



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget  
Udvalget for Forretningsordenen  
Christiansborg  
1240 København K

Dato: 24. marts 2009  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2009-792-0842  
Dok.: BBO41077

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 1 (Alm. del), som Folketingets Udvalg for Forretningsordenen har stillet til justitsministeren den 10. marts 2009. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Niels Helveg Petersen (RV).

Brian Mikkelsen

/

Jens-Christian Bülow

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**Spørgsmål nr. 1 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen  
(Alm. del):**

”Justitsministeren bedes gøre rede for, om myndigheder kan håndhæve foreslåede regler forud for reglernes vedtagelse, stadfæstelse og kundgørelse samt gøre rede for Justitsministeriets vurdering af, om den førte administration, hvorefter SKAT allerede fra fremsættelsestidspunktet administrerer efter de i lovforslaget foreslåede regler, er forenelig med grundlovens § 22. Der henvises til Justitsministeriets Vejledning om lovkvalitet, juni 2005, side 39 til 40, hvor det bl.a. fremgår:

»Tilbagevirkende kraft: »Grundlovens § 22 indeholder følgende bestemmelse om loves ikrafttræden og kundgørelse: »§ 22. Et af Folketinget vedtaget lovforslag får lovkraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af kongen. Kongen befaler lovens kundgørelse og drager omsorg for dens fuldbyrdelse.« For at afgøre, hvilket tidspunkt lovgivningsmagten kan fastsætte for en lovs ikrafttræden, kan det være hensigtsmæssigt at sondre mellem to problemstillinger:

- a) Det tidspunkt, fra hvilket myndighederne kan anvende loven (håndhævelsestidspunktet), og
- b) det tidspunkt, fra hvilket kendsgerninger afføder retsvirkninger i overensstemmelse med loven (gyldighedstidspunktet).

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

**Svar:**

1. Som det er anført i det stillede spørgsmål, indeholder grundlovens § 22 følgende bestemmelse om loves ikrafttræden og kundgørelse:

”§ 22. Et af folkettinget 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.”

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 ikrafttrædelsestidspunkt. I sådanne tilfælde, hvor gyldighedstidspunktet (dvs. det tidspunkt, fra hvilket kendsgerninger afføder retsvirkninger i overensstemmelse med loven) indtræder tidligere end

håndhævelsestidspunktet (dvs. det tidspunkt, fra hvilket myndighederne kan anvende loven), taler man om, at loven har ”tilbagevirkende kraft”.

Der kan således ikke i almindelighed antages at gælde nogen retlig begrænsning i lovgivningsmagtens frihed til i den enkelte lov at træffe bestemmelse om lovens gyldighedstidspunkt, herunder at give den tilbagevirkende kraft. Det følger dog af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7, at straffebestemmelser kun i helt ekstraordinære tilfælde kan tillægges tilbagevirkende kraft. Endvidere vil bebyrdende lovgivning med tilbagevirkende kraft efter omstændighederne kunne indebære et ekspropriativt indgreb. Disse problemstillinger skal ikke omtales nærmere i denne sammenhæng.

Det skal dog fremhæves, at det ud fra almindelige retssikkerhedsmæssige betragtninger kan give anledning til væsentlige principielle betænkeligheder at gennemføre bebyrdende love med tilbagevirkende kraft, og at en sådan fremgangsmåde derfor kun bør benyttes, når afgørende hensyn gør det påkrævet. Om baggrunden for de anførte retssikkerhedsmæssige betænkeligheder kan der nærmere henvises til bl.a. Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet (juni 2005), side 39 f.

2. Det lovforslag om midlertidig udskydelse af betalingsfristerne for indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms (L 154), som skatteministeren fremsatte den 25. februar 2009, indeholder følgende bestemmelse om ikrafttræden:

”§ 10. Loven træder i kraft den 13. marts 2009.  
*Stk. 2.* Lovforslaget kan stadfæstes straks efter vedtagelsen.  
*Stk. 3.* Loven har virkning fra den 25. februar 2009.”

Af lovforslagets bemærkninger til den pågældende bestemmelse fremgår følgende:

”Til stk. 1 og 2

Det foreslås, at lovforslaget træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende, og det foreslås, at lovforslaget kan stadfæstes straks efter vedtagelsen.

Disse forslag om ikrafttrædelse og stadfæstelse skal ses i sammenhæng med, at lovforslaget efter det foreslåede stk. 2 tillægges virkning fra den 25. februar 2009. Det vil sige forud for en eventuel vedtagelse. På den baggrund er det nødven-

digt, at lovforslaget kan stadfæstes hurtigt, således at det kan træde i kraft hurtigst muligt.

Til stk. 3

Det foreslås, at loven får virkning fra og med den 25. februar 2009. Dette er fristen for angivelse af moms for januar måned for virksomheder med kalendermåneden som afregningsperiode. Den foreslåede regel om virkningstidspunktet sikrer dermed, at lovforslaget kan få virkning for disse angivelser og dermed for fristerne for betaling af januar-momsen for virksomheder med kalendermåneden som afregningsperiode.”

I lovforslagets almindelige bemærkninger (pkt. 5 om kommunikation) er anført følgende:

”Grundet den korte tidsfrist mellem regeringens præsentation af initiativet om udskydelse af betalingsfrister for indeholdt A-skat og moms og de første betalingsfrister, som udskydes, har Skatteministeriet og SKAT iværksat en omfattende informationskampagne. Oplysning om initiativet er præsenteret på Skatteministeriets hjemmeside og SKAT's hjemmeside. Initiativet har også været omtalt i nyhedsudsendelser i tv.

SKAT har udsendt mails til alle virksomheder, som SKAT har e-mailadresser på, med information om de ændrede frister for betaling af indeholdt A-skat og moms.

Derudover har SKAT indrykket annoncer i en række dagblade. Den første annonce fortæller om, at de større virksomheders frist den 25. februar 2009 for angivelse og betaling af moms for januar måned er udskudt til den 25. marts 2009, samt at større virksomheders frist den 27. februar for betaling af indeholdt A-skat for februar måned er udskudt til 31. marts 2009. Den anden annonce orienterer virksomhederne med frist den 2. og 10. marts om deres fristudskydelse. (Fristen den 2. marts vedrører små virksomheder med kvartalsafregning). Samtidig bliver der henvist til, at man kan se en oversigt over alle udskudte frister på [www.skat.dk](http://www.skat.dk).

Derudover bliver informationen lagt inde i SKAT's indberetningssystemer, hvor virksomhederne indberetter moms og indeholdt A-skat.

Oplysningen om udskydelse af momsfrister vil således fremgå af TastSelv Erhverv, hvor virksomhederne indberetter moms. Hvis en virksomhed ikke måtte være opmærksom på, at fristen for angivelse og betaling af moms er udskudt, vil virksomheden opdage det senest, når momsens forsøges angiv-

vet i TastSelv Erhverv. Det bemærkes, at praktisk talt alle virksomheder anvender den digitale indberetningsløsning i TastSelv Erhverv.

Tilsvarende vil oplysningen om udskydelsen af fristen for at indbetale indeholdt A-skat fremgå af den digitale løsning for indberetning til indkomstregisteret. Når virksomheden logger ind i systemet, vil der være oplysninger om, at det indberettede beløb først skal indbetales senere.

På den måde vil alle virksomheder, der anvender de digitale løsninger, blive mindet om at betalingsfristen er udskudt, når de logger ind i systemet. Skulle informationen om udskydelsen af betalingsfristen være undgået virksomhedens opmærksomhed, vil informationen i indberetningssystemerne således fange de sidste virksomheder. Skulle det alligevel smutte for nogle virksomheder, og pengene bliver indbetalt for tidligt, er der indsat hjemmel i lovforslaget til, at SKAT kan udbetale beløbet til virksomheden igen med henblik på, at virksomheden indbetaler beløbet igen, når den udskudte frist oprinder.”

**3.** Som det er fremgået ovenfor under pkt. 1, antages grundloven ikke at være til hinder for, at en lov bestemmer, at den skal finde anvendelse på forhold, som ligger forud for dens formelle ikrafttrædelsestidspunkt.

Grundloven indeholder således ikke et forbud mod at tillægge love tilbagevirkende kraft. Den foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelse i lovforslagets § 10 – hvorefter loven har virkning fra fremsættelsestidspunktet – rejser derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke i sig selv spørgsmål i forhold til grundloven. Det bemærkes i den forbindelse, at ordningen (som er frivillig) må anses for at være af begunstigende karakter, og at de almindelige retssikkerhedsmæssige betragtninger, der som nævnt ovenfor under pkt. 1 knytter sig til love med tilbagevirkende kraft, derfor ikke gør sig gældende.

Derimod antages det – som også nævnt ovenfor under pkt. 1 – at en lov først kan håndhæves, når den er vedtaget, stadfæstet og kundgjort.

Dette gælder også i relation til det omhandlede lovforslag om midlertidig udskydelse af betalingsfristerne for indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms, og det har således efter Justitsministeriets opfattelse ikke været muligt for skattemyndighederne at håndhæve de i lovforslaget foreslåede regler allerede fra fremsættelsestidspunktet. Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet ikke har taget stilling til, om skattemyndighederne efter de regler, der var gældende på tidspunktet for den

iværksatte administration, har haft hjemmel til at udskyde virksomhedernes indbetalinger af indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms. Dette spørgsmål henhører således under Skatteministeriet.