

SKR nr 9306 af 14/05/2014 Gældende
 Offentliggørelsesdato: 22-05-2014
 Justitsministeriet

Ændrer i/ophæver

- VEJ nr 9801 af 03/06/2005

Den fulde tekst

Skrivelse om lovtekniske emner

(Til samtlige ministerier)

Justitsministeriet har i folketingsåret 2012-13 haft cirka 190 lovforslag til lovteknisk gennemgang. I den forbindelse har Justitsministeriet bemærket, at en række problemstillinger går igen i Justitsministeriets lovtekniske tilbagemeldinger på lovforslag, og ministeriet finder det på den baggrund hensigtsmæssigt at redegøre nærmere for udvalgte problemstillinger og andre aktuelle emner – herunder af mere generel karakter – af betydning for udarbejdelsen af lovforslag mv.

1. Det faste punkt om hørte myndigheder og organisationer mv. i de almindelige bemærkninger til et lovforslag

De almindelige bemærkninger til et lovforslag bør angive de myndigheder, organisationer mv., der er blevet hørt i forbindelse med lovforbereidelsen.

Høringen bør så vidt muligt gennemføres før fremsættelsen for Folketinget. Er det af tidsmæssige grunde ikke muligt at iværksætte en høring over et lovdokument før fremsættelsen for Folketinget – f.eks. ved lovforslag, der knytter sig til finansloven, og som ønskes behandlet hurtigt med henblik på ikrafttræden ved årsskiftet – bør høring i stedet foretages samtidig med fremsættelsen. Høringsfristen må afpasses efter de nærmere omstændigheder, men bør være så lang, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar.

Af regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen" fremgår det bl.a., at regeringen i tæt samarbejde med Folketinget vil sikre høj lovkvalitet gennem rimelige høringsfrister, der sikrer, at organisationer og andre høringsparter har ordentlig tid til at gennemgå lovforslag og udarbejde kommentarer.

Som opfølgning herpå og med henblik på dels at orientere Folketinget umiddelbart om høringsprocessen for det enkelte lovforslag, dels at skærpe ministeriernes fokus på høringsfristerne, er det besluttet at ændre Justitsministeriets rådgivning om lovkvalitet på følgende vis:

I det faste punkt om hørte myndigheder og organisationer mv. i de almindelige bemærkninger til et lovforslag bør der fremover medtages oplysninger om, hvornår et udkast til lovforslaget er sendt i høring og med hvilken frist. Det bemærkes, at oplysning herom allerede i dag er tilgængelig på Høringsportalen.

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

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

"Et udkast [vores fremhævnning] til lovforslag har i perioden fra den [dato] til den [dato] været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.":

I forlængelse heraf bemærkes det, at et forslag til lov først foreligger på tidspunktet for fremsættelsen af lovforslaget for Folketinget. Det indebærer, at forslag, der sendes i høring inden fremsættelsen, på dette tidspunkt alene foreligger som udkast. Dette bør afspejles i afsnittet om høring som angivet i eksemplet ovenfor.

I de særlige tilfælde, hvor der ikke forinden fremsættelsen af et lovforslag for Folketinget har været sendt et udkast af forslaget i høring, men hvor dette først sker samtidig med fremsættelsen, bør det faste punkt om høring normalt indledes således:

"Et udkast til lovforslag er ikke forinden fremsættelsen sendt i høring, da ... [begrundelse].

Lovforslaget er samtidig med fremsættelsen sendt i høring med frist den [dato] hos følgende myndigheder og organisationer mv.":

I øvrigt bemærkes det, at et lovforslag fremlægges for Folketinget af regeringen, og det forhold, at øvrige ministerier undervejs har haft bemærkninger til et lovdokument, skal således ikke fremgå af oversigten over hørte parter under det faste punkt i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, jf. også Justitsministeriets skrivelse nr. 9663 af 3. november 2011 om lovtekniske emner, afsnit 3.14.

2. Høringsfrister ved bekendtgørelser

På ministermødet den 1. oktober 2013 blev det indskærpet over for ministrene, at høringsfristen for udkast til bekendtgørelser, der regulerer forhold eller er af en karakter, der til en vis grad er sammenlignelig med regulering ved lov, bør fastsættes efter tilsvarende retningslinjer, som gælder for høring over udkast til lovforslag.

Statsministeren har tillige redegjort for denne tilgang på et møde i Udvalget for Forretningsordenen umiddelbart forud for indeværende folketingssamling.

Det indebærer, at høringsfristen for udkast til bekendtgørelser, der regulerer forhold eller er af en karakter, der til en vis grad er sammenlignelig med regulering ved lov, på tilsvarende vis som for udkast til lovforslag må afpasses efter de nærmere omstændigheder, men bør være så lang, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar.

3. Tidlig dialog med relevante organisationer mv. forud for gennemførelse af EU-retsakter

Virksomhedsforum for enklere regler blev nedsat af regeringen i juni 2012 som et rådgivende organ for regeringens arbejde med erhvervsrettet afbureaukratisering.

Virksomhedsforummet har bl.a. foreslået regeringen (forslag nr. 129), at myndigheder forud for udarbejdelse af et endeligt udkast til gennemførelse af EU-regulering indgår i dialog med relevante organisationer for at afklare den mindst byrdefyldte og mest korrekte måde at gennemføre reguleringen på. Der skal ifølge forslaget ikke være tale om en formel høring af organisationerne, således at der indføres en proces med dobbelt høring; formålet er derimod, at myndighedernes tilgang til implementeringen af EU-reguleringen kan kvalificeres på et tidligt stadium.

I den anledning bemærkes følgende:

Det er vigtigt at have klarhed over, hvilken indstilling de myndigheder og organisationer mv., som vil blive berørt af en lovregulering, har til den påtænkte regulering. Dette er bl.a. væsentligt for det pågældende ministeriums vurdering af, om et lovudkast 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.

Muligheden for at indgå i uformel dialog eksisterer allerede i dag og er bl.a. beskrevet i Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet og på det fællesoffentlige digitale lovgivningsværktøj (www.lovprocesguide.dk). Det følger heraf, at det – udover den traditionelle høring – kan overvejes at foretage en tidlig og mere direkte kontakt til målgruppen for lovgivningen, f.eks. virksomheder eller offentlige myndigheder, hvorved der kan indhentes information og konkrete erfaringer, der bidrager til, at den nye lovgivning udformes så hensigtsmæssigt og så lidt administrativt belastende som muligt.

Regeringen har oplyst Virksomhedsforum for enklere regler om, at regeringen ser positivt på forslaget om en uformel dialog mellem myndigheder og relevante organisationer forud for implementeringen af en EU-retsakt.

Justitsministeriet skal derfor henlede ministeriernes opmærksomhed på muligheden for at indgå i en tidlig dialog med relevante organisationer mv. om fremtidig regulering, herunder implementering af EU-regulering.

4. Lovteknisk gennemgang i forbindelse med forelæggelse for regeringen

Alle udkast til lovforslag skal som udgangspunkt forelægges for Justitsministeriet til lovteknisk gennemgang så tidligt som muligt inden fremsættelsen for Folketinget og senest 14 dage før det tidspunkt, hvor det pågældende fagministerium ønsker den lovtekniske tilbagemelding.

Inden forelæggelsen af et lovforslag på ministermøde forelægges forslaget for regeringens koordinationsudvalg. Behandlingen i koordinationsudvalget, der normalt finder sted i ugen inden forelæggelsen på ministermødet, sker normalt i skriftlig procedure.

I tilfælde, hvor der ikke forud for forelæggelsen for regeringens koordinationsudvalg af et udkast til lovforslag er foretaget en lovteknisk gennemgang af forslaget i regi af Justitsministeriet, bør resuméet ledsages af en bemærkning om, at "der tages forbehold for eventuelle lovtekniske bemærkninger".

Lovforslag, der forelægges på ministermøde, bør være umiddelbart klar til fremsættelse i Folketinget. Der bør således ikke være uafklarede lovtekniske spørgsmål på tidspunktet for forelæggelsen på ministermødet.

Det bemærkes i den forbindelse, at ministermødemateriale normalt, medmindre andet er aftalt med Statsministeriet, udsendes til ministermødekredsen senest fredag kl. 12 i ugen inden det pågældende ministermøde (der normalt afholdes om tirsdagen).

5. Konsekvensrettelser i lovens øvrige bestemmelser eller i anden lovgivning

Folketingets Lovsekretariat har oplyst, at der ganske ofte er behov for at stille ændringsforslag under folketingsbehandlingen af et lovforslag som følge af, at de konsekvensrettelser i lovens øvrige bestemmelser eller i anden lovgivning, som de foreslåede ændringer nødvendiggør, ikke er foretaget.

I den anledning skal Justitsministeriet erindre om, at det ikke i forbindelse med forelæggelsen for Justitsministeriet af udkast til ændringslovforslag med henblik på lovteknisk gennemgang kan 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.

Det skal derfor understreges, at det i første række er fagministeriernes ansvar at sikre, at lovgivningen har den fornødne kvalitet, herunder ved at foretage en grundig gennemgang af hele den gældende lov mv. for at undersøge, hvilke yderligere ændringer af teknisk eller indholdsmæssig karakter de foreslåede ændringer fører med sig. Dette er i praksis særlig vigtigt, når der indsættes eller ophæves stykker eller numre mv. i lovteksten med den virkning, at lovens bestemmelser forrykkes.

6. Ændring af ikrafttrædelsestidspunktet ved senere fremsættelse end planlagt

Civilstyrelsen har erfaret, at fagministerierne ofte fremsætter lovforslag senere end påtænkt uden, at der samtidig sker den fornødne tilpasning af lovens ikrafttrædelsestidspunkt.

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

7. Øvrige lovtekniske emner

De lovtekniske problemstillinger, der omtales nedenfor, er udvalgte problemstillinger, som Justitsministeriet i folketingsåret 2012-13 har konstateret jævnligt giver anledning til tvivl mv.

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

"§ X

I arveloven, lov nr. 515 af 6. juni 2007, som ændret ved [...], foretages følgende ændring:"

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

2. Har den lov, der foreslås ændret, en forkortet titel angivet i parentes efter den egentlige titel, indføres den forkortede titel i ændringslovforslagets titel i stedet for at anføre lovens fulde titel.

Dette gælder dog normalt kun i tilfælde, hvor den forkortede titel er en del af den fulde lovtitel som optrykt i Lovtidende; som udgangspunkt kan forkortede titler, der alene er etableret i praksis, ikke træde i stedet for lovens fulde, autoritative titel.

Efter tidligere praksis skulle en lovs fulde titel, herunder en eventuel forkortet titel i parentes, angives i indledningen til den relevante paragraf i et ændringslovforslag, uanset om der i selve titlen til ændringslovforslaget henvises til den forkortede titel på loven.

Med henblik på at ensrette anvendelsen af titler i ændringslovforslagets titel og i indledningen til forslaget's paragraffer er denne praksis imidlertid nu ændret, således at der i indledningen til en paragraf i ændringslovforslaget alene skal henvises til den forkortede titel på tilsvarende vis, som dette sker i forslaget's titel, jf. ovenfor.

Som en undtagelse herfra bør den fulde titel – inklusiv den forkortede titel – dog angives i både ændringslovforslagets titel og indledningen til den relevante paragraf i tilfælde, hvor der med ændringslovforslaget foreslås en ændring af lovens titel.

3. I alle love og administrative forskrifter, der gennemfører direktiver, skal der indsættes en note med reference til EU-Tidende med angivelse af, at loven (indeholder bestemmelser, der) gennemfører (dele af) et nærmere bestemt direktiv. Et forslag til ændringslov eller en ændringsbekendtgørelse, som gennemfører et direktiv, bør desuden ud over sin egen note indeholde en bestemmelse, der indsætter eller ændrer en note i den ændrede lov eller bekendtgørelse. Der kan herved henvises til vejledning nr. 20 af 28. februar 2011 om notehenvisninger i love og administrative forskrifter, der gennemfører EU-retsakter, mv., punkt 2 og 5.

Tilsvarende gælder forslag til ændringslov eller ændringsbekendtgørelse, der begrundet i praktiske hensyn gengiver bestemmelser fra en forordning. Ud over sin egen note derom bør forslaget således også i dette tilfælde indeholde en bestemmelse, der indsætter eller ændrer en note i den ændrede lov eller bekendtgørelse.

Det bemærkes for en god ordens skyld, at der ikke indsættes notehenvisninger i andre tilfælde end beskrevet i vejledningen og det her anførte tilfælde. Det indebærer bl.a., at der ikke indsættes en notehenvisning i love, der alene indeholder bemyndigelse til at udstede gennemførelsesforskrifter (noten bør i stedet indsættes i selve gennemførelsesforskrifterne), eller hvis loven indeholder bestemmelser, der af hensyn til anvendelsen af forordningen supplerer (men ikke gengiver) en forordnings bestemmelser, f.eks. i form af kompetence- eller straffebestemmelser.

4. Ved indsættelse af et nyt afsnit eller kapitel benyttes følgende fremgangsmåde:

"Efter kapitel 4 indsættes:

"Kapitel 4 a
[Titel]

..."

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

Er kapitel 4 sidste kapitel i et afsnit, angives det, om det nye kapitel indsættes i dette eller det følgende afsnit: "Efter kapitel 4 indsættes i afsnit 1:"

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

"Overskriften til *kapitel 4* affattes således:

"Kapitel 4
[Titel]"

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

6. I Folketingstidende offentliggøres de autoritative dokumenter, herunder lovforslag, der behandles i Folketinget. Der vil således ofte kunne være behov for i bemærkningerne til et lovforslag at henvise entydigt til Folketingstidende, f.eks. hvis lovforslaget helt eller delvis er en genfremsættelse af et tidligere lovforslag, eller hvis det for at give et fyldestgørende grundlag for at vurdere forslaget er relevant at henvise til spørgsmål, der tidligere har været behandlet i Folketinget, f.eks. under behandlingen af andre lovforslag, under åbningsdebatten eller i forbindelse med spørgsmål eller forespørgsler.

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

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

Som eksempler på henvi sning til Folketingstidende kan angives følgende:

"Ifølge bemærkningerne [...], jf. Folketingstidende 1964-65, tillæg A, spalte xx. "

"Ifølge bemærkningerne [...], jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side xx. "

"Ifølge bemærkningerne [...], jf. Folketingstidende 2012-13, A, L xxx som fremsat, side xx. "

7. I forslag til ændringslove bør der i almindelighed i et bilag optages paralleltekster, der sammenholder de foreslåede og de gældende bestemmelser.

Parallelteksterne opstilles således, at lovforslagets bestemmelser, herunder også indledningen til ændringslovbestemmelserne samt ikrafttrædelses-, overgangs- og territorialbestemmelserne, optrykkes i én spalte, mens der i en spalte ved siden af optrykkes den gældende formulering af de bestemmelser, der berøres (eller ophæves) af lovforslaget.

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

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
<p>§ 1. Meddelelse af tilladelse er betinget af, at ansøgeren</p> <p>1-4) ---</p> <p>5) betaler et gebyr på 100 kr.,</p> <p>6-8) ---</p> <p>Stk. 2-9. ---</p>	<p style="text-align: center;">§ 1</p> <p>I lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ..., som ændret [bl.a.] ved ..., foretages følgende ændring:</p> <p>1. I § 1, stk. 1, nr. 5, ændres »100 kr.« til: »200 kr.«</p>

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

<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
<p>§ 1. ---</p> <p>Stk. 2-3. ---</p> <p>Stk. 4. Der kan efter ansøgning meddeles tilladelse til [...].</p> <p>Stk. 5. ---</p> <p>Stk. 6. Meddelelse af tilladelse er betinget af, at ansøgeren</p> <p>1-4) ---</p> <p>5) betaler et gebyr på 100 kr.,</p> <p>6-8) ---</p> <p>Stk. 7-8. ---</p> <p>Stk. 9. Ministeren for [...] kan fastsætte nærmere regler om ansøgningens form, jf. stk. 4.</p>	<p>1. I § 1, stk. 4, indsættes efter »efter«: »skriftlig«.</p> <p>2. I § 1, stk. 6, nr. 5, ændres »100 kr.« til: »200 kr.«</p> <p>3. § 1, stk. 9, ophæves.</p> <p style="text-align: center;">§ 2</p> <p>Loven træder i kraft den ...</p> <p style="text-align: center;">§ 3</p> <p>Loven gælder [ikke] for Færøerne og Grønland[, men kan ved kongelig anordning ...].</p>

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

8. Ved udarbejdelse af en lovbekendtgørelse skal en ændringslov, der aldrig har været sat i kraft og efterfølgende er blevet ophævet, ikke medtages i indledningen i lovbekendtgørelsen. Begrundelsen herfor er, at den pågældende ændringslov aldrig har været en del af hovedloven og derfor ikke sammenskrives (indarbejdes) ved lovbekendtgørelsen. Af ordenshensyn bør der dog laves et underafsnit til indledningen, som affattes således:

”Den ændring, der følger af § x i lov nr. xx af [dato], er ikke indarbejdet i denne lovbekendtgørelse, da ændringen efterfølgende er ophævet, jf. § y i lov nr. yy af [dato].”

Der kan henvises til akticavancebeskatningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1298 af 31. oktober 2013, og færdselsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1386 af 11. december 2013.

Den ophævede ændringslov skal herefter ikke nævnes ved senere lovbekendtgørelser.

* * *

Det bemærkes, at Justitsministeriets tidligere skrivelser til samtlige ministerier om lovtekniske emner, som supplerer lovkvalitetsvejledningen, er tilgængelige på www.retsinformation.dk. Nærværende skrivelse vil ligeledes blive gjort tilgængelig på www.retsinformation.dk snarest muligt.

Justitsministeriet står altid til rådighed med vejledning, hvis fagministerierne undervejs i lovgivningsprocessen har spørgsmål af lovteknisk karakter. Justitsministeriets Lovkvalitetskontor kan kontaktes på telefon 7226 8400 eller e-mail jm@jm.dk. Der henvises desuden til www.lovpocesguide.dk.

Justitsministeriet, den 14. maj 2014

Lennart Houmann