kroner, tidsforbrug i timer etc. Kvantificerede opgørelser bør følges af kvalitative forklaringer. Ikke alle konsekvenser kan kvantificeres og må i så fald beskrives kvalitativt.

**Opgør konsekvenser i markedspriser, hvis det er muligt.** Et lovforslags konsekvenser skal så vidt det er muligt værdisættes. Ved værdisætningen af konsekvenserne anvendes de gældende markedspriser, som inkluderer moms, afgifter mv.

**Opgør konsekvenser over tid i faste priser.** Konsekvenser af et lovforslag, der kan værdisættes, og som strækker sig over flere år, bør opgøres i de priser, som gælder den dag, hvor loven træder i kraft (faste priser). Hvis et lovforslag fremsættes i et finansår, men først har virkning det efterfølgende år, kan der være behov for at fremskrive lovforslagets konsekvenser. Dertil anvendes Finansministeriets pris- og lønindeks (se [www.oav.dk](http://www.oav.dk)). Det skal dog bemærkes, at offentlige overførsler typisk opgøres i årets priser (løbende priser).

Det bør altid fremgå af bemærkningerne til lovforslaget, om de værdisatte konsekvenser er opgjort i faste priser, eller om de er opgjort i årets priser.

**Opgør konsekvenser både før og efter skat.** Der kan være forskel på borgernes og virksomhedernes skattebetalinger fx på grund af forskelle i fradragsmuligheder mv. Derfor skal konsekvenserne opgøres før skat for at sikre en ensartet opgørelse.

Da det er vigtigt at vide, hvilke konsekvenser en lovændring har for statens indtjening fra skatter, skal konsekvenserne også opgøres efter skat.

**Anvend som udgangspunkt anerkendte datakilder, der er offentligt tilgængelige.** Når konsekvenserne skal beregnes, bør der så vidt muligt anvendes almindeligt anerkendte datakilder, som er offentligt tilgængelige. Eksempler på sådanne datakilder er statistik fra Danmarks Statistik, de kommunale nøgletal, natur- og miljøindikatorer fra Miljøministeriet etc.

## Kapitel 2 – Generel fremgangsmåde ved konsekvensvurderinger

---

**Inddrag adfærdsændringer i det omfang det er relevant for vurderingen af konsekvenserne.** I de tilfælde hvor en adfærdsændring er et centralt formål i et lovforslag, skal der tages højde for ændret adfærd i konsekvensvurderingerne.

**Vær opmærksom på potentielle konsekvenser ved bemyndigelser i love.** Hvis et lovforslag indeholder bemyndigelser til en minister, bør det oplyses, om udnyttelsen af disse bemyndigelser kan få selvstændige konsekvenser.

**Beskriv opgørelsesmetoder og datagrundlag samt eventuel usikkerhed.** For at øge gennemsigtigheden af analyserne beskrives de anvendte analysemetoder og datagrundlaget. Som det fremgår af kapitel 1, skal disse beskrivelser dog ikke anføres i bemærkningerne til lovforslaget. Hvis der er usikkerhed i analysen, bør dette fremhæves.

**Brug et letforståeligt sprog.** Konsekvenserne af et lovforslag skal beskrives, så de er nemme at forstå og ikke forudsætter en detaljeret faglig viden fra læserens side, jf. kap 1.

**Beskriv de obligatoriske konsekvenser enkeltvis i en fast rækkefølge.** De vurderede obligatoriske konsekvenser beskrives enkeltvis i lovforslagets afsnit om almindelige bemærkninger. Der følges en fast rækkefølge, jf. oversigten s. 5 i afsnit 1.2. Øvrige relevante konsekvenser beskrives til sidst i konsekvensvurderingen.

**Opdel konsekvenserne i positive og negative konsekvenser.** For at sikre en ensartet formidling af konsekvenserne, skal konsekvenserne opgøres i henholdsvis positive og negative konsekvenser.

**Sammenfat konsekvensvurderingen i ét skema.** Efter redegørelsen for lovforslagets konsekvenser sammenfattes de obligatoriske konsekvenser i hovedtræk i et skema, der optrykkes som det sidste punkt i lovforslagets almindelige bemærkninger. I det sammenfattende skema skal konsekvenserne overordnet beskrives som enten positive eller negative. Skemaet skal således opsummere, hvilke af de beskrevne konsekvenser der ses som fordele, og hvilke der ses som ulemper. Skemaet erstatter ikke den uddybende redegørelse. Det skal bemærkes, at det kun er de obligatoriske konsekvenser, som skal anføres i skemaet.

### Vejledning om konsekvensanalyser

Konsulter fagministerierne eller anden faglig ekspertise i nødvendigt omfang. Som nævnt i kapitel 1 kan det være hensigtsmæssigt at tage kontakt til de respektive fagministerier for at sikre kvaliteten af konsekvensvurderingerne. I den forbindelse kan det ligeledes være relevant at inddrage anden faglig ekspertise.

Nedenstående boks viser et eksempel på et sammenfattende skema over konsekvenserne af forslag til lov om udbygning af Motorring 3 mellem Jægersborg og Holbækmotorvejen.

#### Trin3: Sammenfatning af konsekvenserne af forslag til lov om udbygning af Motorring 3 mellem Jægersborg og Holbækmotorvejen

	Positive konsekvenser /mindre udgifter	Negative konsekvenser /merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Færre udgifter for stat, kommuner og amtskommuner som følge af færre trafikuheld	Udgift for staten på 1.834 mio. kr. (2003-priser). Merudgifter til drift og vedligeholdelse.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Begrænset meradministration for Vejdirektoratet i anlægsfasen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Reducerer transportomkostningerne. Øger beskæftigelsen i bygge- og anlægssektoren i anlægsperioden	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Formindskelse af støjgen langs vejen og forbedret håndtering af vejafvandingen	Forøgelse af luftforurening og CO <sub>2</sub> -emission. Begrænsede indgreb i rekreative omgivelser
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen

Kilde: L 214 (som fremsat). Forslag til lov om udbygning af Motorring 3 mellem Jægersborg og Holbækmotorvejen. Bem. De miljømæssige konsekvensvurderinger af lovforslaget bygger på en større VVM-undersøgelse foretaget af Vejdirektoratet. Fremsat den 10. juni 2003.



## Kapitel 3

### Konsekvenser for den offentlige sektor

Det fremgår af *Statsministeriets cirkulære*, §§ 4 og 5, at der bør foretages en vurdering af et lovforslags konsekvenser for den offentlige sektor. Konsekvensvurderingerne omfatter de økonomiske og administrative konsekvenser på alle forvaltningsniveauer i den offentlige sektor.

Hvis et lovforslag vurderes at medføre væsentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for staten, regionerne eller kommunerne, bør den påtænkte løsning tages op til forhandling med Finansministeriet på det tidligst mulige tidspunkt.

Det er vigtigt at vurdere de *økonomiske konsekvenser* for at kunne styre de offentlige finanser. Vurderingen af de økonomiske konsekvenser synliggør, hvad ting koster. Der skabes dermed bedre mulighed for prioriterer mellem forskellige løsninger.

Det er vigtigt at vurdere de *administrative konsekvenser*, fordi det skal være klart, hvilke konsekvenser et lovforslag kan få for den offentlige administration. Her er det et væsentligt hensyn, at den offentlige sektor er så enkel og effektiv som mulig. Knopskydninger på den administrative struktur skal så vidt muligt undgås. Enkelhed giver borgerne bedre mulighed for at overskue den offentlige administration.

Der vil ofte være en sammenhæng mellem økonomiske og administrative konsekvenser. I visse tilfælde kan de administrative konsekvenser ved et lovforslag medføre økonomiske konsekvenser, eksempelvis hvis forslaget indebærer personaleændringer. Men der behøver ikke nødvendigvis være en sammenhæng. Et forslag kan også have betydelige administrative konsekvenser, uden at det medfører økonomiske ændringer, fx hvis der sker

---

<sup>1</sup> Frem til 1.1. 2007 vil der for amtskommunerne i kapitel 3 gælde tilsvarende forhold som for kommunerne.

---

## Vejledning om konsekvensanalyser

---

en omlægning af sagsgange. Derfor er det vigtigt at beskrive begge typer af konsekvenser for at give et så fuldstændigt billede af konsekvenserne som muligt.

### 3.1. Offentlige økonomiske konsekvenser

Økonomiske konsekvenser for den offentlige sektor kan beskrives som ændringer i økonomiske forhold og vilkår på alle forvaltningsniveauer i den offentlige sektor.

De økonomiske konsekvenser beskrives som *positive* for den offentlige sektor, hvis de betyder færre udgifter eller flere indtægter, fx færre udgifter til overførsler, tilskud, løn vedligeholdelse af bygninger eller flere indtægter fra salg, brugerbetaling, skatter mv.

De økonomiske konsekvenser beskrives som *negative* for den offentlige sektor, hvis de giver anledning til flere udgifter eller færre indtægter.

Efter grundloven må ingen udgift afholdes uden hjemmel i en af Folketinget vedtaget bevillingslov (§46, stk. 2.). Finansloven udgør den overordnede ramme for statens økonomi og er den primære bevillingslov.

Finanslovens § 45 – den såkaldte bevillingsparagraf – giver imidlertid hjemmel til at disponere med hensyn til udgifter og indtægter, der er vedtaget eller vedtages fra 15. oktober i året forud for finansåret til udløbet af finansåret. Forudsætningen herfor er, at udgifternes og indtægternes størrelse eller beregningsgrundlag tydeligt fremgår af de pågældende love eller deres forarbejder. Det er således vigtigt, at de offentlige økonomiske konsekvenser opgøres så præcist som muligt i lovforslagets bemærkninger, således at der er et fyldestgørende grundlag at træffe beslutning på.

I en konsekvensvurdering bør der skelnes mellem udgifter og indtægter under kategorierne anlæg, drift og overførsler. Under *anlæg* hører udgifter til fx erhvervelse og konstruktion af bygninger og anlæg og større vedligeholdelsesarbejder samt indtægter fra afhændelse af bygninger og anlæg. Under *drift* hører udgifter til løn, køb af varer og tjenesteydelser, anskaffelse af materiel og drift af bygninger samt indtægter fra salg af varer og tjenesteydelser. Under *overførsler* hører bl.a. udgifter til tilskud og skatteindtægter. Det bør endvidere angives, om der er tale om engangsudgifter/-indtægter eller løbende udgifter/indtægter.

### Kapitel 3 – Konsekvenser for den offentlige sektor

---

For så vidt angår den kommunale økonomi er det de kommunale budgetter og den årlige aftale mellem staten og kommunerne om kommunernes økonomi, der sætter rammerne. Hvis et lovforslag har økonomiske konsekvenser for kommunerne eller regionerne træder Det Udvidede Totalbalanceprincip i kraft, jf. nedenstående boks.

#### Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT)<sup>2</sup>

Det Udvidede Totalbalanceprincip indebærer, at kommunerne og regionerne kompenseres for de udgiftsmæssige konsekvenser af ændringer i byrde- og opgavefordelingen mellem staten, regionerne og kommunerne, og for ændringer som staten foretager i regelgrundlaget for eksisterende kommunale opgaver. Kompensationen sker ved, at det samlede statslidskud henholdsvis forhøjes eller reduceres, når kommunerne eller regionerne bliver pålagt eller frataget opgaver.

Som udgangspunkt er nye kommunale og regionale opgaver eller bortfald af opgaver altid omfattet af Det Udvidede Totalbalanceprincip.

Afledte administrative konsekvenser af et lovforslag er som hovedregel ikke omfattet af Det Udvidede Totalbalanceprincip. I tilfælde hvor der kan opstå administrative konsekvenser som følge af en ændring af borgernes retsstilling, men hvor hovedformålet med lovforslaget ikke er at ændre på de administrative procedurer i kommunerne, er forslaget typisk ikke omfattet af Det Udvidede Totalbalanceprincip.

Større administrative regelændringer eller mindre ændringer som er led i en sammenhængende omlægning, der direkte gennemføres med henblik på at ændre eksisterende administrative rutiner, er dog som udgangspunkt omfattet af Det Udvidede Totalbalanceprincip.

For en nærmere beskrivelse af Det Udvidede Totalbalanceprincip henvises til *Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip* ([www.oav.dk](http://www.oav.dk)).

I boksen nedenfor er anført en række spørgsmål, som kan anvendes ved trin 1 og trin 2 i den generelle fremgangsmåde.

---

<sup>2</sup> Frem til 1.1. 2007 vil der for amtskommunerne i kapitel 3 gælde tilsvarende forhold som for kommunerne.

## Vejledning om konsekvensanalyser

### Checkliste for offentlige økonomiske konsekvenser

*Kan tiltaget have konsekvenser for:*

- Udgifter til lønninger?
- Udgifter til køb af varer og tjenesteydelser?
- Udgifter til driftsmæssige foranstaltninger, fx sikkerheds-, sundheds- og miljømæssige foranstaltninger?
- Udgifter til anlægsinvesteringer til infrastruktur, renovation, miljø etc.?
- Udgifter til andre investeringer, fx it?
- Udgifter til tilskud til personer, virksomheder eller institutioner?
- Besparelser ved effektivisering og rationalisering?
- Indtægter fra salg af varer, tjenesteydelser eller anlæg?
- Indtægter fra skatter og afgifter?
- Andre forhold af betydning for den offentlige økonomi?

En række særlige forhold gør sig derudover gældende ved opgørelse af offentlige økonomiske konsekvenser.

### Særligt om opgørelse af offentlige økonomiske konsekvenser

- Opgør de samlede økonomiske konsekvenser ved større ændringer i lovgivningen
- Opgør konsekvenser på alle forvaltningsniveauer
- Vurder om lokale strukturelle forhold medfører forskelle i de økonomiske konsekvenser
- Opgør økonomiske konsekvenser fra det år, hvor loven træder i kraft
- Opgør økonomiske konsekvenser i forhold til alle relevante perioder, fx indkomstår og/eller varig effekt
- Medtag ikke de tekniske beregningsforudsætninger i bemærkningerne til lovforslaget
- Angiv økonomiske konsekvenser på de konti, der fremgår af finansloven eller de kommunale og regionale budgetter
- Foretag en samfundsøkonomisk analyse ved større investeringer

**Opgør de samlede økonomiske konsekvenser ved større ændringer i lovgivningen.** Ved forslag, der medfører større, betydende ændringer i lovgivningen, ex en ny hovedlov, bør der om muligt redegøres for de samlede økonomiske udgifter og indtægter mv. ved det pågældende lovgivningsområde uanset, om lovforslaget ikke skønnes af have nogen økonomiske konsekvenser for den offentlige sektor. Dette følger af *Statsministeriets cirkulære, § 4, stk. 3*. Formålet med beskrivelsen er således at give et

---

### Kapitel 3 – Konsekvenser for den offentlige sektor

---

samlet overblik over, hvordan udgifterne anvendes på lovgivningsområdet.

**Opgør konsekvenser på alle forvaltningsniveauer.** De offentlige økonomiske konsekvenser skal opgøres på alle forvaltningsniveauer. Årsagen er blandt andet, at der gælder et princip – Det Udvidede Totalbalanceprincip - der skal sikre, at bloktilskuddet forhøjes eller reduceres, hvis der sker en ændring i udgifts- eller opgavefordelingen mellem forvaltningsniveauerne.

**Vurder om lokale strukturelle forhold medfører forskelle i de økonomiske konsekvenser.** Vær opmærksom på, at forskelle i de lokale strukturelle forhold som fx demografi, indkomst, befolkningens størrelse og sammensætning mv. kan have betydning for de økonomiske konsekvenser.

**Opgør økonomiske konsekvenser fra det år, hvor loven træder i kraft.** Offentlige økonomiske konsekvenser skal opgøres for det finansår, hvor loven træder i kraft samt for de efterfølgende budgetår, såfremt den fulde virkning først viser sig senere. Hvis der herudover er udgifter til forberedelse, analyser mv., før loven træder i kraft, skal dette fremgå af bemærkningerne.

**Opgør økonomiske konsekvenser i forhold til alle relevante perioder, fx indkomstår og/eller varig effekt.** Udover at alle økonomiske konsekvenser for den offentlige sektor skal opgøres på finansår/budgetår, kan det være relevant at anvende andre periodiseringer. Det kan fx dreje sig om at opgøre de økonomiske konsekvenser i forhold til indkomstår og/eller varig effekt.

## Vejledning om konsekvensanalyser

### Eksempel på forskellige periodiseringer i en beskrivelse af offentlige økonomiske konsekvenser: Forslag til lov om ændring af merværdiafgiftsloven (forhøjelse af momsregistreringsgrænsen). *Uddrag*

Forslaget indebærer, at små virksomheder (foreninger m.fl.) med en samlet momspligtig leverance på under 50.000 kr. årligt ikke skal momsregistreres, angive eller afregne moms af deres salg.

#### *Provenumæssige konsekvenser (uddrag)*

Provenutabet skønnes at være ca. 35 mio. kr. årligt i reducerede momsindtægter. Da forslaget får virkning fra 1. juli 2002 vil provenutabet for indkomståret 2002 være ca. 17,5 mio. kr. De virksomheder, der vælger at benytte muligheden for momsfrigtagelse skal i 2002 angive og betale moms 2 gange, nemlig for 2. halvår 2001 og for 1. halvår 2002. Der er således ingen finansårseffekt i 2002.

#### Samlede provenumæssige konsekvenser (uddrag)

Mio. kr.	Indkomståret 2002	Indkomståret 2003	Varig effekt	Finansåret 2002
<i>Forhøjelse af momsregistreringsgrænse</i> Momsindtægter	-17,5	-35	-35	0

Kilde: L 137 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af merværdiafgiftsloven. (Forhøjelse af momsregistreringsgrænsen, momsfrigtagelse for almenvelgørende foreninger, lempelser i reglerne om momsafregning mv.). Fremsat den 27. februar 2002.

**Medtag ikke de tekniske beregningsforudsætninger i bemærkningerne til lovforslaget.** Der skal ikke angives tekniske beregningsforudsætninger for de vurderede konsekvenser i lovforslagets bemærkninger, *jf. kapitel 1*. Beregningsforudsætningerne bør imidlertid foreligge i en sådan form, at de kan sendes til Finansministeriet og eventuelt de kommunale parter.

**Angiv økonomiske konsekvenser på de konti, der fremgår af finansloven eller de kommunale og regionale budgetter.** Af hensyn til overskueligheden kan det overvejes at opgøre de økonomiske konsekvenser på de konti, som fremgår af finansloven eller af de kommunale og regionale budgetter.

For statslige merudgifter bør beregningsnotater indeholde oplysning om, på hvilken finanslovskonto de pågældende udgifter eller indtægter skal opføres.

### Kapitel 3 – Konsekvenser for den offentlige sektor

---

**Foretag en samfundsøkonomisk konsekvensvurdering ved større investeringer.** I forbindelse med lovforslag om større investeringsprojekter, indførelse af ny offentlig regulering mv. bør det overvejes i lovbemærkningerne at angive resultaterne af en samfundsøkonomisk konsekvensvurdering.

#### Beskrivelse af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger

Begrebet samfundsøkonomisk vurdering dækker forskellige former for systematisk vurdering af fordele og ulemper ved et tiltag. De vigtigste former for samfundsøkonomisk vurdering er cost-benefit analysen og cost-effectiveness analysen, hvor cost-effectiveness analysen kan betragtes som en delvis cost-benefit analyse. Valget mellem at udarbejde henholdsvis en cost-benefit analyse eller en cost-effectiveness analyse afhænger af det pågældende tiltags karakteristika og tilgængelige data.

I den fuldstændige cost-benefit analyse kvantificeres og værdisættes alle initiativets fordele ("benefits") og ulemper ("costs") i en kroneværdi. Kroneværdien bruges til at afveje tiltagets ulemper og fordele mod hinanden. Tiltaget er samfundsøkonomisk rentabelt, hvis summen af de tilbagediskonterede virkninger er positiv.

For en del tiltag er det ikke muligt at værdisætte en væsentlig del af initiativets konsekvenser i en kroneværdi. Det kan f.eks. gælde inden for sundhed, undervisning, miljø, forsvarsområdet mv. Her er det derfor vanskeligt at gennemføre en fuldstændig cost-benefit analyse. I disse tilfælde kan der som et alternativ til den fuldstændige cost-benefit analyse laves en cost-effectiveness analyse.

Formålet med cost-effectiveness analysen er at finde frem til det tiltag, som minimerer omkostningerne ved at opnå et givet mål. En cost-effectiveness analyse bidrager på samme måde som cost-benefit metoden til at klarlægge og synliggøre konsekvenserne ved forskellige tiltag.

For nærmere information henvises der til Finansministeriets Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger, Trafikministeriets Manual for samfundsøkonomisk analyse samt Miljøministeriets vejledning, Samfundsøkonomisk vurdering af miljøprojekter.

## Vejledning om konsekvensanalyser

### Eksempel på offentlige økonomiske konsekvenser: Forslag til lov om ændring af ligningsloven og momsloven. (Fritagelse for skat og moms af værdi af eget arbejde)

#### *Økonomiske konsekvenser for stat, amter og kommuner*

Det er forbundet med stor usikkerhed at skønne over de provenumæssige konsekvenser ved forslaget.

Lovforslaget vil medføre et umiddelbart provenutab som følge af, at skatteprovenuet af bygningshåndværkeres eget arbejde som selvangives under gældende regler, bortfalder. Det må dog som udgangspunkt formodes, at den gældende praksis vedrørende den skatte- og momsmæssige behandling af værdien af eget arbejde, i væsentligt omfang overses af skatteydere, hvorfor det umiddelbare provenutab ved lovforslaget er begrænset.

Det antages rent forudsætningsvis, at 1/10 af værdien af eget arbejde, som omfattes af lovforslaget, og som udføres af bygningsarbejdere i lønmodtagerforhold, selvangives. Ligeledes antages, at 1/3 af værdien af eget arbejde omfattes af lovforslaget, og som udføres af mestre, selvangives. Under disse forudsætninger gives der afkald på et provenu, der måske er i størrelsesordenen 25 mio. kr. årligt. Heraf skønnes tabet af momsindtægter (der alene vedrører mestrene) at udgøre 5 mio. kr. Den noget højere selvangivelsesprocent for mestrene skal ses i lyset af, at der synes at være større opmærksomhed fra skattemyndighedernes side vedrørende mestrenes skattemæssige forhold.

Desuden vil der på længere sigt opstå et yderligere provenutab, idet det må formodes, at forslaget vil føre til et øget omfang af bygningshåndværkeres/mestres eget arbejde, og at en mindre del af nybygninger og reparationer derfor vil blive udført indenfor branchen. Dette medfører en umiddelbar reduktion i skatte- og momsindtægterne fra byggebranchen. Der er ikke grundlag for at foretage et underbygget skøn over dette yderligere provenutab. I finansåret 2003 skønnes provenutabet at blive ca. 10 mio. kr., heraf ca. 3 mio. kr. vedrørende momsen.

#### Samlede provenumæssige konsekvenser

	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
Økonomiske konsekvenser for stat, amter og kommuner		<p>Indkomstårvirkning: De første år: Årligt provenutab på ca. 25 mio. kr. , heraf ca. 5 mio. kr. vedr. momsen.</p> <p>Finansårvirkning: År 2003: Provenutab på ca. 10 mio. kr., heraf ca. 3 mio. kr. vedr. momsen. Knap halvdelen af provenutabet skønnes at vedrøre amter og kommuner.</p>

Kilde: L 81 (som fremsat) 2002-03: Forslag til lov om ændring af ligningsloven og momsloven. (Fritagelse for skat og moms af værdi af eget arbejde).



---

**Kapitel 3 – Konsekvenser for den offentlige sektor**


---

**Eksempel på offentlige økonomiske konsekvenser: Forslag til lov om ændring af lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel. (Optjening af ferieydelse under barselorlov)**
*Økonomiske konsekvenser for stat, amter og kommuner*

Tilgangen af kvinder, der modtog dagpenge efter lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel, var i 2002 på ca. 50.000 personer, hvoraf ca. 2.600 ikke var medlem af en a-kasse og dermed potentielt ikke ville optjene en ferieydelse under deres barselorlov.

På årsplan skønnes det, at højst 1.000 kvinder ikke optjener en ferieydelse under de første 14 uger af deres barselorlov, fordi de ikke har ret til løn under barsel eller ikke opfylder betingelserne for at optjene eller få udbetalt feriedagpenge. Hvis det forudsættes, at kvinderne holder samtlige 14 ugers barselorlov, og at kvinderne i denne periode ikke optjener en ferieydelse, vil det svare til, at de mister 1,5 uges ferieydelse i det følgende ferieår. Udbetales der kompensation til disse kvinder svarende til den gennemsnitlige dagpengesats på 3.100 kr. ugentligt, vil den statslige merudgift årligt være under 5 mio. kr.

**Samlede provenuæssige konsekvenser**

	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
Økonomiske konsekvenser for stat, amter og kommuner		Forslaget skønnes at medføre en statslig merudgift på 5 mio. kr.

Kilde: L 39 (som fremsat) 2003-04: Forslag til lov om ændring af lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel. (Optjening af ferieydelse under barselorlov). Fremsat den 22. oktober 2003.)

**Relevante data**

For relevant information og data til vurdering af de økonomiske konsekvenser for det offentlige henvises til Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning, som findes på [www.oav.dk](http://www.oav.dk).

---

**Vejledning om konsekvensanalyser**

---

**3.2. Offentlige administrative konsekvenser**

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 fx reducerer de administrative omkostninger, skaber mindre tidskrævende sagsgange eller på anden vis bidrager til en mere overskuelig og enkel offentlig sektor.

De administrative konsekvenser beskrives som *negative*, hvis et forslag fx giver anledning til mere personale, mere tidskrævende sagsgange og administrative knopskydninger, der resulterer i en mindre enkel offentlig sektor.

I boksen nedenfor er anført en række spørgsmål, som kan anvendes ved trin 1 og trin 2 i den generelle fremgangsmåde.

**Checkliste for offentlige administrative konsekvenser**

*Kan tiltaget have konsekvenser for:*

- Oprettelse/nedlæggelse af institutioner?
- Eksisterende institutioners opgaver?
- Driftsforhold (fx behov for flere lokaler, ændrede åbningstider)?
- Sagsgange (fx digitaliserede arbejdsgange)?
- Personale i antal eller sammensætning?
- IT-systemer?
- Andre forhold af betydning for den offentlige administration?

Opgørelsen af de offentlige administrative konsekvenser følger de generelle retningslinier som beskrevet i kapitel 2.

En række særlige forhold vedr. opgørelse af offentlige administrative konsekvenser gør sig derudover gældende. Disse er nærmere beskrevet nedenfor.

### Kapitel 3 – Konsekvenser for den offentlige sektor

---

#### Særligt om opgørelse af offentlige administrative konsekvenser

- Opgør konsekvenser på alle forvaltningsniveauer
- Vurder om der skal ændres i de eksisterende administrative enheder
- Vær bevidst om, at der kan være lokale forskelle i organiseringen
- Vær opmærksom på, at detaljerede regler om arbejds- og beslutningsprocesser kan have administrative konsekvenser
- Vær opmærksom på, at tidspunktet for ikrafttræden kan have administrative konsekvenser
- Vurder de administrative konsekvenser i relation til anvendelsen af informationsteknologi

**Opgør konsekvenser på alle forvaltningsniveauer.** I visse sammenhænge er det relevant at opgøre de offentlige administrative konsekvenser på de respektive forvaltningsniveauer. Årsagen er bl.a., at bloktilskuddet skal forhøjes eller reduceres, hvis kommunerne eller regionerne bliver pålagt eller frataget opgaver, jf. den tidligere beskrivelse af Det Udvidede Totalbalanceprincip.

**Vurder om der skal ændres i de eksisterende administrative enheder.** Ved fastlæggelse af de administrative konsekvenser er det vigtigt at vurdere, om det er muligt eller nødvendigt at anvende de eksisterende administrative myndigheder, eller om der skal oprettes nye organer.

**Vær bevidst om, at der kan være lokale forskelle i organiseringen.** Det kommunale selvstyre betyder, at kommunerne inden for visse rammer selv kan vælge, hvordan og i hvilket omfang de vil tilbyde offentlige serviceydelser til borgerne. Den kommunale styrelseslov indeholder endvidere ingen nærmere regler om indretningen af den kommunale administration. Efter den kommunale styrelseslov har kommunerne således frihed til - under hensyn til hvad der i den enkelte kommune skønnes mest hensigtsmæssigt - at træffe bestemmelse om, hvorledes den kommunale administration skal indrettes. Dette betyder, at et lovforslags administrative konsekvenser kan være uensartet fordelt mellem kommunerne.

**Vær opmærksom på, at detaljerede regler om arbejds- og beslutningsprocesser kan have administrative konsekvenser.** En detaljeret regulering af arbejds- og beslutningsprocesser kan gøre det vanskeligt for de kommunale myndigheder at bevare det forvaltningsretlige overblik og medføre administrative byrder for de kommunale forvaltninger. Ligeledes kan de-

---

### Vejledning om konsekvensanalyser

---

taljerede regler gøre det vanskeligere at indpasse administrationen af reglerne i den eksisterende administrative struktur.

**Vær opmærksom på, at tidspunktet for ikrafttræden kan have administrative konsekvenser.** Når tidspunktet for ikrafttræden af nye regler skal fastsættes, er det vigtigt at være opmærksom på den tidsmæssige sammenhæng med fx budgetlægningen. Hvis der eksempelvis indføres nye bestemmelser midt i et regnskabsår, kan det betyde, at administrationen skal ændre de hidtidige indberetninger i regnskabet.

Ved vurderingen af de administrative konsekvenser bør det endvidere overvejes, om ikrafttrædelsestidspunktet er realistisk fastsat. Det vil sige, at det er muligt at udarbejde bekendtgørelser, cirkulærer mv. til brug for de berørte myndigheder i forbindelse med fortolkningen af de nye bestemmelser.

**Vurder de administrative konsekvenser i relation til anvendelsen af informationsteknologi.** Når de administrative konsekvenser af et lovforslag skal vurderes, er det relevant at forholde sig til anvendelsen af informationsteknologi. Det er således væsentligt at være opmærksom på, om det er muligt at anvende digitale løsninger, som kan mindske eventuelle negative administrative konsekvenser.

---

**Kapitel 3 – Konsekvenser for den offentlige sektor**


---

**Eksempel på administrative konsekvenser: Forslag til lov om sammenlægning af de bornholmske kommuner**
*Administrative konsekvenser for det offentlige*

Lovforslaget og den tilknyttede følgelovgivning vurderes at have positive administrative konsekvenser for den kommunale og amtskommunale opgavevaretagelse på Bornholm. Det vil således indebære en administrativ lettelse, at den kommunale og amtskommunale opgavevaretagelse samles under én administrativ myndighed – Bornholms Regionsråd.

Lovforslaget og følgelovgivningen har ikke direkte administrative konsekvenser for staten, idet de nuværende kommunale og amtskommunale opgaver bevares på Bornholm efter kommunesammenlægningen.

Samlingen af de kommunale og amtskommunale opgaver på Bornholm vil dog indebære en vis administrativ lettelse for de statslige myndigheder, idet statslige myndigheder efter kommunesammenlægningen alene skal rette henvendelse til én myndighed vedrørende den kommunale opgavevaretagelse på Bornholm.

**Samlede provenumæssige konsekvenser**

Mio. kr.	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
Administrative konsekvenser for stat, amt og kommune	Administrativ lettelse at den kommunale og amtskommunale opgavevaretagelse samles under én administrativ myndighed – Bornholms Regionsråd	Ingen

Kilde: L 65 (oversigt) 2001-02: Forslag til lov om ændring af forskellige love som følge af sammenlægningen af de bornholmske kommuner.

**Kontakt for yderligere information**

Spørgsmål vedrørende vurderingen af offentlige *økonomiske og administrative* konsekvenser kan rettes til Finansministeriet.

Tlf.: 33 92 33 33

[www.fm.dk](http://www.fm.dk)

## Kapitel 4

### Administrative konsekvenser for borgerne

Det fremgår af *Statsministeriets cirkulære*, §11, at der bør foretages en vurdering af et lovforslags administrative konsekvenser for borgerne.

Administrative konsekvenser omfatter både administrative pligter og krav, som stilles til borgerne, samt konsekvenser i forhold til borgernes retssikkerhed, *jf. Statsministeriets cirkulære*, § 11 stk. 1 og 2.

De administrative konsekvenser for borgerne bør således beskrives, hvis et lovforslag forventes at øge de krav, der stilles til borgerne (fx oplysningspligt, registreringspligt eller krav om tilladelse).

Ligeledes bør det fremgå af bemærkningerne, hvis et lovforslag gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom. Spørgsmålet om forholdet til borgernes retssikkerhed vil ikke blive nærmere beskrevet i vejledningen. Der henvises i stedet til *Retssikkerhedskommissionens betænkning nr. 1428/2003* samt *Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter*.

Begrundelsen for at opgøre de administrative konsekvenser for borgere er, at omfanget af det administrative besvær for borgerne bør reduceres mest muligt.

Administrative konsekvenser for borgere kan beskrives som de krav, der stilles til privatpersoner i forbindelse med administration af en given lovgivning.

De administrative konsekvenser beskrives som *positive*, hvis borgere får flere valgmuligheder eller skal bruge mindre tid på kommunikation med offentlige myndigheder, virksomheder eller andre borgere. Det er således positivt, hvis et forslag fx medfører, at borgere frit kan vælge skole, pleje-

### Vejledning om konsekvensanalyser

---

hjem, lettere kan finde den relevante information, får bedre klagemuligheder etc.

De administrative konsekvenser for borgere beskrives som *negative*, hvis et forslag giver mere administrativt besvær for borgere. Eksempelvis hvis et forslag betyder, at borgeren skal udfylde og indsende flere oplysninger, dokumenter og blanketter, møde op personligt flere gange mv.

I boksen nedenfor er anført en række spørgsmål, som kan anvendes ved den indledende vurdering (trin 1) og efterfølgende nærmere fastlæggelse (trin 2) af et lovforslags administrative konsekvenser for borgerne.

#### Checkliste for administrative konsekvenser for borgere

*Kan tiltaget have konsekvenser for:*

- Gennemskueligheden i lovgivningen?
- Borgernes pligter over for myndigheder?
- Kommunikation mellem borgere og offentlige myndigheder?
- Borgernes forståelse af ny lovgivning?
- Borgernes valgmuligheder?
- Borgernes adgang til enheder/institutioner, der betjener borgerne (åbningstider, antal institutioner, digital betjening etc.)?
- Placeringen af borgerrettede administrative funktioner?
- Administrative rutiner (fx sagsbehandlingstider), der retter sig mod borgerne?
- Andre forhold af betydning for de krav, der stilles til borgere i forbindelse med administration af lovgivningen?

Opgørelsen af de administrative konsekvenser for borgere følger de generelle retningslinier beskrevet i kapitel 2.

En række særlige forhold gør sig derudover gældende i forbindelse med opgørelse af administrative konsekvenser for borgere. Disse er beskrevet nærmere nedenfor.

## Kapitel 4 – Administrative konsekvenser for borgerne

### Særligt om opgørelse af administrative konsekvenser for borgere

- Vær bevidst om, at administrative konsekvenser for borgere ikke kun omfatter forholdet mellem borgere og offentlige myndigheder
- Opgør de administrative konsekvenser for borgere i tidsforbrug

Vær bevidst om, at administrative konsekvenser for borgere ikke kun omfatter forholdet mellem borgere og offentlig myndigheder. Når de administrative konsekvenser for borgerne skal opgøres, skal der foretages en bred analyse af de mulige konsekvenser. Eksempelvis kan ændringer i klagemuligheder ved køb af varer og tjenesteydelser også have administrative konsekvenser for borgere.

**Opgør de administrative konsekvenser for borgere i tidsforbrug.** Administrative konsekvenser skal som udgangspunkt opgøres i den tid, som borgeren bruger på at følge en lovs bestemmelser, fx 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, jf. nedenstående eksempler.

### Eksempel på administrative konsekvenser for borgere: Forslag til Lov om forbrugerklager (forbrugerklageoven)

Formålet med lovforslaget er at øge antallet af branchefinansierede ankenævne, at sikre kortere sagsbehandlingstider og større efterlevelse og at give forbrugerne klagemuligheder på flere områder.

#### Oversigt over lovforslagets konsekvenser (uddrag)

	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
Administrative konsekvenser for borgerne	Flere og bedre klagemuligheder. Mere effektiv og hurtigere klagebehandling. Bedre information og større gennemsikuelighed på forbrugerklageområdet	Højere gebyr for indgivelse af klage til Forbrugerklagenævnet

Kilde: L 179 (som fremsat) 2002-03: Forslag til lov om forbrugerklager (forbrugerklageoven).



## Vejledning om konsekvensanalyser

### Eksempel på administrative konsekvenser for borgere: Forslag til Lov om ændring af skattekontrolloven og andre skatte- og afgiftslove

#### 1. Fortrykt befodringsfradrag

Forslaget skal gøre det muligt at fortrykke befodringsfradraget på selvangivelsen. Dermed gøres arbejdet med selvangivelsen nemmere for de skatteyderne, der efter forslaget vil få fortrykt befodringsfradrag. Det gælder særligt de skatteydere, der hidtil alene har selvangivet af hensyn til befodringsfradraget. Fremover vil de kunne undlade at indsende selvangivelsen, hvis befodringsfradraget er fortrykt korrekt.

#### 2. Fortrykte studielånsrenter

Forslaget tilsigter, at fradragsberettigede renter af studielån skal fortrykkes på selvangivelsen i lighed med andre fradragsberettigede renter. Dette vil dels fritage låntagerne for selv at skulle beregne og påføre selvangivelsen det fradragsberettigede rentebeløb, og dels vil det sikre, at låntagerne får fradrag for de studielånsrenter, som de har krav på.

#### 3. Ophævelse af tillægsskat ved død

Forslaget medfører en administrativ lettelse, idet ophævelse af tillægsskatten indebærer, at den hertil knyttede administration hos dødsboet og den efterlevende ægtefælle bortfalder.

#### Oversigt over lovforslagets konsekvenser (uddrag)

	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
Administrative konsekvenser for borgere	<i>Fortrykt befodringsfradrag:</i> Forslaget vil gøre arbejdet med selvangivelsen nemmere for borgerne.	Ingen
	<i>Fortrykte studielånsrenter:</i> Forslaget vil gøre arbejdet med selvangivelsen nemmere for borgerne.	
	<i>Ophævelse af tillægsskat ved død:</i> Ophævelsen af tillægsskatten indebærer, at den hertil knyttede administration hos dødsboet eller den efterlevende ægtefælle bortfalder.	

Kilde: L 65 (som fremsat) 2002-03: Forslag til lov om ændring af skattekontrolloven og andre skatte- og afgiftslove. (Forenkling).

---

**Kapitel 4 – Administrative konsekvenser for borgerne**

---

**Kontakt for yderligere information**

Spørgsmål vedrørende vurderingen af *administrative* konsekvenser for borgere kan rettes til Finansministeriets 14. kontor.  
Telefon: 33 95 18 44, e-mail: deprkkt@fm.dk

## Kapitel 5

### Erhvervsmæssige konsekvenser

Det fremgår af *Statsministeriets cirkulære*, § 6, at bemærkningerne bør indeholde en erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering, hvis forslaget af ressortministeriet skønnes at ville have væsentlige erhvervsøkonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

#### 5.1. Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet

Erhvervsøkonomiske konsekvenser opdeles i henholdsvis *direkte* og *indirekte* konsekvenser. De indirekte konsekvenser opdeles yderligere i hhv. de afledte og de strukturelle konsekvenser.

De direkte konsekvenser er de umiddelbare udgifter eller indtægter for virksomhederne, der følger af lovforslaget, og som modsvares af en tilsvarende provenuvirkning for det offentlige, fx skatter og afgifter.

De afledte konsekvenser er andre umiddelbare udgifter eller indtægter, der ikke modsvares af en direkte provenuvirkning hos det offentlige. Det kan fx være udgifter som følge af forslag om arbejdsmiljø- eller miljøkrav, der pålægger virksomhederne omkostninger til eksempelvis indretning af arbejdspladsen eller indkøb af rensningsfiltre mv.

De strukturelle konsekvenser er de konsekvenser af lovforslaget eller bekendtgørelsen, der ikke har en umiddelbar virkning på virksomhedernes omkostninger, og som derfor er vanskelige at kvantificere. Dette kan fx være konsekvenserne på længere sigt af det ændrede omkostningsniveau eller konsekvenserne af reguleringen for virksomhedernes generelle rammevilkår, fx adgangen til kvalificeret arbejdskraft og økonomiske midler.

De erhvervsøkonomiske konsekvenser beskrives som *positive*, hvis fx en virksomhed skal betale mindre i skat, undgår at betale en afgift, får færre

## Vejledning om konsekvensanalyser

omkostninger som følge af fx lettere adgang til økonomiske midler, eller hvis virksomheders adgang til et marked forbedres.

Omvendt er der tale om *negative* erhvervsøkonomiske konsekvenser, hvis lovforslaget medfører øgede omkostninger for virksomhederne eller begrænser virksomhedernes konkurrencemuligheder, herunder hvis forslaget forskelsbehandler virksomheder. Nedenstående boks identificerer de typer af regler, som kan have en negativ indflydelse på konkurrencen.

### Hvordan sikres konkurrencehensynet?

Der findes grundlæggende to typer regler, som kan begrænse den fri konkurrence og dermed påvirke de strukturelle forhold på markedet:

1. Regelskabte *adgangsbarrierer* kan bestå af regler, som
  - *direkte* begrænser antallet af aktører på markedet, som fx tildeling af en eneret.
  - *indirekte* begrænser forbrugsvalget og konkurrencen på markedet gennem *standarder og kvalitetskrav* til varer og ydelser, ex byggestandarder, autorisationsordninger m.m.
  - *Tilskud og afgifter* på fx varer og produktindhold kan ligeledes indirekte begrænse konkurrencen på markedet, hvis det indebærer, at nogle virksomheder stilles relativt bedre på markedet end andre aktører.
2. Begrænsende *adfærdsregler* kan fx bestå af regler om:
  - *Prisadfærden* ved en central fastsættelse af bindende eller vejledende priser
  - *Reklameadfærden*, det vil sige en begrænsning i udøvrernes adgang til at reklamere over for forbrugerne.
  - Krav til *virksomheds- og samarbejdsrelationer*, dvs. begrænsning i muligheden for at skabe nye virksomheds- og samarbejdsformer.

I boksen nedenfor er anført en række spørgsmål, som kan anvendes ved trin 1 og trin 2 i den generelle fremgangsmåde jf. kapitel 2.

### Checkliste for erhvervsøkonomiske konsekvenser

*Kan tiltaget have væsentlige konsekvenser for:*

- Virksomhedernes omkostninger?
- Virksomhedernes omsætning?
- Virksomhedernes vækst gennem adgangen til ressourcer?
- Markedernes funktionsmåde?
- Antallet af virksomheder i Danmark?
- Adgangen til markedet?
- Virksomhedernes adfærd på markedet?
- Andre forhold af betydning for virksomhedernes økonomi?

### Særligt om erhvervsøkonomiske konsekvenser

Opgørelsen af de erhvervsmæssige økonomiske konsekvenser følger de generelle retningslinier beskrevet i kapitel 2.

En række særlige forhold for opgørelse af erhvervsøkonomiske konsekvenser gør sig derudover gældende, hvilket er opsummeret og nærmere beskrevet i boksen nedenfor.

### Særligt om opgørelse af erhvervsøkonomiske konsekvenser

- Opgør konsekvenserne ved overvæltning
- Medregn konsekvenser af likviditets- og rentevirkninger mv.
- Medtag ikke bøder
- Medregn ikke frivillige ordninger (undtagen tilskud)
- Medregn ikke ejerbeskatning

**Opgør konsekvenserne ved overvæltning** Når virksomhederne finansierer fx ekstra omkostninger ved at hæve priserne over for forbrugerne, kaldes det overvæltning. I nogle tilfælde har virksomhederne mulighed for at overvælte omkostningerne fuldt ud på forbrugerne i andre tilfælde kun delvist eller slet ikke. Derfor opgøres konsekvenserne som udgangspunkt før overvæltning, idet der dog samtidig sker enten en kvantificering eller en kvalitativ beskrivelse af sandsynligheden for og omfanget af overvæltningen på forbrugerne.

**Medregn konsekvenser af likviditets- og rentevirkninger mv.** En likviditetsforskydning betyder, at virksomhederne skal ud at låne det pågældende beløb i den periode, betalingen er fremskudt – eller omvendt får renteindtægter af beløbet i den periode, betalingen er udskudt. Hvis et lovfors-

---

**Vejledning om konsekvensanalyser**

---

lag medfører, at virksomhederne oplever likviditetsforskydninger, er det rentevirkningen af forskydningen og ikke selve likviditetsvirkningen, der medregnes i de erhvervsøkonomiske konsekvenser. Til fastsættelse af renten anvendes retningslinierne i Finansministeriets pris- og lønindeks (se [www.oav.dk](http://www.oav.dk)).

**Medregn ikke bøder.** Virksomheders udgifter til bøder og lignende medregnes ikke, da bøder kun pålægges virksomheder, der foretager en handling, som efter lovgivningen er forbudt.

**Medregn ikke frivillige ordninger (undtagen tilskud).** Konsekvenser af frivillige ordninger medregnes ikke på grund af netop frivilligheden i ordningerne. Tilskud medregnes dog svarende til det forventede udbetalte beløb.

**Medregn ikke ejerbeskatning.** Konsekvenser for ejerbeskatning medregnes ikke, da ejerbeskatning er en personlig beskatning og ikke en virksomhedsbeskatning. Dette er aktuelt i forbindelse med personligt ejede virksomheder.

## Kapitel 5 – Erhvervsmæssige konsekvenser

**Eksempel på direkte økonomiske konsekvenser for erhvervslivet: Forslag til lov om ændring af pvc-afgiftsloven, registreringsafgiftsloven og andre afgiftslove. (Forenkling af miljø- og punktafgifter og forlængelse af afgiftsfritagelserne for el-drevne køretøjer)**

Loven har til formål forenkle en række miljø- og punktafgifter samt forlænge afgiftsfritagelserne for el-drevne køretøjer

*Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet (uddrag)*

Pvc-afgiften: Ophævelsen af afgiften på de hårde pvc-produkter skønnes at medføre en afgiftslettelse for erhvervslivet på 8-9 mio. kr. årligt

Afgiftspåleggelsen af platisolcoatede plader forventes at medføre en afgiftsbelastning for erhvervslivet i størrelsesordenen 7-16 mio. kr. for eventuelle mængdeændringer.

Afgift af CFC og visse industrielle drivhusgasser: Et forsigtigt skøn viser, at forslaget på sigt vil belaste erhvervene med ca. 2 mio. kr. årligt.

**Oversigt over lovforslagets konsekvenser (uddrag)**

	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Pvc-afgiften: Ophævelsen af afgiften på de hårde pvc-produkter skønnes at medføre en afgiftslettelse for erhvervslivet på 8-9 mio. kr.	Pvc-afgiften: Afgiftspåleggelsen af platisolcoatede plader forventes at medføre en afgiftsbelastning for erhvervslivet i størrelsesordenen 7-16 mio. kr., for evt. mængdeændringer.  Afgift af CFC og visse industrielle drivhusgasser: Et forsigtigt skøn viser, at forslaget vil belaste erhvervene med ca. 2 mio. årligt på sigt.

Kilde: L 127 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af pvc-afgiftsloven, registreringsafgiftsloven og andre afgiftslove. Fremsat den 10. december 2003 af skatteministeren.

## Vejledning om konsekvensanalyser

Eksempel på indirekte økonomiske konsekvenser for erhvervslivet: Forslag til Lov om aktieselskaber, Lov om anpartsselskaber, Lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S og kildeskatteloven

### *Beskrivelse af lovens formål*

Loven har til formål at tilpasse selskabslovene på en række områder i overensstemmelse med regeringens målsætning om regelforenklning og således skabe bedre betingelser for erhvervslivet.

### *4. Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet (uddrag)*

Den del af forslaget, der giver mulighed for at foretage udbetalinger af ekstraordinært udbytte forventes at få positive strukturelle konsekvenser for selskaberne, idet den øgede interesse for deres aktier på sigt kan være med til at forbedre deres markedssituation.

Øphævelsen af overkursfonden vil have en positiv afledt økonomisk effekt for erhvervslivet, idet overkursbeløbet overgår fra en bunden til en fri reserve. Det vil være med til at forbedre selskabernes mulighed for at tilpasse kapitalen efter behov.

Udnyttelse af den nye hjemmel til elektronisk anmeldelse forventes, når den tid kommer, at medføre en lille negativ afledt økonomisk effekt for de selskaber, som endnu ikke har investeret i den nødvendige EDB-teknologi. Det skal understreges, at Erhvervs- og Boligstyrelsens anmeldelsessystem kan anvendes ved brug af almindeligt udbredt EDB-udstyr.

### **Oversigt over lovforslagets konsekvenser (uddrag)**

	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Forslaget om udbetaling af ekstraordinært udbytte samt udbytte under likvidation vil forbedre de økonomiske vilkår for aktionærer og selskaber.	Ved udnyttelse af hjemlen til at indføre krav om digital registrering vil der blive en lille negativ konsekvens for de selskaber, som endnu ikke har investeret i EDB-udstyr.

Kilde: L 125 (som vedtaget) 2003-04: Forslag til Lov om aktieselskaber, Lov om anpartsselskaber, Lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S og kildeskatteloven. Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 23. marts 2004.



### Relevante data

For relevant information og data til vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser, henvises til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens manual til vurdering af erhvervsøkonomiske konsekvenser (manualen kan findes på [www.oplysningskema.dk](http://www.oplysningskema.dk), ligesom yderligere oplysninger i øvrigt kan hentes hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering på tlf. 33 30 77 00). For yderligere oplysninger vedrørende konkurrencebegrænsende regler henvises til Konkurrencestyrelsen [www.ks.dk](http://www.ks.dk), tlf. 72 26 80 00.

## 5.2. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Administrative konsekvenser omfatter ændringer i virksomheders administrative aktiviteter i forbindelse med løn, personale, regnskab, omsætning og produktion m.v., som er en konsekvens af, at virksomhederne bliver nødt til at følge krav i lovgivningen.

Denne definition fortæller fire ting.

For det første skal der være tale om administrative opgaver, der følger af offentlig regulering. Det er derfor kun administrative opgaver, som virksomhederne gennemfører for at efterleve offentlig regulering, der skal opgøres.

For det andet opstår konsekvenserne både i forbindelse med de regler virksomhederne *skal* følge og de regler, som det er *nødvendigt* for dem at følge. Eksempelvis har virksomhederne pligt til at udarbejde en selvangivelse, hvilket medfører en række administrative konsekvenser for dem. Ligeledes medfører det en række administrative konsekvenser for virksomhederne, når de vil søge om et tilskud. Det står i princippet virksomhederne frit for at søge om tilskuddet. I mange tilfælde vil det dog være nødvendigt for den enkelte virksomhed at få del i et bestemt tilskud, fordi dens konkurrenter også får del i det samme tilskud. For den enkelte virksomhed bliver det således nødvendigt at søge om tilskuddet for at kunne operere på det pågældende marked. Virksomhedens aktiviteter forbundet med ansøgningen er derfor i dette tilfælde defineret som en administrativ konsekvens.

For det tredje opstår administrative konsekvenser ikke kun i forbindelse med det, der normalt forbindes med *administration*. Ofte forbindes ad-

---

### Vejledning om konsekvensanalyser

---

ministration med bogholderi og lignende, men der kan også være administrative konsekvenser forbundet med fx produktionslinien. Hvis fx producenter af et bestemt miljøfarligt stof bliver pålagt at opgøre den producerede og solgte mængde og efterfølgende indberette tallene til Miljøstyrelsen, er det ikke en opgave, virksomhederne udelukkende kan udføre på kontoret. Alligevel er der tale om en administrativ aktivitet i virksomheden.

For det fjerde kan administrative konsekvenser både være lettelser og byrder.

De administrative konsekvenser beskrives som *positive*, hvis virksomhedernes omkostninger til administrative aktiviteter reduceres. Det er således positivt, hvis et forslag medfører, at virksomheder ikke længere skal indberette bestemte oplysninger, opbevare bestemt dokumentation, skilte med bestemte oplysninger etc.

De administrative konsekvenser beskrives som *negative*, hvis virksomhedernes omkostninger til administrative aktiviteter øges. Eksempelvis hvis et forslag medfører, at virksomheder skal registrere flere oplysninger, omstille edb- og bogføringssystemer til at håndtere ny information etc.

I boksen nedenfor er anført en række spørgsmål, som kan anvendes ved trin 1 og trin 2 i den generelle fremgangsmåde, jf. kap. 2. Hvis lovforslaget vurderes at ændre ved en eller flere af de følgende administrative aktiviteter, vil det med stor sandsynlighed medføre administrative konsekvenser for erhvervslivet.

**Checkliste for erhvervsadministrative konsekvenser**

*Kan tiltaget have væsentlige konsekvenser for virksomhedens aktiviteter i form af fx:*

- Informationsindsamling?
- Beregning og opstilling af tal?
- Kontrolopgaver?
- Behov for korrektioner?
- Indberetning/indsendelse af information?
- Afregning/indbetaling?
- Afholdelse af interne/eksterne møder?
- Opgaver i forbindelse med uddannelse, oplæring mv.?
- Kopiering, distribution, arkivering mv.?
- Andre forhold af betydning for virksomhedernes administrative aktiviteter?

Opgørelsen af de erhvervmæssige administrative konsekvenser følger de generelle retningslinier beskrevet i kapitel 2.

En række særlige forhold vedr. opgørelse af erhvervmæssige administrative konsekvenser gør sig imidlertid gældende, hvilket er opsummeret og nærmere beskrevet i boksen nedenfor.

**Særligt om opgørelse af erhvervsadministrative konsekvenser**

- Opgør erhvervslivets administrative konsekvenser i omstillingsbyrder og løbende konsekvenser
- Forelæg erhvervsrelaterede lovforslag og bekendtgørelser for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
- Forelæg ny lovgivning med byrder på over 10.000 timer årligt for Regeringens Økonomiudvalg

**Opgør erhvervslivets administrative konsekvenser i omstillingsbyrder og løbende konsekvenser.** Ved beskrivelsen af et lovforslags administrative byrder for erhvervslivet bør det fremgå tydeligt, om konsekvenserne er omstillingsbyrder eller løbende konsekvenser.

Omstillingsbyrder omfatter det administrative merarbejde, som virksomhederne får på engangsbasis i forbindelse med omstillingen til de nye regler.

Løbende konsekvenser omfatter de varige og vedvarende administrative byrder eller lettelser, som virksomhederne påføres af et lovforslag.

---

**Vejledning om konsekvensanalyser**

---

**Forelæg erhvervsrelaterede lovforslag og bekendtgørelser for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.** For de otte ministerier, der traditionelt står for hovedparten af reguleringen af erhvervslivet, skal alle erhvervsrelaterede lovforslag og udkast til bekendtgørelser forelægges Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering, der vurderer, om de administrative konsekvenser skal undersøges nærmere.<sup>1</sup>

Øvrige ministerier bør oversende deres lovforslag eller bekendtgørelser til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering, hvis der er tvivl om, hvorvidt reglerne har administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Det skal bemærkes, at det er muligt at sende et lovforslag eller udkast til bekendtgørelser i høring såvel inden som samtidigt med, at forslaget vurderes nærmere i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

For alle forslag, der vurderes i lovgivningsprocessen, gælder, at de skal oversendes til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen via [www.oplysningsskema.dk](http://www.oplysningsskema.dk).

**Forelæg ny lovgivning med byrder på over 10.000 timer årligt for Regeringens Økonomiudvalg.** Der er truffet politisk beslutning om, at nye lovforslag og bekendtgørelser med erhvervsadministrative byrder på over 10.000 timer årligt på samfundsplan skal forelægges til drøftelse i Regeringens Økonomiudvalg.

---

<sup>1</sup> De otte ministerier er Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, Miljøministeriet, Skatteministeriet, Socialministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

### Erhvervs- og Selskabsstyrelsens metoder til at vurdere administrative konsekvenser for erhvervslivet

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen anvender i dag den såkaldte AMVAB-metode (Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder) til at opgøre virksomhedernes administrative konsekvenser af lovforslag eller bekendtgørelser.

AMVAB-metoden indebærer, at der laves en nøje gennemgang af de erhvervsrelevante regler for at finde de steder, som beskriver virksomhedernes pligt til at stille informationer til rådighed for myndigheder eller tredjepart. Hver af disse informationsforpligtelser består af en række oplysninger, som virksomhederne har pligt til at stille til rådighed - disse betegnes oplysningskrav. For at kunne give de pågældende oplysninger skal virksomhederne gennemføre en række administrative aktiviteter (fx indsamling af informationer i virksomheden). Disse aktiviteter kræver både et internt ressourceforbrug i form af medarbejdernes tidsforbrug og ofte også et eksternt ressourceforbrug i form af udgifter til revisorer, eksterne eksperter og lignende. Samlet set er de administrative omkostninger ved en regel de omkostninger, som er forbundet med at skulle gennemføre de forskellige administrative aktiviteter.

Resultatet af AMVAB-metoden er en kvantificering af de samlede administrative omkostninger (målt i kroner), som virksomhederne har ved at efterleve det pågældende lovforslag eller bekendtgørelse.

AMVAB-metodens systematiske tilgang til at opgøre virksomhedernes administrative byrder af lovforslag, erstatter således de tidligere anvendte testpaneler. For nærmere interesse henvises der til [www.amvab.dk](http://www.amvab.dk).

Som et supplement til AMVAB-undersøgelserne anvender Erhvervs- og Selskabsstyrelsen også andre mere kvalitative metoder til at fastsætte virksomhedernes administrative byrder. Der er tale om dels fokusgrupper og brugertest. *Fokusgrupper* anvendes, når der ønskes et kvalitativt indblik i, hvordan ny regulering kan påvirke virksomhedernes administrative aktiviteter. Deltagerne er primært virksomheder og/eller repræsentanter fra branche- og erhvervsorganisationerne. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen arrangerer *brugertest* af indberetningsskemaer, vejledninger, digitale løsninger og lignende med henblik på at afdække, om der er behov for at foretage ændringer, som gør det nemmere at efterleve lovgivningen for virksomhederne.

## Vejledning om konsekvensanalyser

### Eksempel på administrative byrder for erhvervslivet: Forslag til Lov om statsautoriserede og registrerede revisorer

#### 7. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget har været forelagt et af Økonomi- og Erhvervsministeriets virksomhedspaneler og må forventes at have administrative konsekvenser.

Virksomhedspanelet omfattede 5 tilfældigt udvalgte revisionsvirksomheder, hvoraf hovedparten var registrerede revisionsvirksomheder. 75 procent af de adspurgte virksomheder antog, at de vil blive administrativt berørt af forslaget, hvilket svarer til ca. 1.200 revisorvirksomheder på landsplan. Ud fra virksomhedernes besvarelser forventes der både omstillingsbyrder og løbende byrder ved lovforslaget. Omstillingsbyrderne er i gennemsnit ca. 60 timer pr. virksomhed. På landsplan forventes omkring 450 virksomheder at få omstillingsbyrder, hvilket betyder samlede omstillingsbyrder på mellem 11.000 og 40.000 timer. Byrderne er først og fremmest forbundet med etablering af systemer til den som følge af EU-henstillingen foreslåede obligatoriske kvalitetskontrol. De gennemsnitlige løbende byrder mente panelet årligt ville være ca. 80 timer pr. virksomhed. Det svarer til, at ca. 600 virksomheder vil opleve løbende administrative byrder, hvilket på landsplan vil medføre samlede årlige byrder på mellem 25.000 og 74.000 timer.

Selvom den obligatoriske kvalitetskontrol i revisorloven medfører administrative byrder for revisionsvirksomhederne, ønsker revisorerne loven. Størstedelen eller 66 procent af virksomhederne mente, trods øgede byrder, at loven vil være en forbedring af vilkårene for deres branche. Kun 12 procent af virksomhederne mente, at loven vil være en forværring.

#### Oversigt over lovforslagets konsekvenser (uddrag)

	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Nej	Lovforslaget har været forelagt et af Økonomi- og Erhvervsministeriets virksomhedspaneler og må forventes at have administrative konsekvenser for revisionsvirksomheder. Byrderne forventes især at være forbundet med indførelse af den som følge af EU-henstillingen foreslåede obligatoriske kvalitetskontrol.

Kilde: L 144 (som fremsat) 2002-03: Forslag til lov om statsautoriserede og registrerede revisorer.

### Eksempel på administrative lettelser for erhvervslivet: Forslag til Lov om jordbrugets anvendelse af gødning og plantedække

Loven ophæver kravet om selvstændige mark- og gødningsplaner for de jordbrugere, der søger om hektarstøtte. Landmænd kan således fremover samle indberetninger, der før krævede blanketter, til én indberetning med én tidsfrist.

#### 8. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget er af Økonomi- og Erhvervsministeriet forelagt et fokuspanel for at belyse de administrative konsekvenser af ændringerne. Undersøgelsen er baseret på interview med 102 virksomheder. Heraf forventer i alt 90 virksomheder, at de vil blive administrativt berørt af lovforslaget. 96 pct. af disse 90 virksomheder forventer helt at undgå administrative byrder ved lovforslaget, mens 2 pct. forventer at få omstillingsbyrder, og 2 pct. forventer løbende byrder. 76 pct. vurderer, at de vil få administrative lettelser som følge af lovforslaget. Det svarer til, at der på samfundsniveau er 36.000 virksomheder, som får lettelser, og de samlede lettelser kan beregnes til at være i et interval mellem 73.000 og 120.000 timer pr. år. 61 pct. af virksomhederne forventer et reduceret behov for ekstern assistance på løbende basis, svarende til i gennemsnit 2.500 kr. årligt. På samfundsniveau kan lettelserne i virksomhedernes samlede omkostninger beregnes til at være i et interval mellem 31 og 150 mio. kr. pr. år. Lettelsen er markant større for plantevalere end for husdyrproducenter.

#### Oversigt over lovforslagets konsekvenser (uddrag)

	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Forslaget om fælles indberetning vil medføre betydelige administrative lettelser for erhvervslivet.	Ingen

Kilde: L 110 (som fremsat) 2002-03: Forslag til lov om jordbrugets anvendelse af gødning og plantedække.

#### Relevante data

For relevant information og data til vurdering af de erhvervsadministrative konsekvenser, henvises til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens manual til vurdering af administrative konsekvenser (manualen kan findes på [www.oplysningssekema.dk](http://www.oplysningssekema.dk), hvor der også findes en step-by-step guide til vurderingen af et lovforslags eller en bekendtgørelses administrative konsekvenser). For yderligere information om danske virksomheder henvises til Danmarks Statistik og [www.kob.dk](http://www.kob.dk) eller [www.CVR.dk](http://www.CVR.dk).

## Vejledning om konsekvensanalyser

---

### Kontakt for yderligere information

Spørgsmål vedrørende vurderingen af erhvervmæssige *økonomiske* og *administrative* konsekvenser kan rettes til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering.

Telefon 33 30 77 00

Yderligere information kan findes på [www.eogs.dk](http://www.eogs.dk)



## Kapitel 6

### Miljømæssige konsekvenser

Det fremgår af *Statsministeriets cirkulære*, § 7, at bemærkningerne bør indeholde en miljømæssig konsekvensvurdering, hvis ressortministeriet skønner, at et lovforslag vil have væsentlige konsekvenser for miljøet.

Ifølge *Statsministeriets cirkulære*, § 7, stk. 2 omfatter miljømæssige konsekvenser et lovforslags mulige virkninger på hhv. sundhed og sikkerhed, flora, fauna, jordbund, vand, luft, klima, landskab, ressourcer, affald, bygninger og kulturarv.

Eksempler på *positive* miljømæssige konsekvenser kan være støjreduktioner, kvalitetskrav til boligbyggeri, forbedrede betingelser for naturen, reduktion af affald, energibesparelser, bevaring af kultur- og landskabstræk mv.

Eksempler på *negative* miljøkonsekvenser kan være mere trafik (fx længere transport eller mere energikrævende transportformer), indskrænkning af natur- eller friluftsarealer, øget produktion af affald og spildevand, øget energiforbrug mv.

I boksen nedenfor er anført en række spørgsmål, som kan anvendes ved trin 1 og trin 2 i den generelle fremgangsmåde. Spørgsmålene kan anvendes til at vurdere, om et forslag har miljømæssige konsekvenser.

---

**Vejledning om konsekvensanalyser**

---

**Checkliste for miljømæssige konsekvenser**

*Kan tiltaget have væsentlige konsekvenser for:*

- Befolkningens sundheds- eller sikkerhedstilstand ved ændringer i miljøet?
- Planters og dyrs udbredelse?
- Jordkvaliteten?
- Luftkvaliteten?
- Støjniveauet?
- Kvaliteten af vandet i vandløb og søer?
- Havmiljøet?
- Kvaliteten af grundvandet?
- Landskabet og arealanvendelsen
- Bevaringsværdige bygninger
- Arkæologiske spor?
- Ressourceforbruget fx brændstoffer, mineraler, råstoffer, afgrøder?
- Mængden eller arten af affald?
- Andre forhold af betydning for miljøet?

Kan der med sikkerhed svares *nej* på samtlige spørgsmål i checklisten, vil forslaget næppe medføre miljømæssige konsekvenser.

Er svaret *ja* eller *måske*, må man gå videre med undersøgelsen, medmindre det på stående fod kan afgøres, at der ikke er tale om *væsentlige* konsekvenser.

Opgørelsen af de miljømæssige konsekvenser følger de generelle retningslinier beskrevet i kapitel 2.

I dette afsnit er nærmere beskrevet forhold, som særligt gør sig gældende for opgørelse af miljømæssige konsekvenser.

**Særligt om opgørelse af miljømæssige konsekvenser**

- Vurder væsentligheden af de miljømæssige konsekvenser
- Brug forsigtighedsprincippet, hvis der er usikkerhed om de miljømæssige konsekvensers væsentlighed
- Gør vurderingen af miljømæssige konsekvenser offentligt tilgængelig
- Redegør for eventuelle afværgende foranstaltninger ved forventede negative miljøkonsekvenser
- Foretag en VVM-undersøgelse ved anlægslove

**Vurder væsentligheden af de miljømæssige konsekvenser.** Når det skal afgøres, om en forventet påvirkning er væsentlig, må flere elementer tages i betragtning. Udover de forhold, der er nævnt i den tidligere boks omhandlende checkspørgsmål om væsentligheden af konsekvenser, må nedenstående seks forhold tages i betragtning ved miljøkonsekvenser.

For det første er det en hjælp at vurdere den forventede påvirkning i forhold til eventuel eksisterende lovgivning på området, ex en vurdering af hvilke konsekvenser Vandmiljøplan 2 forventes at få på de regler, der fulgte af den tidligere vandmiljøplan 1.

For det andet må det overvejes, om et lovforslag medfører ændringer i forhold til eventuelle fastsatte grænseværdier. Hvis dette er tilfældet, er der som udgangspunkt tale om en væsentlig miljømæssig konsekvens. Der findes dog kun grænseværdier for en mindre del af miljøområdet.

**Konsekvenser for grænseværdier**

*Grænseværdier findes bl.a. i forhold til støj, kemikalier, spildevand, grundvand og luft. Grænseværdier fastsættes i forhold til:*

- Udledninger fra kilden, fx hvor meget der må udledes til luften, vandløb, grundvandet m.m.
- Graden af påvirkningen hos recipienten i det omgivende miljø (vandløbet, menneskene, boligområdet, produktet), fx hvor høje koncentrationer modtageren må udsættes for. Grænseværdier fastsættes i forhold til graden af påvirkninger, fx indholdet og koncentrationen af miljøfremmede stoffer i produkter, vandløb, grundvand og luften eller koncentrationen af lugt, støv og støj i forskellige områder etc.

For det tredje må det overvejes, om forudsætningerne for at opfylde opstillede miljømålsætninger ændres væsentligt som følge af et lovforslag. Det er derfor en god idé at se på opstillede målsætninger, fx miljøpoliti-

## Vejledning om konsekvensanalyser

ske, natur- eller sundhedspolitiske målsætninger, som er fastlagt i nationale handlingsplaner og redegørelser, og vurdere de forventede påvirkninger i forhold hertil.

### Eksempler på målsætninger med et miljømæssigt indhold<sup>1</sup>

- Negative påvirkninger fra kemikalier skal reduceres, og farlige stoffer skal hurtigere erstattes med mindre farlige
- Støjgenerne skal reduceres
- Levesteder for hjemmehørende dyr og planter skal bevares og genskabes
- Fødevarerne skal være sikre og fri for forurening
- Grundvandet og drikkevandet skal beskyttes

I *bilag A* findes en oversigt over eksisterende handlingsplaner, strategier m.m. hvori der indgår målsætninger for den fremtidige miljøtilstand og –udvikling.

For det fjerde kan vurderingen af væsentlighed afgøres ved at se på, hvor intensiv en miljøpåvirkning, der er tale om. Det skal vurderes, om der er tale om en omfattende fravigelse i forhold til den eksisterende miljøtilstand, herunder om påvirkningen medfører afgørende forandringer for fx befolkningen, dyre- eller plantearter, landområder, grundvandet etc.

For det femte må det overvejes, hvor udbredt miljøpåvirkningen er. Omfanget af påvirkninger kan være alvorlige, men for en mindre eller lille gruppe. Omvendt kan påvirkninger være mindre alvorlige, men til gengæld berøre en stor del af befolkningen eller af en bestand.

For det sjette er det nødvendigt at overveje den kumulative effekt af et lovforslag. Den umiddelbare påvirkning af miljøet kan synes helt ubetydelig, men sammenlagt kan effekten blive ganske væsentlig, hvis påvirkningen foregår mange steder eller over længere tid. I den forbindelse må det overvejes, om en miljøpåvirkning ophobes over tid, om en påvirkning er midlertidig eller permanent, og om en ændring af miljøtilstanden er uigenkaldelig. Er en påvirkning uigenkaldelig, dvs. kan der ikke laves om

<sup>1</sup> Eksemplerne er bl.a. taget fra: *FÆLLES FREMTID – udvikling i balance. Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling*. Regeringen, juni 2002. *Miljø og sundhed hænger sammen – Strategi og handlingsplan for at beskytte befolkningens sundhed mod miljøfaktorer*, Regeringen, juni 2003.

eller udbedres senere, vil der som oftest også være tale om en væsentlig miljømæssig konsekvens.

Hvis der er usikkerhed om, hvorvidt miljøpåvirkninger kan betegnes som væsentlige, bør de undersøges nærmere i den indledende vurdering af lovforslagets konsekvenser. Hvis det herefter konkluderes, at der ikke forventes væsentlige miljømæssige konsekvenser, skal der ikke foretages nærmere. Konklusionen skal i så fald ikke beskrives i bemærkningerne til lovforslaget.

**Gør vurderingen af miljømæssige konsekvenser offentlig tilgængelig.** *Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsafgørelser på miljøområdet* (Århuskonventionen) er blevet implementeret i dansk lovgivning. Konventionen indebærer, at borgerne skal have adgang til oplysninger og have mulighed for at deltage i beslutninger vedrørende miljø samt have særlig adgang til at klage på miljøområdet.

Som konsekvens heraf skal offentligheden i den eksterne høringsperiode have mulighed for at få indsigt i vurderingen af de miljømæssige konsekvenser. Denne medvirken fra offentligheden kan være med til at sikre, at alle relevante miljøpåvirkninger vurderes, samt at ministeriet ikke senere i forløbet får ubehagelige overraskelser i form af ønsker om yderligere undersøgelser.

Hvis der konstateres omfattende miljømæssige konsekvenser, eller hvis der er usikkerhed forbundet med de vurderede resultater, kan dette påpeges i det medfølgende høringsbrev, så relevante høringsparter, herunder offentligheden, bliver gjort opmærksom herpå.

**Redegør for eventuelle afværgende foranstaltninger ved forventede væsentlige negative miljøkonsekvenser.** I de tilfælde, hvor der forventes væsentlige negative miljøkonsekvenser, anbefales det, at der kort redegøres for, hvilke afværgende foranstaltninger lovforslaget eventuelt indeholder, samt en beskrivelse af hvordan og over hvilket tidsrum de negative virkninger forventes reduceret. Er der tale om negative miljøkonsekvenser, som ikke kan undgås eller afværges, bør der i givet fald redegøres herfor. Herudover bør der redegøres for mulige initiativer til eventuelle opfølgingsprogrammer, hvor det kan kontrolleres, at de negative konsekvenser

### **Vejledning om konsekvensanalyser**

---

ikke overstiger et acceptabelt niveau, eller at de foreslåede afværgeforanstaltninger giver resultat.

Ved opgørelsen af de samlede miljøkonsekvenser må der i sidste ende tages højde for virkningerne af de planlagte afværgende foranstaltninger. Alternativt foretages en beregning af omkostningerne for samfundet, hvis der ikke iværksættes afværgende foranstaltninger.

**Foretag en VVM-undersøgelse ved anlægslove.** Når der skal fremsættes forslag om at gennemføre anlægsprojekter ved lov (anlægslove), skal der forinden være foretaget en særlig VVM-undersøgelse (Vurdering af Virkninger på Miljøet).

Formålet med VVM-undersøgelsen er at vurdere anlæggets påvirkninger på miljøet, inden anlægget vedtages og realiseres. I undersøgelsen indgår blandt andet en beskrivelse af anlægsprojektet, en oversigt over undersøgte alternativer samt en beskrivelse af projektets kortsigtede og langsigtede påvirkning af miljøet. Resultaterne fra VVM-undersøgelsen skal fremgå af bemærkningerne til lovforslaget.

### Eksempel på miljømæssige konsekvenser: Forslag til lov om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet

Lovforslaget indeholder bl.a. regler om behandling af bagatelsager i forbindelse med retsafølgning i sager om ulovlig olieudtømmning.

#### Miljømæssige konsekvenser

Det forventes, at det med den ændrede behandling af bagatelsager for så vidt angår olieudtømmninger vil give en miljømæssig forbedring på længere sigt. Mange mindre olieudslip kan være ligeså miljøskadelige som ét stort. Det forventes at have en præventiv effekt, når den ændrede behandling af bagatelsager rygtes eller erfares af skibsfartserhvervet.

#### Oversigt over lovforslagets konsekvenser (uddrag)

	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
Miljømæssige konsekvenser	Det forventes, at det med den ændrede behandling af bagatelsager for så vidt angår olieudtømmninger vil give en miljømæssig forbedring på længere sigt. Mange mindre olieudslip kan være ligeså miljøskadelige som ét stort. Det forventes at have en præventiv effekt, når den ændrede behandling af bagatelsager rygtes eller erfares af skibsfartserhvervet.	Ingen

Kilde: L 58 (som fremsat) 2001-02, 2. samling: Forslag til lov om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet.

## Vejledning om konsekvensanalyser

### Eksempel på miljømæssige konsekvenser: Forslag til lov om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter

Lovforslaget indeholder bl.a. nye regler om mulighederne for at revurdere godkendelser af plantebeskyttelsesmidler som følge af nye eller ændrede grænseværdier for restindhold af pesticider i fødevarer og foderstoffer. Desuden foreslås en regel om at genoptage vurderingen af bekæmpelsesmidler, selvom den eksisterende godkendelsesperiode ikke er udløbet. Reglen er en følge af et nyt EU præparatdirektiv

#### Miljømæssige konsekvenser

For så vidt angår reglerne i den foreslåede paragraf 33, stk. 5 og 7 (dvs. de ændrede godkendelsesregler), forventes et højere beskyttelsesniveau for menneskers og dyrs sundhed, fordi reglerne om restindhold af plantebeskyttelsesmidler i fødevarer skærpes og anvendelsen i visse afgrøder vil bortfalde. Reglen om genoptagelse af sager som følge af det nye præparatdirektivs regler vil sikre ensartede regler og en fortsat høj standard for klassificering, emballering og etikettering.

#### Oversigt over lovforslagets konsekvenser (uddrag)

	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
Miljømæssige konsekvenser	Positive sundhedsmæssige konsekvenser, idet grænseværdierne for pesticidrester skærpes og anvendelsen i visse afgrøder falder bort.	Ingen

Kilde: L 98 (som fremsat) 2002-03: Forslag til lov om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter. (Revurdering af godkendelser mv.).

### Kontakt for yderligere information

Spørgsmål vedrørende vurderingen af de miljømæssige konsekvenser kan rettes til Miljøministeriet (Skov og Naturstyrelsen).  
 Telefon: 39 47 20 00  
[www.sns@sns.dk](mailto:www.sns@sns.dk)



## Kapitel 7

### Andre konsekvenser

Det følger af *Statsministeriets cirkulære*, at en række konsekvenser er obligatoriske at vurdere. Årsagen er, at disse konsekvenser både er væsentlige og hyppigt forekommende.

De obligatoriske vurderinger giver imidlertid ikke nødvendigvis et fuldt dækkende billede af konsekvenserne af et lovforslag. Derfor kan der efter omstændighederne være grund til at redegøre for andre typer af konsekvenser, jf. *Justitsministeriets Vejledning om lov kvalitet*.

Nedenfor beskrives tre eksempler på andre typer af konsekvenser: regionale konsekvenser, konsekvenser for frivilligt arbejde og ligestillingsmæssige konsekvenser. Disse konsekvenser skal beskrives i bemærkningerne til lovforslaget, hvis det er nødvendigt for at give en fyldestgørende beskrivelse af lovforslagets konsekvenser. Konsekvenserne skal ikke anføres i det afsluttende skema.

Herudover kan vejledningen i ligestillingsmæssige konsekvenser også være inspirationskilde til vurdering af konsekvenser for andre målgrupper (fx aldersgrupper, handicappede, etniske grupper, arbejdsløse, indkomstgrupper mv.).

#### 7.1. Regionale konsekvenser

Både lovforslag og administrative forslag bør vurderes med henblik på at identificere *væsentlige regionale konsekvenser*. For alle lovforslag og administrative forslag med væsentlige regionale konsekvenser bør der i forlængelse heraf gennemføres en nærmere vurdering af disse konsekvenser.

Det følger bl.a. af to folketingsvedtagelser fra foråret 2001. Det er besluttet, at de regionale konsekvenser af lovgivningsmæssige og administrative

---

### Vejledning om konsekvensanalyser

---

tiltag skal vurderes, således at påvirkning af udviklingen i en region i større grad vurderes i en sammenhæng.

Formålet med at foretage en regional konsekvensvurdering er bl.a.,

- at vurderingen kan indgå i beslutningsgrundlaget med henblik på at inddrage hensynet til den regionale balance, og
- at eventuelle væsentlige negative regionale konsekvenser kan overvejes imødegået ved ændringer i tiltaget/alternative tiltag/andre afbødende tiltag.

Ved en regional konsekvensvurdering forstås en vurdering af væsentlige konsekvenser for udviklingen i de danske geografiske regioner set i relation til regeringens regionalpolitiske målsætninger, jf. bl.a. regeringens årlige regionalpolitiske redegørelse til Folketinget.

Konsekvenserne kan beskrives som *positive*, hvis de kan medføre mere gunstige forhold i de enkelte regioner og forbedrer balancen i regionernes udvikling og udviklingsmuligheder.

De regionale konsekvenser kan omvendt beskrives som *negative*, hvis de kan medføre mindre gunstige forhold i regioner, som i forvejen er udsatte, fx udkantsområder.

Det er væsentligt at bemærke, at et tiltag kan have både positive og negative regionale konsekvenser, fx positive for nogle regioner men negative for andre eller negative på kort sigt men positive på længere sigt.

I boksen nedenfor er anført en række spørgsmål, som kan anvendes til screening og afgrænsning i trin 1 og trin 2 i den generelle fremgangsmåde. Det er vigtigt at være opmærksom på, at spørgsmålet om væsentlighed må ses i forhold til de berørte regioner. Konsekvenser i forhold til udsatte regioner kan således have særlig betydning.

Hvis lovforslaget har væsentlige regionale konsekvenser, skal den nærmere vurdering af konsekvenserne indgå i bemærkningerne til lovforslaget. Skønnes der ikke at være regionale konsekvenser, eller skønnes de regionale konsekvenser ikke at være væsentlige, er der ikke krav om, at dette anføres i bemærkningerne.

### Checkliste for regionale konsekvenser

*Kan tiltaget have væsentlige konsekvenser for:*

- Antallet af statslige arbejdspladser i regionerne?
- Regioners beskæftigelsesniveau?
- Den gennemsnitlige indkomst (inkl. overførsler) hos befolkningen i regionerne?
- Produktion og produktionsvilkår for private og offentlige virksomheder i regionerne?
- Det regionale bosætningsmønster?
- Tilgængelighed af kultur og offentlig service herunder sundhedsydelser (almen læge, sygehuse mv.)?
- Tilgængelighed af privat service i nogle regioner?
- Tilgængelighed af uddannelsesmuligheder i regionerne?
- Infrastrukturen i regionerne?
- Andre forhold af betydning for regionernes udvikling?
- Et eller flere udkantsområder eller andre udsatte regioner som fx Bornholm, Lolland-Falster, det sydfynske område, andre mellemstore øer, Nord- og Nordvestjylland samt Sønderjylland?

Opgørelsen af de regionale konsekvenser følger de generelle retningslinier beskrevet i kapitel 2.

En række særlige forhold vedrørende opgørelse af regionale konsekvenser gør sig derudover gældende, hvilket er opsummeret i boksen og nærmere beskrevet nedenfor.

### Særligt om opgørelse af regionale konsekvenser

- Foretag en regionsinddeling ud fra en af tre typer af regioner (funktionelle, homogene og administrative regioner)
- Vurder behovet for en gennemgang af konsekvenser for de enkelte berørte regioner (herunder for udsatte regioner)
- Vurder særskilt konsekvenser for den regionale fordeling af statslige institutioner og arbejdspladser
- Indberet statslige effektiviseringer mv. til overvågningsudvalg

**Foretag en regionsinddeling ud fra en af tre typer af regioner (funktionelle, homogene og administrative regioner).** Ved vurderingen af de regionalpolitiske konsekvenser arbejdes der med tre typer af regioner:

1. En inddeling i *funktionelle regioner* følger geografiske områder fastlagt ud fra funktioner som fx pendlingsbaserede arbejdsmarkedsregioner

---

**Vejledning om konsekvensanalyser**

---

(Se bl.a. de pendlingsregioner som anvendes i Landsplanredegørelsen fra 2003 samt i de regionalpolitiske redegørelser fra 2003 og 2004).

2. En inddeling i *homogene regioner* er kendetegnet ved en særlig fælles egenskab for områderne, fx landdistrikter/landkommuner.
3. En inddeling i *administrative regioner* kan følge kommunegrænserne. Det skal bemærkes, at denne inddeling ikke tager højde for interaktion mellem regionerne. Inden for store administrative regioner kan der endvidere være områder med forskellige regionale udviklingsvilkår.

I *bilag C* findes en oversigt over kommuner fordelt på de nævnte regionale afgrænsninger.

**Vurder behovet for en gennemgang af konsekvenser for de enkelte berørte regioner (herunder for udsatte regioner).** I visse tilfælde kan der følges en overordnet afgrænsning af regioner som fx storbyer, mellemregioner og udkantsregioner. I andre tilfælde vil forslaget angå en specifik geografisk defineret region, fx ved nedlæggelse af en konkret statslig institution. Her bør konsekvenserne for de enkelte berørte regioner gennemgås.

**Vurder særskilt konsekvenser for den regionale fordeling af statslige institutioner og arbejdspladser.** En regional balance i den fremtidige fordeling af statslige institutioner og arbejdspladser er en særskilt målsætning for regeringen. En geografisk fordeling af statslige institutioner og arbejdspladser er væsentlig af flere grunde, blandt andet af hensyn til tilgængeligheden af statslige tjenester og beskæftigelsesniveauet i regionerne.

Ved placering eller nedlæggelse af en statslig institution bør det således vurderes, om det er muligt at tilgodese de egne af landet, hvor den økonomiske udvikling ligger under gennemsnittet. Nye statslige arbejdspladser bør som udgangspunkt placeres uden for hovedstadsområdet.

**Indberet statslige effektiviseringer mv. til overvågningsudvalg.** Tiltag med konsekvenser for den regionale fordeling af statslige arbejdspladser forelægges embedsmandsudvalget for overvågning af effektiviseringer i

den regionale statslige forvaltning.<sup>1</sup> Tiltaget forelægges sammen med en vurdering af de regionale konsekvenser. Der bør ved forelæggelsen endvidere tages stilling til, hvilke andre hensyn der ligger til grund og er tillagt større betydning for den pågældende placering/omstrukturering/nedlæggelse – fx af omkostningsmæssig, rekrutteringsmæssig, tilgængeligheds-mæssig eller faglig art.

**Eksempel på beskrivelse af regionale konsekvenser: Forslag til lov om ændring af lov om planlægning. (Udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen)**

Undersøgelsen *Potentielle regionaløkonomiske effekter ved etablering af sommerhuse i yderområder* fra januar 2004 peger på, at der under nogle bestemte forudsætninger kan skabes arbejdspladser og flere lokale indtægter gennem udbygning med sommerhuse. I denne undersøgelse konkluderes,

- at der er positive regionaløkonomiske effekter ved at udlægge nye sommerhusgrunde,
- at effekterne svinger fra sted til sted afhængigt af efterspørgselspresset og bredden i det lokale erhvervsliv, og
- at kun en detailanalyse kan give en vurdering af effekterne ved udlæg af sommerhusgrunde på den enkelte lokalitet.

Kilde: L 202 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af lov om planlægning. (Udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen).

**Relevante data**

For relevant information og data til vurdering af regionale konsekvenser henvises til Danmarks Statistik, Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal, det kommunale budget og regnskab, Personalestyrelsens løn- og personaledatabase samt KL's kommunalstatistiske meddelelser. Data til brug for afgrænsning af pendlingsregioner kan indhentes ved kontakt til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Endvidere kan der som supplerende materiale henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets tidligere vejledning om vurdering af regionale konsekvenser af lovgivningsmæssige og administrative tiltag (<http://www.im.dk/publikationer/vejledning/index.htm>). Det kan oplyses,

<sup>1</sup> Sekretariatet for overvågningsudvalget bør kontaktes i god tid, inden der træffes beslutning om at fremsætte lovforslaget for Folketinget. Større omlægninger bør ledsages af en udtalelse fra overvågningsudvalget. Sekretariatet varetages af Finansministeriet (formand) og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

---

## Vejledning om konsekvensanalyser

---

at der overvejes udarbejdet en manual med uddybende og tekniske oplysninger om regionaløkonomisk konsekvensvurdering.

### Kontakt for yderligere information

Spørgsmål vedrørende regionale konsekvensvurderinger kan rettes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.  
Telefon 33 92 33 60  
[www.im.dk](http://www.im.dk)

## 7.2. Forholdet til den frivillige indsats

Et lovforslag bør vurderes med henblik på at fastlægge konsekvenserne for den frivillige indsats på det sociale område, hvis det vurderes at være relevant for at give et fyldestgørende billede af et lovforslags konsekvenser. Herefter kan det overvejes at omtale vurderingen i bemærkningerne til lovforslaget.

Det følger af en enstemmig vedtagelse om samarbejdet mellem kommuner og de frivillige sociale organisationer i Folketinget fra januar 2004.<sup>2</sup> Her fremgår det, at Folketinget pålægger regeringen ”at understøtte en fortsat udvikling af samarbejdet ved at kommende love m.v. vurderes i forhold til deres konsekvenser for den frivillige indsats, således at de ikke får utilsigtede virkninger”.

Formålet med konsekvensvurderingen i forhold til den frivillige indsats er således at sikre en fortsat positiv udvikling af den frivillige indsats og kommuners samarbejde med frivillige sociale organisationer, fx i form af partnerskaber mellem det offentlige og de frivillige organisationer.

---

<sup>2</sup> Jf. Folketingsvedtagelse (V44) som opfølgning på en forespørgsel til socialministeren om Chartret for samspil mellem det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige (F22), som fandt sted d. 14. januar 2004.

### Checkliste for konsekvenser for den frivillige indsats

*Kan tiltaget have væsentlige konsekvenser for:*

- De frivillige organisationers funktion i det sociale arbejde?
- Udbudet af sociale tilbud fra de frivillige organisationer?
- Tilgængelighed af frivillige tilbud i det sociale arbejde?
- Samarbejdet mellem kommuner og de frivillige sociale organisationer?
- Fordelingen af ressourcer til de sociale frivillige organisationer (opgjort i penge, tid, arbejdsudbud eller andre relevante forhold)?

Enkelte særlige forhold vedr. opgørelse af konsekvenser for den frivillige indsats gør sig derudover gældende. Disse er beskrevet nedenfor.

### Særligt om opgørelse af konsekvenser for den frivillige sociale indsats

- Vurder om de frivillige organisationer får flere rettigheder som følge af lovforslaget
- Vurder om de frivillige organisationer får flere forpligtelser som følge af lovforslaget
- Vurder om lovforslaget harmonerer med §115 i lov om social service

**Vurder om de frivillige organisationer får flere rettigheder som følge af lovforslaget.** Der bør foretages en vurdering af, om det frivillige arbejde får videre beføjelser af lovforslaget. Her bør det også vurderes, om de sociale myndigheder og de frivillige organisationers rettigheder påvirkes i forskellig grad af lovforslaget.

**Vurder om de frivillige organisationer får flere forpligtelser som følge af lovforslaget.** Der bør foretages en vurdering af, om de frivillige organisationer pålægges flere forpligtelser ved lovforslaget.

**Vurder om lovforslaget harmonerer med § 115 i lov om social service.** Det fremgår af §115 i lov om social service, at kommuner har pligt til at samarbejde med frivillige organisationer. Det bør således vurderes, om lovforslaget harmonerer med kommunernes pligt til at samarbejde med frivillige sociale organisationer.

## Vejledning om konsekvensanalyser

### Kontakt for yderligere information

Spørgsmål om konsekvensvurderinger for frivilligt arbejde kan rettes til Socialministeriet.  
Telefon 33 92 93 00  
[www.sm.dk](http://www.sm.dk)

### 7.3. Ligestillingsmæssige konsekvenser

Ligestillingsvurdering af lovforslag er en vurdering af, om et lovforslag kan have forskellige konsekvenser for den kvindelige og den mandlige befolkning eller dele af disse grupper samt en vurdering af, hvad dette betyder for ligestillingen mellem kvinder og mænd.

Ligestillingsvurderinger har til formål at forhindre, at nye lovforslag eller anden regulering er kønsdiskriminerende eller vil medføre utilsigtede skævheder mellem kønnene.

Når ligestillingsvurderingen er afsluttet, bør der tages stilling til, om vurderingen skal med i bemærkningerne til lovforslaget. Det vil være aktuelt, hvis der er væsentlige ligestillingsmæssige konsekvenser. Er der tale om negative ligestillingsmæssige konsekvenser, bør der gives en forklaring på hvilke forhold, der medfører, at lovforslaget er udformet, som det er.

I nedenstående boks er anført en række spørgsmål, som kan anvendes ved trin 1 og 2 i den generelle fremgangsmåde.

#### Checkliste for ligestillingsmæssige konsekvenser

*Kan tiltaget have væsentlige konsekvenser for:*

- Ligestillingen mellem kvinder og mænd?
- Kvinder og mænds muligheder på arbejdsmarkedet?
- Kvinders og mænds rettigheder/pligter?
- Fordelingen af ressourcer til kvinder og mænd på det område, der skal reguleres (gjort op i penge, tid, arbejde, uddannelse, bolig eller andre relevante forhold)?

Til brug for en besvarelse af checklistens spørgsmål, må en række bagvedliggende spørgsmål undersøges. De vigtigste af disse er oplistet nedenfor.



### Særligt om opgørelse af ligestillingsmæssige konsekvenser

- Vurder kønsfordelingen i den målgruppe, der berøres af lovforslaget
- Vurder om kvinder og mænd vil få forskellige rettigheder på området af lovforslaget
- Vurder om kvinder og mænds behov og ønsker tilgodeses i lige høj grad med lovforslaget
- Vurder, om lovforslaget opfylder ligestillingspolitiske målsætninger

**Vurder kønsfordelingen i den målgruppe, der berøres af lovforslaget.** Der bør indhentes tilstrækkelig viden til at vurdere kønsfordelingen i den målgruppe, som påvirkes af lovforslaget.

**Vurder om kvinder og mænd vil få forskellige rettigheder som følge af lovforslaget.** Der bør foretages en vurdering af, om kvinder og mænds rettigheder påvirkes i forskellig grad af lovforslaget. I givet fald bør det vurderes, om forslagens konsekvenser stemmer overens med forbudet mod indirekte og direkte kønsdiskrimination.

**Vurder om kvinder og mænds behov og ønsker tilgodeses i lige høj grad med lovforslaget.** Det bør vurderes, om kvinder og mænds ønsker og behov bliver påvirket i forskellig grad af lovforslaget. Til brug herfor kan der indhentes eksternt viden og kompetence på området køn og ligestilling.

**Vurder om lovforslaget opfylder ligestillingspolitiske målsætninger.** Der bør foretages en vurdering af på hvilken måde, lovforslaget bidrager til at fremme ligestilling som anført i lov om ligestilling af kvinder og mænd og til at opfylde ministeriets egne ligestillingspolitiske målsætninger.

## Vejledning om konsekvensanalyser

### Eksempel på beskrivelse af ligestillingsmæssige konsekvenser: Lov om ændring af lov om social pension og andre love

Følgende blev indskrevet i bemærkningerne til lovforslaget

*Ligestillingsmæssige konsekvenser:*

I EF-direktivet om ligestilling med hensyn til social sikring er i art. 4 fastsat, at der ikke må finde nogen forskelsbehandling sted på grundlag af køn, hverken direkte eller indirekte. Kravet om 1500 timers beskæftigelse årligt for at optjene opsat pension kan overvejes i relation til spørgsmålet om indirekte diskrimination, da flere kvinder end mænd har en nedsat arbejdstid. I forslaget udregnes venteprocenten for opsat pension ens for mænd og kvinder på grundlag af den gennemsnitlige middellevetid for både mænd og kvinder. Hermed bliver tillægget ens for en mand og en kvinde, der i samme alder opsætter pensionen i lige lang tid, og har ret til samme folkepension. Forslaget indebærer derfor ikke direkte diskrimination.

I EF-domstolens praksis er fastlagt, at der ikke er tale om indirekte diskrimination i strid med direktivet, hvis det mål, man ønsker at forfølge, beror på andre objektivt begrundede faktorer end forskelsbehandling på grund af køn, og hvis de midler, der vælges for at nå målet, er egnede og nødvendige for gennemførelsen af en socialpolitisk målsætning, selvom en given ordning berører langt flere kvinder end mænd.

Formålet med forslaget er en socialpolitisk udvikling af velfærdsstaten. Dette sker ved at indføre en øget fleksibilitet for den enkelte i forhold til tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, og ved en tilskyndelse til, at flest muligt fremover bidrager aktivt på arbejdsmarkedet. Det vurderes derfor, at forslaget heller ikke indebærer indirekte diskrimination i strid med direktivet.

Kilde: Folketinget 2003-04 – L 3, Lov om ændring af lov om social pension og andre love.

### Relevant data

Der henvises til Danmarks Statistik eller [www.dst.dk/ligestilling](http://www.dst.dk/ligestilling), som indeholder statistik om kvinder og mænd udarbejdet af Danmarks Statistik og Ligestillingsafdelingen. Kvindeforskningen desuden litteraturlister over forskning om køn inden for udvalgte områder og kan derfor hurtigt give et bud på, om der er tilgængelig viden. Endvidere samler Koordinationen for Kønsforskning, forskning på området. (For yderligere information henvises der til [www.lige.dk](http://www.lige.dk)).

Der findes på Ligestillingsafdelingens hjemmeside en "værktøjskasse" til bl.a. ligestillingsvurdering af lovforslag, der indeholder en udførlig checkliste, en række gode råd samt eksempler på ligestillingsvurderinger af lovforslag.

---

**Kapitel 7 – Andre konsekvenser**

**Kontakt for yderligere information**

Spørgsmål om ligestillingsmæssige konsekvensvurderinger kan rettes til Ligestillingsafdelingen.  
Telefon 33 92 33 11  
[www.lige.dk](http://www.lige.dk)

## Bilag A

**Nationale strategier og handlingsplaner, som indeholder miljømæssige målsætninger:**

FÆLLES FREMTID – udvikling i balance. Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling. Regeringen 2002. [www.mst.dk](http://www.mst.dk) (se under Tværgående indsats).

Miljø og sundhed hænger sammen, Strategi og handlingsplan for at beskytte befolkningens sundhed mod miljøfaktorer. Regeringen 2003. [www.mst.dk](http://www.mst.dk) (se under Tværgående indsats).

Grøn markedsøkonomi. Regeringen 2003. [www.mst.dk](http://www.mst.dk) (se under Tværgående indsats).

Sund hele livet – de nationale mål og strategier for folkesundheden 2002-2010. [www.ism.dk](http://www.ism.dk)

Herudover findes et antal strategier og handlingsplaner inden for specifikke miljø- eller natur-sektorområder, som fx affald, vand, klima, pesticider, biodiversitet, skove etc. Desuden findes miljømålsætninger i formålsparagrafferne i de forskellige love på miljøområdet (fx miljøbeskyttelsesloven, naturbeskyttelsesloven, planloven, loven om miljømål (på vandområdet) etc.) [www.mim.dk](http://www.mim.dk).

Et overblik over statslige interesser og mål i arealanvendelsen og den fysiske udvikling i landet kan ses i publikationen „Overblik over statslige interesser i regionplanrevision 2005“. Miljøministeriet. [www.lpa.dk](http://www.lpa.dk) (Se under Regionplanlægning).

**Beskrivelse af den eksisterende miljøtilstand m.m.:**

I følgende publikationer kan hentes information om den eksisterende miljøtilstand:

### **Vejledning om konsekvensanalyser**

---

Indikatorer for bæredygtig udvikling. [www.mst.dk](http://www.mst.dk) (Se under Tværgående indsats).

Natur og miljø – samlet indikatorsæt. Miljøministeriet. [www.mst.dk](http://www.mst.dk)

Sundhed og sygelighed i Danmark 2000 & udviklingen siden 1987. Statens Institut for Folkesundhed.

På Miljøministeriets hjemmeside findes samlede oplysninger om miljøtilstand og data. [www.mim.dk](http://www.mim.dk) (Se under Miljøstrategi og samfund).

#### **Øvrigt relevant:**

Miljøstyrelsens hjemmeside indeholder en emneopdelt oversigt med introduktion om de enkelte emner og aktuelle publikationer. Desuden har Miljøstyrelsen gjort væsentlige miljødata tilgængelige for offentligheden. Se: [www.mst.dk](http://www.mst.dk)

Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside indeholder en emneopdelt oversigt med information om det pågældende emne. Se: [www.sns.dk](http://www.sns.dk)

Danmarks Miljøundersøgelser er en forskningsinstitution under Miljøministeriet og giver adgang til en lang række data. Se: [www.dmu.dk](http://www.dmu.dk)

Energistyrelsens hjemmeside indeholder informationer vedr. energi, herunder om Klimakonventionen og Kyotoaftalen. Se: [www.ens.dk](http://www.ens.dk)

Kulturarvstyrelsens hjemmeside indeholder informationer om kulturarv og kulturmiljø. Se: [www.kuas.dk](http://www.kuas.dk)

Statens Institut for Folkesundhed (Indenrigs- og Sundhedsministeriet) har hjemmeside med oplysninger om folkesundhedsforhold. Se: [www.si-folkesundhed.dk](http://www.si-folkesundhed.dk)

Landskab og kulturmiljø. Miljøkonsekvensvurderinger i det åbne land 2002. Skov- og Naturstyrelsen. [www.sns.dk](http://www.sns.dk) (udgivelser under L).

De kulturhistoriske interesser i landskabet. Skov- og Naturstyrelsen. [www.sns.dk](http://www.sns.dk) (publikationer under D).

## Checkliste

## Checkliste til vurdering af et lovforslags obligatoriske konsekvenser

Lovforslagets navn: \_\_\_\_\_

### Offentlige økonomiske konsekvenser

Kan tiltaget have konsekvenser for:	Ja	Nej	Bør undersøges nærmere
Udgifter til lønninger?			
Udgifter til køb af varer og tjenesteydelser?			
Udgifter til driftsmæssige foranstaltninger, fx sikkerheds-, sundheds- og miljømæssige foranstaltninger?			
Udgifter til anlægsinvesteringer til infrastruktur, renovation, miljø etc.?			
Udgifter til andre investeringer, fx IT?			
Udgifter til tilskud til personer, virksomheder eller institutioner?			
Besparelser ved effektivisering og rationalisering?			
Indtægter fra salg af varer, tjenesteydelser eller anlæg?			
Indtægter fra skatter og afgifter?			
Andre forhold af betydning for den offentlige økonomi?			

**Vejledning om konsekvensanalyser****Offentlige administrative konsekvenser**

Kan tiltaget have konsekvenser for:	Ja	Nej	Bør undersøges nærmere
Oprettelse/nedlæggelse af institutioner?			
Eksisterende institutioners opgaver?			
Driftsforhold (fx behov for flere lokaler, ændrede åbningstider)?			
Sagsgange (fx digitaliserede arbejdsgange)?			
Personale i antal eller sammensætning?			
IT-systemer?			
Andre forhold af betydning for den offentlige administration?			

**Administrative konsekvenser for borgere**

Kan tiltaget have konsekvenser for:	Ja	Nej	Bør undersøges nærmere
Gennemskueligheden i lovgivningen?			
Borgernes pligter over for myndigheder?			
Kommunikation mellem borgere og offentlige myndigheder?			
Borgernes forståelse af ny lovgivning?			
Borgernes valgmuligheder?			
Borgernes adgang til enheder/institutioner, der betjener borgerne (åbningstider, antal institutioner, digital betjening etc.)?			
Placeringen af borgerrettede administrative funktioner?			
Administrative rutiner (fx sagsbehandlingstider), der retter sig mod borgerne?			
Andre forhold af betydning for de krav, der stilles til borgere i forbindelse med administration af lovgivningen?			

## Checkliste

## Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Kan tiltaget have væsentlige konsekvenser for:	Ja	Nej	Bør undersøges nærmere
Virksomhedernes omkostninger?			
Virksomhedernes omsætning?			
Virksomhedernes vækst gennem adgangen til ressourcer?			
Markedernes funktionsmåde?			
Antallet af virksomheder i Danmark?			
Adgangen til markedet?			
Virksomhedernes adfærd på markedet?			
Andre forhold af betydning for virksomhedernes økonomi?			

## Erhvervsadministrative konsekvenser

Kan tiltaget have væsentlige konsekvenser for virksomhedens aktiviteter i form af fx:	Ja	Nej	Bør undersøges nærmere
Informationsindsamling?			
Beregning og opstilling af tal?			
Kontrolopgaver?			
Behov for korrektioner?			
Indberetning/indsendelse af information?			
Afregning/indbetaling?			
Afholdelse af interne/eksterne møder?			
Opgaver i forbindelse med uddannelse, oplæring mv.?			
Kopiering, distribution, arkivering mv.?			
Andre forhold af betydning for virksomhedens administrative aktiviteter?			



### Vejledning om konsekvensanalyser

#### Miljømæssige konsekvenser

Kan tiltaget have væsentlige konsekvenser for:	Ja	Nej	Bør undersøges nærmere
Befolkningens sundheds- eller sikkerhedstilstand ved ændringer i miljøet?			
Planters og dyrs udbredelse?			
Jordkvaliteten?			
Luftkvaliteten?			
Støjniveauet?			
Kvaliteten af vandet i vandløb og søer?			
Havmiljøet?			
Kvaliteten af grundvandet?			
Landskabet og arealanvendelsen			
Bevaringsværdige bygninger			
Arkæologiske spor?			
Ressourceforbruget fx brændstoffer, mineraler, råstoffer, afgrøder?			
Mængden eller arten af affald?			
Andre forhold af betydning for miljøet?			

**Bilag 10**

STATSMINISTERIET

Den 14. januar 2002

VEJLEDNING  
OM EKSPEDITION  
AF  
STATSRÅDSSAGER

## INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
<b>1. Indledning</b> .....	1
<b>2. Fremsættelse af lovforslag (og beslutningsforslag)</b>	
2.a Forelæggelse af lovforslag (og beslutningsforslag) i Statsråd .....	2
Forestilling (Bilag A) .....	15
Ministerens tale i Statsråd .....	28
2.b Forelæggelse af lovforslag (og beslutningsforslag) uden for Statsråd .....	3
Forestilling (Bilag B) .....	16
2.c Efterfølgende bekræftelse i Statsråd af fremsættelse af lovforslag (og beslutningsforslag) uden for Statsråd .....	4
Forestilling (Bilag C) .....	17
Ministerens tale i Statsråd .....	29
<b>3. Stadfæstelse af lovforslag</b>	
3.a Stadfæstelse af lovforslag i Statsråd .....	5
Forestilling (Bilag D.1) .....	18
Særlig lovekspedition (Bilag D.2) .....	19
Ministerens tale i Statsråd .....	30
Ministerens tale i Statsråd (privat lovforslag) .....	33
3.b Stadfæstelse af lovforslag uden for Statsråd .....	6
Forestilling (Bilag E) .....	22
3.c Efterfølgende bekræftelse i Statsråd af stadfæstelse af lovforslag uden for Statsråd .	7
Forestilling (Bilag F) .....	23
Ministerens tale i Statsråd .....	31
3.d Godkendelse i Statsråd af efterfølgende stadfæstelse af lovforslag uden for Statsråd	8
Forestilling (Bilag G) .....	24
Ministerens tale i Statsråd .....	32
3.e Efterfølgende stadfæstelse gennem Kabinetssekretariatet .....	9
Forestilling (Bilag H) .....	25
<b>4. Følg brev</b> .....	10
Paradigma for følgebrev (Bilag I) .....	26
<b>5. Afholdelse af statsrådsmøde m.v.</b> .....	11

## 1. Indledning

Statsrådet som institution er nedfældet i grundloven. Statsrådet udgøres af ministrene og tronfølgeren under Kongens forsæde. Ifølge grundloven skal alle love og vigtige regeringsforanstaltninger forhandles i Statsrådet.

I praksis betyder dette, at alle lovforslag og beslutningsforslag, som regeringen fremsætter i Folketinget, forinden fremsættelsen skal forelægges i Statsråd. Private lovforslag og private beslutningsforslag skal ikke behandles i Statsråd i forbindelse med fremsættelsen.

I Statsrådet foretages endvidere den stadfæstelse, som ifølge grundloven er nødvendig for at give vedtagne lovforslag lovskraft. Alle lovforslag, der er vedtaget af Folketinget, herunder også private lovforslag, forelægges således i Statsråd til stadfæstelse.

Denne vejledning indeholder retningslinier for forelæggelse af statsrådsager:

- Punkt 2 med underpunkterne 2.a – 2.c vedrører forelæggelse af sager om fremsættelse af lovforslag og beslutningsforslag.
- Punkt 3 med underpunkterne 3.a – 3.e vedrører forelæggelse af sager om stadfæstelse af lovforslag.
- Punkt 4 giver retningslinier for det følgebrev, der skal sendes til Dronningen ved forelæggelse af sager i Statsråd.
- Punkt 5 indeholder en række supplerende retningslinier, herunder vedrørende tidspunkt for afholdelse af statsrådsmøde, ministerfravær, fremsendelse af sager samt forholdet til Retsinformation i forbindelse med lovforslags stadfæstelse og kundgørelse.

**2. Fremsættelse af lovforslag (og beslutningsforslag)**

**2.a Forelæggelse af lovforslag (og beslutningsforslag) i Statsråd**

(Bilag A)

*Til Dronningen*

Sammen med forestillingen (bilag A) lægges et eksemplar af lovforslaget (beslutningsforslaget) i hvidt moirépapir.

*Til Kronprinsen, statsministeren og statsrådssekretæren*

Til ovennævnte sendes kopi af den af ministeren underskrevne forestilling samt et eksemplar af lovforslaget (beslutningsforslaget) (til Kronprinsen i hvidt moirépapir).

*Til øvrige ministre*

Til ovennævnte sendes 1 eksemplar af lovforslaget (beslutningsforslaget).

**2.b Forelæggelse af lovforslag (og beslutningsforslag) uden for Statsråd**

(Bilag B)

Såfremt fremsættelsen ikke kan afvente førstkommende statsrådsmøde, kan lovforslaget (beslutningsforslaget) forelægges uden for Statsråd gennem Kabinetssekretariatet efter forudgående aftale med Statsministeriet.

Forestillingen (bilag B) skal indeholde en tilføjelse om, at ”sagen forelægges til bekræftelse i førstkommende statsrådsmøde”. Sammen med forestillingen lægges et eksemplar af lovforslaget (beslutningsforslaget) i hvidt moirépapir.

En kopi af den af ministeren underskrevne forestilling med den kongelige resolution sendes efterfølgende til Statsministeriet.

Fremsættelsen af lovforslaget (beslutningsforslaget) skal bekræftes i det førstkommende statsrådsmøde, jf. pkt. 2.c nedenfor.

**2.c Efterfølgende bekræftelse i Statsråd af fremsættelse af lovforslag (og beslutningsforslag) uden for Statsråd**

(Bilag C)

Fremsættelse af lovforslag (og beslutningsforslag), der er forelagt uden for Statsråd, jf. pkt. 2.b ovenfor, skal efterfølgende bekræftes i det førstkommende statsrådsmøde.

Det bemærkes, at dette gælder, selvom det efterfølgende besluttes, at fremsættelse af forslaget ikke skal finde sted.

*Til Dronningen*

Ny forestilling (bilag C) til Dronningen udarbejdes. Sammen med denne forestilling lægges den tidligere forestilling (underskrevet uden for Statsråd) samt et eksemplar af lovforslaget (beslutningsforslaget) i hvidt moirépapir.

*Til Kronprinsen, statsministeren og statsrådssekretæren*

Til ovennævnte sendes kopi af forestillingen om bekræftelse og kopi af den tidligere forestilling med den kongelige resolution samt et eksemplar af lovforslaget (beslutningsforslaget) (til Kronprinsen i hvidt moirépapir).

*Til øvrige ministre*

Til ovennævnte sendes 1 eksemplar af lovforslaget.

### 3. Stadfæstelse af lovforslag

#### 3.a Stadfæstelse af lovforslag i Statsråd

(Bilag D.1 og D.2)

Når lovforslaget er vedtaget af Folketinget, forelægges det til stadfæstelse i førstkomende statsrådsmøde. Ifølge grundlovens § 22 og § 42, stk. 2, jf. stk. 1, kan stadfæstelse normalt tidligst finde sted efter forløbet af 3 søgnedage efter vedtagelsesdagen og skal senest være sket 30 dage efter forslagens endelige vedtagelse i Folketinget. Det bemærkes, at der i forhold til begge frister regnes med hele dage.

Visse typer lovforslag, jf. grundlovens § 42, stk. 6 og 7, vil i hastende tilfælde og efter forudgående aftale med Statsministeriet kunne stadfæstes inden forløbet af 3 søgnedage.

##### *Til Dronningen*

Sammen med forestillingen (bilag D.1) lægges det vedtagne lovforslag i hvidt moirépapir og det eksemplar af lovforslaget, som Folketingets formand har underskrevet.

Endelig vedlægges den særlige lovekspedition (bilag D.2), hvori er indsyet det titelløse loveksemplar, der er modtaget fra Folketinget.

##### *Til Kronprinsen, statsministeren og statsrådssekretæren*

Til ovennævnte sendes kopi af den af ministeren underskrevne forestilling samt et eksemplar af det vedtagne lovforslag (til Kronprinsen i hvidt moirépapir).

##### *Til øvrige ministre*

Til ovennævnte ministre sendes 1 eksemplar af det vedtagne lovforslag.



### **3.b Stadfæstelse af lovforslag uden for Statsråd**

(Bilag E)

Såfremt stadfæstelsen ikke kan afvente førstkommende statsrådsmøde, kan lovforslaget efter forudgående aftale med Statsministeriet og efter udløbet af fristen på 3 søgnedage forelægges til stadfæstelse uden for Statsråd gennem Kabinetssekretariatet.

Forestillingen (bilag E) skal indeholde en tilføjelse om, at ”sagen forelægges til bekræftelse i førstkommende statsrådsmøde”. Sammen med forestillingen lægges det vedtagne lovforslag i hvidt moirépapir og det eksemplar af lovforslaget, som Folketingets formand har underskrevet.

Endelig vedlægges den særlige lovekspedition (bilag D.2), hvori er indsyet det titelløse loveksemplar, der er modtaget fra Folketinget.

En kopi af den af ministeren underskrevne forestilling med den kongelige resolution sendes efterfølgende til Statsministeriet.

Stadfæstelsen af lovforslaget skal bekræftes i det førstkommende statsrådsmøde, jf. pkt. 3.c nedenfor.

**3.c Efterfølgende bekræftelse i Statsråd af stadfæstelse af lovforslag uden for Statsråd**  
(Bilag F)

Lovforslag, der er stadfæstet uden for Statsråd, jf. pkt. 3.b ovenfor, skal efterfølgende i det førstkommende statsrådsmøde forelægges med henblik på, at stadfæstelsen bekræftes.

*Til Dronningen*

Ny forestilling (Bilag F) til Dronningen udarbejdes. Denne forestilling vedlægges den tidligere forestilling og lovekspedition (underskrevet uden for Statsråd) samt det vedtagne lovforslag i hvidt moirépapir.

*Til Kronprinsen, statsministeren og statsrådssekretæren*

Til ovennævnte sendes kopi af forestillingen om bekræftelse og kopi af den tidligere forestilling med den kongelige resolution samt et eksemplar af det vedtagne lovforslag (til Kronprinsen i hvidt moirépapir).

*Til øvrige ministre*

Til ovennævnte sendes 1 eksemplar af det vedtagne lovforslag.

**3.d Godkendelse i Statsråd af efterfølgende stadfæstelse af lovforslag uden for Statsråd**

(Bilag G)

Såfremt statsrådsmøde afholdes inden udløbet af fristen på 3 søgnedage, og lovforslaget ikke er omfattet af bestemmelserne i grundlovens § 42, stk. 6 eller 7, kan sagen efter aftale med Statsministeriet refereres i Statsrådet med henblik på efterfølgende stadfæstelse gennem Kabinetssekretariatet. Det er en forudsætning, at nyt statsrådsmøde ikke kan forventes afholdt inden 30-dages-fristens udløb, og at særlige forhold i øvrigt taler for denne fremgangsmåde.

*Til Dronningen*

I forestillingen (bilag G) nævnes, at lovforslaget ikke kan stadfæstes, idet 3-dages-risten i grundlovens § 42 endnu ikke er udløbet, men at lovforslaget senere vil blive forelagt til stadfæstelse gennem Kabinetssekretariatet. Sammen med forestillingen lægges det vedtagne lovforslag i hvidt moirépapir og det eksemplar af lovforslaget, som Folketingets formand har underskrevet.

*Til Kronprinsen, statsministeren og statsrådssekretæren*

Til ovennævnte sendes en kopi af den af ministeren underskrevne forestilling samt et eksemplar af det vedtagne lovforslag (til Kronprinsen i hvidt moirépapir).

*Til øvrige ministre*

Til ovennævnte sendes 1 eksemplar af det vedtagne lovforslag.

Umiddelbart efter udløbet af 3-dages-risten forelægges lovforslaget til stadfæstelse gennem Kabinetssekretariatet, jf. pkt. 3.e nedenfor.

**3.e Efterfølgende stadfæstelse gennem Kabinetssekretariatet**

(Bilag H)

Efter udløbet af 3-dages-fristen sendes loven til stadfæstelse gennem Kabinetssekretariatet.

Sammen med en ny forestilling (bilag H) sendes den i Statsrådet tidligere underskrevne forestilling og et eksemplar af det vedtagne lovforslag i hvidt moirépapir samt det eksemplar af lovforslaget, som Folketingets formand har underskrevet.

Endelig vedlægges den særlige lovekspedition (bilag D.2), hvori er indsyet det titelløse loveksemplar, der er modtaget fra Folketinget.

En kopi af den af ministeren underskrevne forestilling med den kongelige resolution sendes efterfølgende til Statsministeriet.

Det bemærkes, at den stedfundne stadfæstelse ikke derefter skal forelægges i Statsråd til bekræftelse.

Lovforslag, som inden udløbet af 3-dages-fristen er refereret i Statsråd med henblik på efterfølgende stadfæstelse gennem Kabinetssekretariatet, jf. pkt. 3.d ovenfor, sendes umiddelbart efter udløbet af 3-dages-fristen til stadfæstelse gennem Kabinetssekretariatet.

#### **4. Følgebrev**

(Bilag I)

*Til Dronningen*

Til Dronningen sendes et af ministeren underskrevet følgebrev (dobbelark), hvori samtlige sager er opført i venstre margin i denne rækkefølge:

1. Fremsættelse af lovforslag (og beslutningsforslag)
2. Bekræftelse af fremsættelse af lovforslag (og beslutningsforslag)
3. Stadfæstelse af lovforslag
4. Bekræftelse af stadfæstelse af lovforslag
5. Godkendelse af efterfølgende stadfæstelse

Forestillinger om samme lovforslag, f.eks. 'bekræftelse af fremsættelse' og 'stadfæstelse' af det i mellemtiden vedtagne lovforslag, opføres umiddelbart efter hinanden.

Følgebrevet underskrives "I ærbødighed" af ministeren. Brevet paraferes ikke.

*Til Kronprinsen, statsministeren og statsrådssekretæren*

Til ovennævnte sendes kopi af følgebrevet.

## 5. Afholdelse af statsrådsmøde m.v.

### Tidspunkt for afholdelse af statsrådsmøde. ministerfravær m.v.

Tidspunktet for afholdelse af statsrådsmøde meddeles ministrene af Kabinetssekretariatet. Tidspunktet meddeles også normalt af statsministeren på ministermøde.

Statsråd afholdes normalt en onsdag kl. 10.30.

Ministrene bør så vidt muligt tilrettelægge deres aktiviteter på en sådan måde, at de ikke forhindres i at deltage i statsrådsmøder. Hvis en minister – bortset fra udlandsrejser – undtagelsesvis er forhindret i at deltage i et statsrådsmøde, skal ministeren underrette statsministeren. I det omfang, der er udpeget en fungerende minister, forelægges sagen af den fungerende minister. Det påhviler i alle tilfælde den pågældende minister selv at aftale med en anden minister, at denne forelægger en sag i Statsråd. Der skal gives telefonisk besked til Kabinetssekretariatet og Statsministeriet hurtigst muligt.

### Fremsendelse af sager m.v.

Det er de enkelte ministre, der har ansvaret for, at deres respektive sager forelægges i Statsråd i overensstemmelse med de gældende regler, herunder 30-dages-fristen for stadfæstelse af lovforslag.

Når statsrådsmøde er berammet, sendes til Dronningen samtlige de sager, som vedkommende minister ønsker behandlet. Fremsendelsen skal ske så hurtigt som muligt og så vidt muligt 2 dage inden mødets afholdelse, d.v.s. normalt mandag formiddag, når statsrådsmødet afholdes onsdag.

Alle sager fra vedkommende ministerium sendes så vidt muligt samlet. Kan enkelte sager ikke sendes indenfor den nævnte frist på 2 dage, bør de øvrige sager ikke vente, men sendes så vidt muligt med respekt for 2-dages fristen sammen med følgebrevet. De forsinkede sager eftersendes så snart som muligt. Hvis de forsinkede sager ikke er opført i følgebrevet, sendes samtidigt et nyt følgebrev.

Sager til Dronningen lægges i kuvert med påskrift "Til Dronningen" og mrk. "Statsråds-sag" i nederste venstre hjørne. Kuverten bringes til Kabinetssekretariatet, Chr. VIII's Palæ på Amalienborg

Sager til Kronprinsen bringes i kuvert med udskrift "Til Hans Kongelige Højhed Kronprinsen" og mrk. "Statsråds-sag" i nederste venstre hjørne. Kuverten afleveres ligeledes i Kabinetssekretariatet, Chr. VIII's Palæ på Amalienborg

Sager til statsministeren, statsrådssekretæren og øvrige ministre bringes i kuvert mrk. "Statsråds-sag" i nederste venstre hjørne.

#### Retsinformation – lovens kundgørelse

Så hurtigt som muligt efter lovforslagets vedtagelse, og senest dagen inden stadfæstelsen, sendes med henblik på lovens kundgørelse i Lovtidende en forhåndsansøgning om optagelse til Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation, Axeltorv 6, 5. sal, 1609 København V. En kopi af forhåndsansøgningen sendes samtidig til Schultz Grafisk, Herstedvang 12, 2620 Albertslund. Forhåndsansøgningen skal være vedlagt et eksemplar af det vedtagne lovforslag påført det forventede sted, den forventede dato og de forventede underskrivere af stadfæstelsen.

Når stadfæstelsen har fundet sted, sendes straks en egentlig optagelsesansøgning pr. fax eller e-mail til Sekretariatet for Retsinformation. Optagelsesansøgningen behøver ikke at indeholde selve loven. Ansøgningen skal blot bekræfte, at loven ønskes optaget i Lovtidende, og det skal af ansøgningen fremgå, hvorvidt stadfæstelsen har fundet sted i overensstemmelse med det i forhåndsansøgningen anførte. Det er således vigtigt at oplyse stedet for stadfæstelsen, dato og underskrivere, navnlig hvis der er sket ændringer i forhold til forhåndsansøgningen om optagelse.

Ministerier, der selv betjener Retsinformations datafangstsystem, skal være opmærksomme på de særlige procedurer, som skal følges i dette system i forbindelse med kundgørelsen af love.

Generelt i forbindelse med forestillinger m.v.

Det bemærkes, at i alle forestillinger – uanset om der resolveres i Dronningens navn af Kronprinsen eller Rigsforstanderen – anvendes ”Deres Majestæt”.

Enhver resolution betegnes som kongelig resolution. Opmærksomheden henledes på, at såfremt en resolution er sket i Dronningens navn bør vendinger som ” ..... har det behaget Deres Majestæt at .....” undgås i henvisninger i efterfølgende forestillinger.

Efter forelæggelsen i Statsråd forsyner ressortministeriet resolutionen i venstre margin med påtegningen ”I Statsråd”. Desuden forsynes resolutionen og den særlige lovekspedition med sted og dato for underskrivelsen. En kopi af forestillingen sendes derefter med fax til Kabinetssekretariatet.

Det skal i øvrigt bemærkes, at Statsministeriet og Kabinetssekretariatet løbende vil overveje anvendelse af elektronisk kommunikation i forbindelse med Statsråd.



## **BILAG**

**Bilag A**

.....ministeriets forestilling til foretagelse i Statsråd om fremsættelse for Folketinget af et forslag til lov / forslag til folketingsbeslutning / om .....

I .....ministeriet er udarbejdet et forslag til lov / forslag til folketingsbeslutning / om .....

Idet jeg vedlægger et eksemplar af lovforslaget / beslutningsforslaget / og de dertil knyttede bemærkninger, tillader jeg mig at indstille:

at det må behage Deres Majestæt at bifalde, at det nævnte forslag til lov / forslag til folketingsbeslutning / om ..... fremsættes for Folketinget.

.....ministeriet, den .....

I ærbødighed

Underskrift (ministeren)

araf.

**Bilag B**

.....ministeriets forestilling om fremsættelse for Folketinget af et forslag til lov / forslag til folketingsbeslutning / om .....

I .....ministeriet er udarbejdet et forslag til lov / forslag til folketingsbeslutning / om .....

Da det vil være af interesse, at denne sag kan fremmes så hurtigt som muligt, tillader jeg mig ved at forelægge sagen gennem Deres Majestæts Kabinetssekretariat, og idet jeg vedlægger et eksemplar af lovforslaget og de dertil knyttede bemærkninger, at indstille:

at det må behage Deres Majestæt at bifalde, at det nævnte forslag til lov / forslag til folketingsbeslutning / om ..... fremsættes for Folketinget, således at sagen forelægges til bekræftelse i førstkommende statsrådsmøde.

.....ministeriet, den .....

I ærbødighed

Underskrift (ministeren)

/Paraf.

**Bilag C**

.....ministeriets forestilling til foretagelse i Statsråd om bekræftelse af resolution af ..... angående fremsættelse for Folketinget af et forslag til lov / forslag til folketingsbeslutning / om .....

Den ..... / har Deres Majestæt / er det ved kongelig resolution / bifaldet, at forslag til lov / forslag til folketingsbeslutning / om ..... fremsættes for Folketinget, således at sagen forelægges til bekræftelse i førstkommende statsrådsmøde.

I overensstemmelse hermed tillader jeg mig, idet .....ministeriets tidligere forestilling i sagen vedlægges, at indstille:

at det må behage Deres Majestæt at bekræfte resolutionen af ..... om fremsættelse for Folketinget af forslag til lov om .....

.....ministeriet, den .....

I ærbødighed

Underskrift (ministeren)

/Paraf.

**Bilag D.1**

.....ministeriets forestilling til foretagelse i Statsråd om stadfæstelse af et af Folketinget vedtaget forslag til lov om .....

Folketinget har den ..... vedtaget vedlagte forslag til lov om .....

Da jeg kan tiltræde lovforslaget, således som det er vedtaget af Folketinget, tillader jeg mig at indstille:

at det må behage Deres Majestæt at stadfæste det af Folketinget vedtagne forslag til lov om .....

idet jeg samtidig tillader mig at forelægge en i overensstemmelse hermed udfærdiget ekspedition til underskrift.

.....ministeriet, den .....

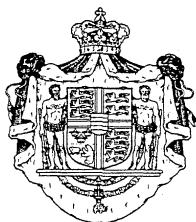
I ærbødighed

Underskrift (ministeren)

/Paraf.

**Bilag D.2**

(side 1)



VI MARGRETHE DEN ANDEN  
AF GUDS NÅDE DANMARKS DRONNING

*Gør vitterligt:*

Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet

**Bilag D.2**  
(side 2)

· Lov  
om

.....  
.....

**Bilag D.2**

(side 3)

Givet på

UNDER VOR KONGELIG HÅND OG SEGL

---

(Underskrift ministeren, under linien)



**Bilag E**

.....ministeriets forestilling om  
stadfæstelse af et af Folketinget  
vedtaget forslag til lov om .....

Folketinget har den ..... vedtaget  
vedlagte forslag til lov om .....

Da jeg kan tiltræde lovforslaget, således  
som det er vedtaget af Folketinget, og  
da det må anses for ønskeligt, at stadfæ-  
stelsen ikke afventer næste statsrådsmø-  
de, men finder sted straks, tillader jeg  
mig ved at forelægge sagen gennem  
Deres Majestæts Kabinets- sekretariat at  
indstille:

at det må behage Deres Majestæt  
at stadfæste det af Folketinget  
vedtagne forslag til lov om  
....., således at sagen forelæg-  
ges til bekræftelse i førstkom-  
mende statsrådsmøde,

idet jeg samtidig tillader mig at fore-  
lægge en i overensstemmelse hermed  
udfærdiget ekspedition til underskrift.

.....ministeriet, den .....

I ærbødighed

Underskrift (ministeren)

/Paraf.

**Bilag F**

.....ministeriets forestilling til foretagelse i Statsråd om bekræftelse af stadfæstelse af et af Folketinget vedtaget forslag til lov om .....

Den ..... / har Deres Majestæt stadfæstet / er der meddelt stadfæstelse af / et af Folketinget vedtaget forslag til lov om ....., således at sagen forelægges til bekræftelse i førstkommende statsrådsmøde.

I overensstemmelse hermed tillader jeg mig, idet jeg vedlægger .....ministeriets tidligere forestilling i sagen, at indstille:

at det må behage Deres Majestæt at bekræfte resolutionen af ..... om stadfæstelse af det af Folketinget vedtagne forslag til lov om .....

.....ministeriet, den .....

I ærbødighed

Underskrift (ministeren)

/Paraf.

**Bilag G**

.....ministeriets forestilling til foretagelse i Statsråd om at et af Folketinget vedtaget forslag til lov om ..... senere må stadfæstes.

Folketinget har den ..... vedtaget vedlagte forslag til lov om .....

Da jeg kan tiltræde lovforslaget, således som det er vedtaget af Folketinget, tillader jeg mig, uanset at den i grundlovens § 42 nævnte frist ikke er udløbet, i Statsrådet at udbede mig Deres Majestæts tilslutning til at forelægge lovforslaget til stadfæstelse gennem Deres Majestæts Kabinetssekretariat, når den i grundlovens § 42 nævnte frist er udløbet, og der ikke forinden er fremsat begæring om folkeafstemning om lovforslaget, og således at stadfæstelsen ikke derefter skal forelægges til bekræftelse i Statsråd.

.....ministeriet, den .....

I ærbødighed

Underskrift (ministeren)

/Paraf.

**Bilag H**

.....ministeriets forestilling om  
stadfæstelse af et af Folketinget  
vedtaget forslag til lov om .....

I statsrådsmødet den ..... / har Deres  
Majestæt / er det ved Kongelig resoluti-  
on / bifaldet, at det af Folketinget ved-  
tagne forslag til lov om ..... fore-  
lægges til stadfæstelse, når den i grund-  
lovens § 42 nævnte frist er udløbet, og  
der ikke forinden er fremsat begæring  
om folkeafstemning om lovforslaget.

Da den nævnte frist nu er udløbet, uden  
at der er fremsat begæring om, at lov-  
forslaget underkastes folkeafstemning,  
tillader jeg mig, idet jeg vedlægger  
.....ministeriets tidligere forestilling,  
at indstille:

at det må behage Deres Majestæt  
at stadfæste det af Folketinget  
vedtagne forslag til lov om .....

idet jeg samtidig tillader mig at fore-  
lægge en i overensstemmelse hermed  
udfærdiget ekspedition til underskrift.

.....ministeriet, den .....

I ærbødighed

Underskrift (ministeren)

/Paraf.

Fra .....ministeren

1. Forestilling om fremsættelse af forslag til lov / forslag til folketingsbeslutning / om .....
2. Forestilling om bekræftelse af fremsættelse af forslag til lov / forslag til folketingsbeslutning / om .....
3. Forestilling om stadfæstelse af forslag til lov om .....
4. Forestilling om bekræftelse af stadfæstelse af forslag til lov om .....
5. Godkendelse af efterfølgende stadfæstelse af forslag til lov om .....

*Til Dronningen*

*Medfølgende forestilling(er) tillader jeg mig herved at forelægge, idet jeg udbeder mig Deres Majestæts allerhøjeste tilladelse til at måtte foredrage sagerne i det forestående statsrådsmøde.*

.....ministeriet, den .....

I ærbødighed

Underskrift (ministeren)

**MINISTERENS TALE  
VED  
FORELÆGGELSE AF LOVFORSLAG I STATSRAÅD**

**Punkt 2.a – Bilag A**

*Fremsættelse af forslag til lov om / forslag til folketingsbeslutning om / .....*

I lovforslaget foreslås det, at / Dette lovforslag tilsigter / ..... (helt kortfattet beskrivelse uden tekniske detaljer).

Jeg skal anmode Deres Majestæt / Deres Kongelige Højhed / om at bifalde, at lovforslaget fremsættes for Folketinget.

**Punkt 2.c – Bilag C**

*Bekræftelse af resolution om fremsættelse for Folketinget af forslag til lov om / forslag til folketingsbeslutning om / .....*

Ved resolution af ..... er det uden for Statsråd bifaldet, at lovforslaget / beslutningsforslaget / kunne fremsættes for Folketinget.

Jeg skal anmode Deres Majestæt / Deres Kongelige Højhed / om her i Statsrådet at bekræfte denne resolution.



**Punkt 3.a – Bilag D.1 og D.2**

*Stadfæstelse af forslag til lov om .....*

Lovforslaget er vedtaget af Folketinget.

Jeg skal anmode Deres Majestæt / Deres Kongelige Højhed / om at stadfæste lovforslaget.

**Punkt 3.c – Bilag F**

*Bekræftelse af stadfæstelse af forslag til lov om .....*

Den ..... er lovforslaget stadfæstet uden for Statsråd.

Jeg skal anmode Deres Majestæt / Deres Kongelige Højhed / om her i Statsrådet at bekræfte denne stadfæstelse.

**Punkt 3.d – Bilag G**

*Referat om efterfølgende stadfæstelse af forslag til lov om ..... (grundlovens § 42)*

Lovforslaget er vedtaget af Folketinget.

Jeg anmoder Deres Majestæt / Deres Kongelige Højhed / om tilladelse til at fremsende lovforslaget til stadfæstelse uden for Statsråd, når 3-dages-fristen, som er fastsat i grundlovens § 42, er udløbet.

*Stadfæstelse af forslag til lov om ..... (privat)*

Folketinget har vedtaget dette lovforslag, der er fremsat af medlemmer af Folketinget.

Jeg skal anmode Deres Majestæt / Deres Kongelige Højhed / om at stadfæste det vedtagne lovforslag.



# AFLEVERINGSFRISTER



LOVTIDENDE



MINISTERIALTIDENDE



[www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk)

Telefon 3332 5222

Telefax 3391 2801

Sekretariatet for Retsinformation, Axeltorv 6, 5., 1609 København V

### **Ordinære hæfter**

Lovtidende A bestilles tirsdag og fredag til udgivelse efterfølgende tirsdag og fredag. Optagelsesansøgninger skal være sekretariatet i hænde på telefax senest kl. 9:00 eller med morgenposten den pågældende dag.

Ministerialtidende er en elektronisk publikation, og forskrifter kan optages, når det ønskes. Den trykte version bestilles den første og tredje torsdag i hver måned til udgivelse den efterfølgende torsdag. Ved bestilling af den trykte version medtages forskrifter, hvor optagelsesansøgningen er sekretariatet i hænde på telefax senest kl. 9:00 eller med morgenposten den pågældende dag.

Optagelsesansøgning og forskrift telefaxes eller sendes til Sekretariatet for Retsinformation. Samtidig sendes kopi af optagelsesansøgningen og forskriften til J.H. Schultz Grafisk A/S.

De ministerier, der selv bruger datafangstsystemet, skal senest samtidig med afsendelse af optagelsesansøgningen have frigivet forskriften i df base.

De ministerier, der ikke selv bruger datafangstsystemet, skal sammen med optagelsesansøgningen sende indlæggesskema til J. H. Schultz Grafisk A/S, så trykkeriet kan frigive forskriften. Skemaer kan rekvireres hos J. H. Schultz Grafisk A/S eller hos sekretariatet.

Endelig godkendt og fejlfri korrektur af alle forskrifter, der skal i Lovtidende eller Ministerialtidende, skal på udstedelsesdagen telefaxes eller sendes til Sekretariatet for Retsinformation.

Datering af forskrifter, der skal i Lovtidende eller Ministerialtidende, foretages ved stadfæstelsen/udstedelsen, jf. § 9 i cirkulære nr. 4 af 10. januar 1966 og pkt. 56, side 26 i vejledning nr. 153 af 22. september 1987. Dette betyder, at dateringen ikke må ske ved aflevering af manus eller diskette til J. H. Schultz Grafisk A/S, men først når den endelige korrektur godkendes til tryk.

### **Hastehæfter**

Love samt kongelige anordninger og bekendtgørelser, der sætter love helt eller delvist i kraft, udgives dagen efter stadfæstelsen respektive underskriften. Dette betyder, at disse hæfter skal forberedes flere dage før stadfæstelse/underskrift.

Advar derfor sekretariatet så tidligt som muligt telefonisk og ved lovforslag senest, når 3. behandlingen er fastlagt.

Send optagelsesansøgningen, så snart et lovforslag er vedtaget ved 3. behandling.

Det er særligt vigtigt at orientere sekretariatet i god tid om love, der ikke skal afvente 3 dages fristen i forbindelse med stadfæstelse.

Send optagelsesansøgning på telefaks 3391 2801 eller med bud.

### **Form**

Anmodning om optagelse i Lovtidende eller Ministerialtidende kan anføres direkte på forskriftens første side, blot anmodningens datering og underskrift er letlæselig.

Send ikke optagelsesansøgningen både på telefaks og med post.



### **Endelig godkendt og fejlfri korrektur**

Der er ofte stor travlhed i forbindelse med udgivelse navnlig af Lovtidende A, og risikoen for fejl er særlig stor, når korrekturen er godkendt med rettelser og/eller tilføjelser. Fejl kan medføre, at hæftet skal omtrykkes, eller i værste fald at forskriften må ophæves, og en ny forskrift udstedes. Begge situationer er uhensigtsmæssige og ressourcekrævende. Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at udgifter til omtryk som følge af fejl fra ministeriets side afholdes af ministeriet.

Det er i orden, at ikrafttrædelsesdato og underskriftsdato samt eventuelt nummer og datering på en ny forskrift, der henvises til, er påført i hånden.

### **Overførsel til Retsinformation**

Ministeriet er ansvarlig både for den trykte og den elektroniske version. Hvis ministeriet ikke selv bruger datafangstsystemet, indlægger J. H. Schultz Grafisk forskrifterne i Retsinformation. Det er vigtigt, at trykkeriet får indlæggelseskemaet samtidig med optagelsesansøgningen, da forskriften ellers ikke bliver korrekt gengivet i Retsinformation. Husk, at der er mange flere brugere, som ser forskriften i Retsinformation end i den trykte version.

### **Justitsministeriets "blå" vejledning**

Brug vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter.

### **Ring**

Ring til sekretariatet på tlf. 33 32 52 22, hvis der er tvivlsspørgsmål.

10. januar.

Nr. 4.

## Cirkulære om ikrafttræden og kundgørelse af love og anordninger.

(Til samtlige øvrige ministerier og styrelser).

I overensstemmelse med en foreløbig indstilling fra Lovtidendeudvalget, som den 22. marts 1965 blev nedsat under justitsministeriet, henstiller man, at de nedenfor anførte retningslinier følges med hensyn til ikrafttræden af love og anordninger, herunder såvel kgl. anordninger som ministerielle bekendtgørelser, og med hensyn til fremgangsmåden ved kundgørelse.

### I. Tidspunktet for ikrafttræden.

§ 1. Det bør i almindelighed foretrækkes, at der i love og anordninger angives en bestemt dato for ikrafttræden.

§ 2. Ved den nærmere overvejelse i hvert enkelt tilfælde af, hvilket tidspunkt for ikrafttræden der skal fastsættes, bør der lægges vægt på betydningen af, at der inden ikrafttræden bliver et passende tidsrum, hvori befolkningen kan orienteres om indholdet af reglerne og indrette sig derefter.

Stk. 2. Det bør ved fastsættelsen af tidspunktet for ikrafttræden også tages i betragtning, at kundgørelse i Lovtidende vel i hastende tilfælde kan ske meget hurtigt, men at hensynet til en rationel tilretteleggelse af udgivelsen af Lovtidende taler for, at Lovtidendes redaktion har et rimeligt tidsrum til disposition ved valg af kundgørelsestidspunkt. Ved skønnet over længden af dette

tidsrum bør også hensynet til fremstilling af det fornødne antal særtryk tages i betragtning.

Stk. 3. Findes det påkrævet, at kundgørelse foretages særlig kort tid efter lovens stadfæstelse eller anordningens udstedelse, bør Lovtidendes redaktion underrettes før stadfæstelsen eller udstedelsen.

§ 3. Angivelse af et bestemt tidspunkt for lovens eller anordningens ikrafttræden kan undlades, jfr. lovtidendelovens § 3, hvis loven ikke har umiddelbare retsvirkninger for befolkningen, men alene indeholder bemyndigelse for administrative myndigheder til at udstede retsforskrifter, at træffe afgørelser eller i øvrigt at gennemføre foranstaltninger. Gives sådanne bemyndigelser til lokale, herunder kommunale, myndigheder, vil angivelse af en bestemt ikrafttrædelsesdato dog ofte være hensigtsmæssig.

§ 4. I de undtagelsestilfælde, hvor det er absolut påkrævet, at en lov eller anordning træder i kraft umiddelbart efter kundgørelsen i Lovtidende, vil det, navnlig med hensyn til love, være vanskeligt at angive et bestemt ikrafttrædelsestidspunkt. I disse tilfælde bør det, fremfor den tidligere anvendte formulering „... træder i kraft straks“,

foretrækkes at anvende formuleringen „... træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende“, eller om fornødent „... træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende“.

§ 5. I tilfælde, hvor det findes påkrævet, at lovens eller anordningens virkninger helt eller delvis regnes f. eks. fra kundgørelsen eller undtagelsesvis fra et tidspunkt før kundgørelsen, medens der ikke er noget tilsvarende behov for at fremskynde tidspunktet for lovens eller anordningens håndhævelse eller dens administration i øvrigt, bør der optages en bestemmelse efter følgende retningslinie: „Loven (Lovens §§ ...) har virkning fra den ... (dato) ...“.

*II. Fremgangsmåden ved kundgørelse i Lovtidende.*

§ 6. Samme dag stadfæstelse af en lov har fundet sted, bør et eksemplar af lovforslaget, således som dette er vedtaget ved tredje behandling, sendes til redaktionen af Lovtidende. Ekspeditionens tilbagekomst fra kabinetssekretariatet bør således ikke forventes.

§ 7. Af *kgl. anordninger* bør et eksemplar fremsendes til Lovtidende den dag, anordningen er underskrevet af kongen.

§ 8. *Love og kgl. anordninger* bør ved fremsendelsen til Lovtidende være forsynet med dato og sted for kongens (tronfølgerens eller rigsforstanderens) underskrift, samt angivelse af denne underskrift og af ministerens kontrasignatur.

§ 9. *Ministerielle bekendtgørelser* bør sendes til Lovtidende den dag, de er underskrevet. Eksemplaret (godkendt korrektur) bør ved fremsendelsen være forsynet med dato for underskrift og med en angivelse af denne underskrift og eventuel parafering.

§ 10. Fremsendelser til Lovtidende sker til redaktionen, hvis adresse er Lavendelstræde 1, København K. Fremsendelse kan ske uden følgeskrivelse. Det er tilstrækkeligt at forsyne det pågældende eksemplar med en påtegning: „Til optagelse i Lovtidende“. Det vil i almindelighed være mest hensigtsmæssigt, at eventuel bestilling af særtryk samtidig afgives til trykkeriet.

*Justitsministeriet, den 10. januar 1966.*

K. Axel Nielsen.

/ Niels Madsen.

## Vejledning om udarbejdelse af lovbekendtgørelser.

På grundlag af en indstilling fra Lovtidendevalget, som justitsministeriet nedsatte den 22. marts 1965, angives nedenfor nogle retningslinjer for udarbejdelsen af bekendtgørelser af love.

### I.

#### *Almindelige bemærkninger.*

Ændringslove medfører ofte, at en lovs indhold bliver vanskeligt at overskue. For at undgå sådanne vanskeligheder kan det ministerium, under hvilket loven hører, udfærdige en „bekendtgørelse“ af loven.

En lovbekendtgørelse kan udfærdiges uden særlig hjemmel. Den fremkommer ved, at ændringslovene indarbejdes i den oprindelige lov.

Lovbekendtgørelsen er alene et praktisk hjælpemiddel. Hvis der på grund af fejl opstår uoverensstemmelse mellem lovbekendtgørelsen og de enkelte lovttekster, er det lovtteksterne, der er afgørende.

### II.

#### *Behovet for udarbejdelse af lovbekendtgørelser.*

Ved afgørelsen af, om en lovbekendtgørelse bør udfærdiges, må der først og fremmest lægges vægt på, om loven hyppigt anvendes af en større del af myndighederne eller befolkningen. Der vil f. eks. være større behov for bekendtgørelser af straffe- eller retsplejeloven end af lovene om retslægerrådet og Danmarks Nationalbank. Endvidere har det betydning, om ændringerne er særligt omfattende eller er gennemført ved flere ændringslove. Også ændringernes systematiske karakter bør tillægges vægt. En bekendtgørelse af loven er således mindre nødvendig, når ændringsloven alene indeholder en samlet affattelse af et helt kapitel eller en hel paragraf.

Justitsmin. L.A. j. nr. 1968-702-4

### III.

#### *Betingelser for, at lovbekendtgørelser kan udarbejdes.*

Indarbejdelsen 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 lovttekst, jfr. den vejledning om affattelse af forslag til ændringslove, som er udsendt samtidig med denne vejledning.

Er ændringslovene ikke affattet efter retningslinjerne i den nævnte vejledning, kan det være forsvarligt at indarbejde ændringerne, hvis det er utvivlsomt, at lovbekendtgørelsen får det indhold, som er tilsigtet ved ændringsloven.

Under samme forudsætning kan lovens angivelse af myndigheder ændres. Dette vil især være praktisk, hvis en kgl. resolution har flyttet et bestemt sagområde fra den minister, som nævnes i loven, til en anden minister.

I andre tilfælde kan indholdet af den ændrede bestemmelse angives i en note. På samme måde kan det angives, at en lov, hvortil der henvises, i mellemtiden er ændret, bortfaldet eller afløst af en ny lov.

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.

### IV.

#### *Den praktiske fremgangsmåde.*

1. I overskriften angives lovens navn, men ikke dens nummer og dato:

„Bekendtgørelse af lov om . . . .“.

2. Er der ikke tidligere udfærdiget lovbekendtgørelser, udformes bekendtgørelsens indledning således:

14-11-63864

„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 ..., jfr. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., med de ændringer, der følger af lov nr. ... af ...“.

Udfærdiges lovbekendtgørelsen længere tid, før den sidste af de medtagne ændringslove træder i kraft, kan det være hensigtsmæssigt at gøre opmærksom herpå allerede i indledningen. f. eks. således:

„Den bekendtgjorte lovtæst gælder først fuldt ud fra den ... (evt.: jfr. § 2 i lov nr. ... af ..., der gengives i bekendtgørelsens slutning)“.

3. Ophævede paragraffer anføres i lovbekendtgørelsen med deres oprindelige paragrafnr., men alene med teksten: „(Ophævet)“.

4. Er et særskilt nummereret stykke af en paragraf udgået, uden at ændringsloven udtrykkeligt har ændret de efterfølgende stykkes nummerangivelse, kan en sådan ændring foretages i lovbekendtgørelsen. Det samme gælder numre og litra.

5. 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. (Overgangsbestemmelser, udeladt)“.

6. Bestemmelser om ikrafttræden i den oprindelige lov medtages.

7. I det omfang ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser i ændringslovene fortsat

må antages at have betydning, kan de gives samlet sidst i lovbekendtgørelsen, se f. eks. bekendtgørelse nr. 403 af 23. oktober 1967 af lov om den offentlige sygeforsikring.

Det vil imidlertid normalt ikke af en sådan ordret gengivelse fremgå, hvilke bestemmelser i loven, der berøres af vedkommende ikrafttrædelsesdato. Hvor kendskab til tidspunktet for ændringernes ikrafttræden må antages at have stor praktisk betydning, vil det derfor kunne være hensigtsmæssigt at give yderligere oplysninger. Dette kan ske i forklarende noter til de ikrafttrædelsesbestemmelser, som medtages, eller ved at give ikrafttrædelsesbestemmelserne i omformuleret skikkelse, f. eks. således:

„I loven af ... (dato) ... (ændringsloven) fastsættes i § 2, at de ændringer, som angår §§ 00 og 00, træder i kraft den ..., og at de ændringer, som angår § 00, skal have virkning fra ...“.

Hvis det har betydning for læseren at vide, hvilket indhold de ændrede bestemmelser havde inden ændringslovens ikrafttræden, kan det i den nævnte formulering eller i en note angives, hvad ændringerne går ud på.

Er bestemmelser om ikrafttræden af særlig kompliceret natur, kan det i visse tilfælde være rimeligt at gøre rede for dem ved noter til de pågældende paragraffer i selve loven, se f. eks. noter til §§ 25, 28 og 30 i bekendtgørelse nr. 403 af 23. oktober 1967 af lov om den offentlige sygeforsikring.

8. Hvis den ændringslov, som giver anledning til bekendtgørelsen, har en kort ikrafttrædelsesfrist, bør lovbekendtgørelsen udfærdiges snarest muligt efter ændringslovens gennemførelse og helst således, at den kundgøres i samme nummer af Lovtidende som ændringsloven.

Justitsministeriet, den 18. november 1969.

Knud Thestrup.

/ Gersing.

Bilag 14

JUSTITSMINISTERIET  
Sekretariatet for Retsinformation

0169

»Vægtnergården«,  
Axeltorv 6, 5. sal, 1609 København V  
Telefon 33 32 52 22 Telefax 33 91 28 01

Journalnummer 1991-9-26  
København, den 6. februar 1992

Til samtlige ministerier  
Dok. 1211K

På baggrund af en henvendelse af 5. september 1991 til Folketingets Formand fra Folketingsmedlem Knud Glønborg om at forbedre folketingsmedlemmers mulighed for at skabe sig et overblik over, hvad der er gældende lov, har Folketingets Formand ved skrivelse af 30. september 1991 anmodet justitsministeren om at overveje muligheden af at øge hyppigheden af udstedelsen af lovebekendtgørelser begrundet i, at det er et reelt problem for både medlemmerne af Folketinget og borgerne i almindelighed at finde ud af, hvad der er gældende lov.

Justitsministeren har ved skrivelse af 8. oktober 1991 til Folketingets Formand erklæret sig enig i, at det er overordentlig vigtigt, at der består en let adgang for Folketingets medlemmer, administrative myndigheder og borgerne til at danne sig et overblik over et konkret lovområde. Det understreges imidlertid samtidig, at det er det enkelte ministerium, som er ansvarlig for udstedelse af lovebekendtgørelser og som har denne forpligtelse til at give Folketinget, myndighederne og borgerne en let adgang til det enkelte lovområde.

Samtidig oplyste justitsministeren, at Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation, hvor der er lejlighed hertil, vil gøre ministerierne opmærksom på de synspunkter vedrørende udstedelsen af lovebekendtgørelser som Folketingets Formand og justitsministeren deler.

Endvidere blev Sekretariatet på Retsinformationsrådets 25. møde den 21. oktober 1991 anmodet om at tilskrive ministerierne med henstilling om i videst muligt omfang at tilrettelægge de administrative rutiner

i forbindelse med lovsagers forberedelse således, at en lovbekendtgørelse - eller subsidiært en datasammenskrivning - foreligger udarbejdet samtidig med det vedtagne lovforslag og senest ved dets stadfæstelse.

Udstedelsen af lovbekendtgørelser er tillige et udtryk for en kvalitativ regelforenklings, eftersom det formindsker mængden af love, ændringslove og lovbekendtgørelser, der skal gennemses for at udfinde gældende ret. Den udvikling i lovgivningskompleksiteten, der har kunnet konstateres de seneste år, karakteriseret ved en øget anvendelse af samlelove og vedtagelse af flere ændringslove til samme lov samtidig, intensiverer i sig selv behovet for en hurtig og løbende udstedelse af lovbekendtgørelser.

I Retsinformationssammenhæng vil indlægning af en lovbekendtgørelse endvidere medføre, at den indarbejdede lov og lovændringerne overføres til de historiske baser. I basen med aktuelle love vil lovområdet således alene være repræsenteret af den sidst udstedte lovbekendtgørelse. I relation til Finansministeriets og Sekretariatets løbende analyser i regelsaneringsmæssig sammenhæng ved hjælp af Retsinformation, vil udstedelsen af lovbekendtgørelser således bevirke et fald i mængden af love i aktuel base. Samme virkning har indlægning af datasammenskrivninger ikke.

Sekretariatet skal anbefale, at der ved bestilling af sætning af lovbekendtgørelser til J.H. Schultz Grafisk A/S gives besked om, at satsen skal gemmes. På grundlag af denne sats vil der nemmere og billigere kunne fremstilles en ny lovbekendtgørelse, når det igen bliver aktuelt at revidere lovbekendtgørelsen. Det kan iøvrigt oplyses, at J.H. Schultz Grafisk A/S i øjeblikket kun er forpligtet til at gemme satsen 2 måneder uden beregning herfor. Opbevaring for en længere periode skal aftales med trykkeriet og der betales særskilt et mindre beløb herfor.

Endvidere vil en lovbekendtgørelse kunne sættes på grundlag af en udskrift fra Retsinformation af en datasammenskrivning, eller af en tidligere lovbekendtgørelse med fornødne rettelser, fremfor udfærdigelse af nyt manuskript.

Sekretariatet for Retsinformation skal således foranlediget samt på baggrund af det store antal love, der blev vedtaget i december, hvoraf 2/3 er ændringslove, herunder love der samtidig ændrer i flere love, henstille til ministerierne om at øge hyppigheden af udstedelsen af lovbekendtgørelser af hensyn til Folketinget, de retsanvendende myndigheder og borgernes mulighed for på en nem måde at danne sig et overblik over et givent lovområde.

P.S.V.



**L. Engelbrecht**  
direktør

dok. 7041K

PG/ss





## **Benævnelser af traktatbestemmelser, institutioner m.v. efter Nice-traktatens ikrafttræden den 1. februar 2003**

EU-udvalget har besluttet, at ministerier m.v. følger de retningslinier for citeringen af artikler fra EF- og EU-traktaterne, som Rådssekretariatet har fastlagt.

Man bør derfor henvise til traktaternes artikler på følgende måde:

”... med hjemmel i EF-traktatens artikel 95”.

”.. i overensstemmelse med de mål, der er angivet i EU-traktatens artikel 11”.

De retningslinier, som EF-domstolen følger, og som den har orienteret om i ugeoversigten nr. 31/98, følges således ikke af Rådet (Domstolen anvender følgende citering: ”artikel 2 EF” (EF-traktatens artikel 2) eller ”artikel 11 EU” (EU-traktatens artikel 11)).

Derudover kan oplyses følgende om de korrekte benævnelser på EU-institutioner, retsakter mv.:

Nice-traktaten er en ændringstraktat. Den ændrer både i EF-traktaten og EU-traktaten. Det vil efter Nice-traktatens ikrafttræden i almindelighed alene være relevant at henvise til bestemmelserne i henholdsvis EF-traktaten og EU-traktaten.

EF-traktaten (1. søjle)

EU-traktaten (2. og 3. søjle)

EU-retten, uanset om sagen vedrører 1. eller 2. eller 3. søjle. Men: EF-direktiver eller EF-forordninger, eller blot direktiver eller forordninger

Rådet for Den Europæiske Union eller blot Rådet

Rådssekretariatet ved Den Europæiske Union

Europa-Kommissionen eller blot Kommissionen

Europa-Parlamentet eller blot Parlamentet

De Europæiske Fællesskabers Domstol eller blot EF-domstolen

Før den 1. februar 2003: EF-Tidende. Fra og med den 1. februar 2003: EU-Tidende

EU-medlemsland, EU-borger, EU-virksomhed, EU-institutioner osv.

Fællesskabet indgår internationale aftaler (1. søjle). Det er alene fællesskabet, der har fået tillagt status som juridisk person, jf. EF-traktatens artikel 281.

**Bilag 16**

Vejledning om notehenvisninger i love og administrative forskrifter, der gennemfører EF-retsakter, m.v.

VEJ nr 134 af 02/12/2002 (Gældende)

Lovgivning som forskriften vedrører

Ingen

Senere ændringer til forskriften

Forskriftens fulde tekst

**Vejledning om notehenvisninger i love og administrative forskrifter, der gennemfører EF-retsakter, m.v.**

Efter en rådsbeslutning fra 1990 skal alle EF-direktiver indeholde en forpligtelse for medlemsstaterne til at henvise til det pågældende direktiv i gennemførelsesforskrifterne. Formålet med henvisningen er at gøre den EU-retlige baggrund for en national regel klar.

De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne. Denne vejledning beskriver navnlig, hvordan henvisningen bør udformes.

1. I alle love og administrative forskrifter, der gennemfører direktiver, bør der indsættes en note efter følgende eksempel:

»Loven/Bekendtgørelsen [indeholder bestemmelser, der] gennemfører [dele af] Europa-Parlamentets og Rådets/Kommissionens direktiv XX/XXX/EF af 1. januar 2002 [om ], (EF-Tidende 2002 nr. L XXX, side X).«

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

Hvis et direktiv ikke kræver særlige gennemførelsesskridt, fordi gældende ret allerede må anses at opfylde direktivforpligtelserne, er det ikke nødvendigt at foretage nogen ændring alene på grund af henvisningsforpligtelsen.

Der skal ikke indsættes en notehenvisning i love, der alene indeholder bemyndigelse til at udstede gennemførelsesforskrifter. Notens indhold bør i stedet indsættes i selve gennemførelsesforskrifterne.

2. Der kan også indsættes notehenvisning i gennemførelsesforskrifter til andre EF-retsakter f.eks. kommissionsbeslutninger der ikke indeholder en udtrykkelig henvisningsforpligtelse, hvis det findes hensigtsmæssigt for at oplyse om gennemførelsesforskriftens EU-retlige baggrund.

Retsakter, der er vedtaget på områder, hvor Danmark har forbehold i henhold til Edinburgh-afgørelsen, er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark, jf. Protokol nr. 5 til Amsterdam-Traktaten om Danmarks stilling. Såfremt sådanne retsakter gennemføres i dansk ret, er det ikke nødvendigt at indsætte en notehenvi-  
sning.

3. Forordninger gælder ifølge EF-traktatens artikel 249 umiddelbart i medlemsstaterne og må som udgangspunkt ikke gennemføres i national ret. Hvis det af praktiske grunde er hensigtsmæssigt, kan bestemmelser i en forordning dog 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 knyttes en note til forslaget titel efter følgende eksempel:

»I loven/bekendtgørelsen er medtaget visse bestemmelser fra Rådets forordning nr. XXX/XX/EF af 1. januar 2002 [om ], (EF-Tidende 2002 nr. L XXX, side X). Ifølge artikel 249 i EF-traktaten gælder en forordning umiddelbart i hver medlemsstat. Gengivelsen af disse bestemmelser i loven/bekendtgørelsen er således udelukkende begrundet i praktiske hensyn og berører ikke forordningens umiddelbare gyldighed i Danmark.«

4. Et forslag til ændringslov eller en ændringsbekendtgørelse, som gennemfører et direktiv, bør ud over sin egen note indeholde en bestemmelse, der fastsætter indholdet af noten i den ændrede lov eller bekendtgørelse.

Bestemmelsen kan udformes således:

»1. Som fodnote til lovens/bekendtgørelsens titel indsættes:

»1) [noteteksten]«.

5. Erstatte en ny hovedlov eller bekendtgørelse en ældre lov eller bekendtgørelse, der gennemfører en EF-retsakt, bør noten gentages i den nye forskrift, der fremover skal gennemføre retsakten.

6. Hvis et lovforslag ved en fejl er vedtaget uden note, kan noten kun indsættes ved en lovændring. Såfremt det af bemærkningerne til lovforslaget klart fremgår, at loven havde til formål at gennemføre en fællesskabsretlig 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 XX/XXX af 1. januar 2002 [om ], (EF-Tidende 2002 nr. L XXX, side X). Ved en fejl blev der imidlertid ikke indsat en note i lovforslaget.«

7. I forslag til love, der omskriver et direktiv, bør direktivet i almindelighed optages som bilag til lovforslaget efter lovforslagets bemærkninger, jf. Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 § 21. 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.

8. Hvis et lovforslag eller et forslag til en administrativ forskrift skal notificeres i henhold til informationsproceduredirektivet, skal der indsættes en note efter følgende eksempel, jf. § 7 i bekendtgørelse nr. 190 af 20. marts 2001 om EU's informationsprocedure for tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester:

»Loven/Bekendtgørelsen har som udkast været notificeret i overensstemmelse med Europa-

Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF (informationsproceduredirektivet) som ændret ved direktiv 98/48/EF.«

9. Cirkulæreskrivelse nr. 68 af 15. maj 1991 om henvisning i gennemførelsesforskrifter til direktiver bortfalder.

*Justitsministeriet, den 2. december 2002*

Lene Espersen

/Nina Holst-Christensen



## UDENRIGSMINISTERIET

Til  
samtlige ministerier

Asiatisk Plads 2  
DK-1448 København K  
Telefon +45 33 92 00 00  
Telefax +45 32 54 05 33  
E-mail: um@um.dk  
Telex 31292 ETR DK  
Telegram adr. Etrangeres  
Girokonto 3 00 18 06



Bilag

Journalnummer  
3.S.123-5.a

Kontor  
JT.1

1. december 1999

### Opfølgning af Folketingets betænkning om forbedret lovkvalitet m.v. af 7. maj 1999 specielt i forbindelse med indgåelse af traktater

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen er i Betænkning og indstilling over ændring af forretningsordenen for Folketinget (forbedret lovkvalitet m.v.) af 7. maj 1999 fremkommet med en række forslag til forbedret lovkvalitet i forbindelse med indhentelse af Folketingets samtykke til indgåelse af traktater m.v. og opfølgning heraf, jf. afsnit 2.d.

Regeringen har besluttet at imødekomme Folketingets ønsker om forbedring af lovkvaliteten på det traktatmæssige område. Med henblik herpå anmodes ministerierne om i fremtiden at følge nedenstående retningslinier:

- I det omfang indhentelse af Folketingets samtykke til indgåelse af en traktat følger af grundlovens §19, og der ikke er tale om et særskilt forslag til folketingsbeslutning om ratifikation (tiltrædelse eller godkendelse), men om et *stiltiende* samtykke i forbindelse med gennemførelse af den nødvendige lovgivning, bør det udtrykkeligt fremgå af bemærkningerne til lovforslaget, at der samtidig er tale om indhentelse af ratifikationssamtykke. Det bør tillige oplyses, om regeringen planlægger at tage eventuelle *forbehold* til traktaten og i givet fald at acceptere respektive ikke acceptere eventuelle *klageprocedurer* eller andre internationale mekanismer, der måtte være hjemlet til sikring af statens overholdelse af traktaten. Endelig bør det af bemærkningerne fremgå, hvorledes den danske retstilstand i øvrigt lever op til traktatens krav.



- I tilfælde, hvor Folketingets samtykke til indgåelse af en traktat i henhold til grundlovens §19 indhentes ved et særskilt forslag til folketingsbeslutning om ratifikation (tiltrædelse eller godkendelse), hvilket typisk vil ske ved udenrigsministerens foranstaltning, bør det af bemærkningerne til beslutningsforslaget fremgå, hvorledes den danske retstilstand lever op til traktatens krav, herunder hvorledes og efter hvilken tidsplan traktaten vil blive gennemført. Det bør også i sådanne tilfælde oplyses, om regeringen planlægger at tage eventuelle *forbehold* til traktaten og i givet fald at acceptere respektive ikke acceptere eventuelle *klageprocedurer* eller andre internationale mekanismer, der måtte være hjemlet til sikring af statens overholdelse af traktaten.
- Det er Udenrigsministeriets praksis at rådføre sig med det Udenrigspolitiske Nævn forud for både vedtagelse på en international konference og senere undertegnelse (med forbehold om ratifikation) af en traktat, der skønnes at indeholde forpligtelser af større betydning. Regeringen finder, at det vil være rigtigt, at en tilsvarende praksis indføres i forhold til Folketingets *fagudvalg* med hensyn til traktater (forvaltningsoverenskomster) af større *fagpolitisk* betydning. Forud for vedtagelse og undertegnelse af traktater, som skønnes at indeholde forpligtelser af større fagpolitisk betydning, bør ministerierne derfor give en orientering til vedkommende fagudvalg.
- Regeringen har besluttet at imødekomme Folketingets ønske om, at der én gang årligt udarbejdes en fortegnelse over (a) traktater, som Danmark har *undertegnet*, men endnu ikke ratificeret, og (b) traktater, som Danmark har *ratificeret*, men som endnu ikke er trådt i kraft. Med henblik på at kunne udfærdige den udbedte fortegnelse anmodes ministerierne om i fremtiden løbende at holde Udenrigsministeriet (Traktatcentralen) underrettet om (a) traktater inden for det enkelte ministeriums ressort, som Danmark har undertegnet, men endnu ikke har ratificeret, og (b) traktater inden for det enkelte ministeriums ressort, som Danmark har ratificeret, men som endnu ikke er trådt i kraft.

F.M.



Friis Arne Petersen  
Direktør

Bilag 18

JUSTITSMINISTERIET  
Lovafdelingen  
SLOTSHOLMSGADE 10  
1216 KØBENHAVN K.  
33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

ILA00290  
J. nr. 1996-730-0346  
+ bilag 28 JUNI 1996  
Den

Til samtlige ministerier.

Ved lov nr. 474 af 12. juni 1996 om ændring af straffeloven er der fastsat regler om strafansvar for juridiske personer. Loven træder i kraft den 1. juli 1996. Loven bygger på Straffelovrådets betænkning nr. 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar. Et eksemplar af "hvidbogen" vedrørende loven og Straffelovrådets betænkning vedlægges til orientering.

Hovedformålet med loven er at indføre nogle generelle bestemmelser om kollektivansvar i straffeloven. De nye regler omfatter også lovovertrædelser, der begås af staten eller kommuner.

Loven indebærer, at kollektivansvar efter omstændighederne kan gøres gældende over for visse større enkeltmandsvirksomheder, hvis virksomheden kan sidestilles med et selskab, jf. straffelovens § 26, stk. 2, som affattet ved lovens § 1, nr. 1. Der henvises herved til pkt. 3.2.a. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og til bemærkningerne til den pågældende bestemmelse i lovforslagets § 1, nr. 1.

Det er ved lovens vedtagelse forudsat, at 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."

Allerede gældende bestemmelser om hjemmel til selskabsansvar forudsættes ændret i overensstemmelse hermed ved førstkomende lejlighed. Der henvises herved til pkt. 3.1. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og til bemærkningerne til straffelo-

- 2 -

vens § 25 i lovforslagets § 1, nr. 1.

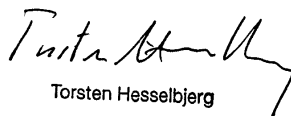
Herudover skal der foretages en kritisk vurdering af, om gældende bestemmelser om strafansvar for enkeltpersoner for lovovertrædelser, som ikke kan bebrejdes de pågældende (objektivt individualansvar), kan ophæves, eller om der på det pågældende lovområde foreligger afgørende grunde til at opretholde en hjemmel til denne skærpede ansvarsform. Det forudsættes, at der af de berørte ministerier ved førstkommende lejlighed tages initiativ til en sådan vurdering.

Endvidere forudsættes de bestemmelser, der er nævnt i bemærkningerne til lovforslaget, og som de pågældende ministerier allerede nu anser for unødvendige, ophævet. Endelig fremgår det, at der kun under ganske særlige omstændigheder bør indføres regler om objektivt individualansvar på nye lovområder. Der henvises herved til pkt. 2.7. og 3.2.b. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget. I øvrigt henvises til Retsudvalgets betænkning af 7. maj 1996 over lovforslaget, hvoraf det vedrørende bestemmelser om objektivt individualansvar fremgår, at et flertal i Retsudvalget er af den opfattelse, at der på nogle områder, bl.a. Trafik-, Arbejds-, Landbrugs- og Fiskeri- og Miljø- og Energiministeriets områder bør opretholdes bestemmelser om objektivt individualansvar, som også fremført i de pågældende ministeriers svar.

Justitsministeriet vil i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af andre ministeriers lovforslag påse, at nye bestemmelser om hjemmel til strafansvar for juridiske personer affattes som nævnt ovenfor, medmindre der tilsigtes afvigelser fra den almindelige ordning.

Justitsministeriet vil endvidere søge at sikre, at lovforslag fremover udformes i overensstemmelse med de forudsætninger vedrørende objektivt individualansvar, der er knyttet til de nye bestemmelser om strafansvar for juridiske personer.

P.M.V.



Torsten Hesselbjerg

