

Love bør ikke indeholde overflødig stof

steren anmodet samtlige ministerier om at vurdere behovet for disse aldersgrænser i forbindelse med kommende ændringer af de pågældende love.

Et andet område, hvor spørgsmålet om ensartet regulering af beslægtede problemer, har givet anledning til debat, er spørgsmålet om offentliggørelse af tilsynsresultater. (Se herom nærmere FT 2000-01, side 1588 f).

IV. Love bør ikke indeholde overflødig stof

Kravet om, at en lov ikke må indeholde overflødig stof, er vigtigt. For det første betyder overflødige regler med deres udvidelse af lovstoffets omfang en væsentlig forringelse af dets overskuelighed. Men hertil kommer, at sådanne regler kan volde de retsanvendende myndigheder betydeligt besvær. Det kræver ofte en indgående undersøgelse, før det kan fastslås, at en regel virkelig er overflødig.

Der er næppe heller tvivl om, at de fleste, der arbejder med lovforberedelse, søger at undgå overflødige regler. Undertiden forekommer det dog, at sådanne regler bevidst optages i teksten. Det drejer sig da gerne om almindelige regler, f.eks. straffelovens konfiskationsregler, der gentages i lovteksten i en særlov ud fra det synspunkt, at deres anvendelse på det specielle område derved markeres over for domstole eller andre myndigheder. Herved tilsidesætter man imidlertid ikke alene de ovenfor nævnte hensyn. Man overser samtidig, at et princip, hvorefter den almindelige regel gentages i de specielle love, aldrig vil kunne gennemføres på en konsekvent måde. Det bliver ganske tilfældigt, hvilke love der gentager eller henviser til den almindelige regel, og hermed skabes en uheldig uvished med hensyn til denne regels anvendelsesområde.

Nedenfor skal omtales nogle spørgsmål af praktisk betydning ved afgørelsen af, hvad der må anses for overflødig og derfor udelades i lovteksten.

1° Kun retsregler

En lov bør være en samling af retsregler og ikke andet. Den bør hverken indeholde begrundelser for lovgivningen eller rene »informationer«.

Det er dog i de senere år blevet almindeligt, at love i den første paragraf indeholder en formålsbestemmelse, der angiver de målsætninger, loven skal søge at opnå, og de hensyn, der skal varetages. Se f.eks. § 1 i lov om miljøbeskyttelse, jf. lbkg. nr. 698 af 22/9 1998 og § 1 i lov nr. 418 af 31/5 2000 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet.

Behøvet for sådanne formålsbestemmelser kan diskuteres. De har dog den retlige funktion, at de ofte vil kunne bidrage til fortolkningen af de bemyndigelser til en minister eller anden administrativ myndighed, der er indeholdt i loven.

Bestemmelser af rent informativ karakter forekommer navnlig som oplysninger om, at der om et angivet spørgsmål gælder regler fastsat i en anden lov. Sådanne bestemmelser kan ofte omskrives til regler, der nærmere afgrænser området for den lov, de er optaget i.

§ 3

2^o *Gentagelse af regler i andre love undgås*

Retsregler, der allerede indeholdes i andre love, bør ikke gentages. Der bør altså ved udformningen af enhver lovregel foretages en konfrontation med den øvrige lovgivning, jf. bemærkningerne ovenfor II, herunder II A 3^o.

Denne konfrontation kan naturligvis føre til, at det findes mest hensigtsmæssigt, at den pågældende regel placeres i den nye lov og ophæves i den ældre.

Heller ikke regler, der følger af generelle uskrevne retsgrundsætninger bør gentages i loven.

3^o *Bemyndigelser til administrationen*

Før der i lovforslaget fastsættes bemyndigelser til administrationen, må det naturligvis nøje overvejes, om disse er påkrævede eller overflødige. Det er tidligere nævnt, at principielle hensyn undertiden kan tale for tilvejebringelse af nærmere præciseret, udtrykkelig lovhjemmel for anordninger, der tidligere er udstedt som anstaltsordninger eller sædvaneretsanordninger, jf. § 1 IV. – Her sigtes imidlertid navnlig til de tjenesteforskrifter, der ofte af vedkommende minister må udstedes til underordnede administrative myndigheder i forbindelse med en lovs gennemførelse. Sådanne forskrifter bør imidlertid udstedes i cirkulæreform og har tilstrækkelig hjemmel i administrationens hierarkiske organisation. Det tjener intet formål at give dem udtrykkelig hjemmel i den enkelte lov. Det var tidligere ret almindeligt, at der i love blev optaget en bemyndigelse til at udstede »de til lovens gennemførelse nødvendige forskrifter«. Sådanne bemyndigelser bør på grund af deres ubestemte karakter undgås. Sigter de alene til tjenesteforskrifter, er de overflødige, sigtes der til andre forskrifter, bør de erstattes med mere præcise bemyndigelser.

Poul Andersen: Forvaltningsret . 44, Poul Andersen . 547, Ross: Statsretlige studier . 187 og 197, Ross II . 483 og 510, Max Sørensen . 213, Peter Germer 94 f. og Zahle I . 349ff.

Hvis der ikke består en instruktionsbeføjelse allerede i kraft af forvaltningens opbygning, er lovhjemmel til udstedelse af tjenesteforskrifter naturligvis nødvendig, f.eks. hvor der skal udstedes tjenesteforskrifter til kommunale myndigheder eller til råd og nævn uden for det sædvanlige administrative hierarki.

Se også Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22/9 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, pkt. 137.

4^o *Hjemmel til at udstede lovbekendtgørelser*

Ændringslove indeholdt tidligere ofte hjemmel til at udstede en bekendtgørelse (lovbekendtgørelse) af den oprindelige lov med de senere ændringer. Sådanne

Særligt om ikrafttrædelses-, ophævelses- og ...

bemyndigelser er imidlertid unødvendige og bør derfor ikke optages i loven. Lovbekendtgørelser er omtalt nærmere nedenfor § 4 XV.

Ross: Statsretlige studier . 190. I de seneste år er formentlig alle lovbekendtgørelser udfærdiget uden lovhjemmel.

V. Særligt om ikrafttrædelses-, ophævelses- og overgangsbestemmelser

A. Ikrafttræden

Spørgsmålet om en lovs ikrafttræden indeholder to underspørgsmål:

1) tidspunktet for myndighedernes anvendelse af loven (»håndhævelses-tidspunktet«) og 2) det tidspunkt, fra hvilket kendsgerninger afføder retsvirkninger i overensstemmelse med lovens regler (»virkningstidspunktet«).

I den statsretlige teori antages det undertiden at følge af grundlovens § 22, at myndighederne ikke kan håndhæve en lov før dens kundgørelse. Derimod står det fast, at grundloven ikke er til hinder for, at en lov har tilbagevirkende kraft, dvs. knytter retsvirkninger til kendsgerninger, der ligger før lovens håndhævelses-tidspunkt, herunder eventuelt før kundgørelsen – eller endog før lovens tilblivelse.

Poul Andersen: Forvaltningsret . 20, Ross I . 342, Ross, U 1946 B . 219, 1959 B . 24 og 116, Max Sørensen, U 1959B . 112, 1963B . 10, L. Nordskov Nielsen, U 1961B . 343. Herluf Bohn, U 1962B . 233, og Max Sørensen . 189-195, Zahle I . 307 ff, Peter Germer . 114 ff.

Det er i og for sig ikke nødvendigt i en lov at optage nogen udtrykkelig bestemmelse om lovens ikrafttræden. I lovtidendeloven, jf. lbkg. nr. 842 af 16/12 1991, bestemmes nemlig, at en lov »træder, for så vidt den ikke indeholder nogen herfra afvigende bestemmelse, i kraft ugedagen efter den dag, da det nummer af Lovtidende, hvori den bekendtgøres, er udgivet«. Det ikrafttrædelsesbegreb, som herved haves for øje, refererer sig antagelig både til håndhævelsen og til spørgsmålet om, på hvilke kendsgerninger loven kan anvendes. Lovtidendeloven er formentlig affattet med henblik på de typiske situationer, hvor loven alene skal anvendes på kendsgerninger *efter* håndhævelses-tidspunktet.

Udover den nævnte mulighed: 1) at loven ikke angiver noget ikrafttrædelsestidspunkt, forekommer følgende tre typer af ikrafttrædelsesbestemmelser: 2) loven træder i kraft straks – om den nærmere formulering se nedenfor – 3) på et i loven angivet tidspunkt eller 4) efter bestemmelse ved ministeriel bekendtgørelse.