

SKR nr 9719 af 11/07/2016 (Gældende)

Udskriftsdato: 5. september 2017

Ministerium: Justitsministeriet

Senere ændringer til forskriften

Journalnummer: Justitsmin., j.nr. 2015-7700-0132

Ingen

Skrivelse om lovtekniske emner

(Til samtlige ministerier)

I forlængelse af Justitsministeriets skrivelse om lovtekniske emner af 8. juli 2015 redegøres hermed nærmere for udvalgte problemstillinger og aktuelle emner – herunder af mere generel karakter – af betydning for udarbejdelsen af lovforslag mv.

I. Forholdet til EU-retten

1.1. Vejledning om Lovkvalitet

Vejledning om Lovkvalitet, side 21 f., indeholder retningslinjer for, hvilke oplysninger der bør fremgå af de almindelige bemærkninger faste punkt om forholdet til EU-retten.

Disse retningslinjer har navnlig til formål at sikre, at Folketinget (og erhvervslivet) sikres den fornødne information om gennemførelsen af EU-retlige forpligtelser i dansk ret, herunder om en eventuel overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser.

Regeringen har i juni 2015 nedsat et EU-implementeringsudvalg, som skal sikre en mere systematisk og ensartet tilgang til implementering af erhvervsrettet EU-lovgivning, samt et Implementeringsråd med deltagelse af erhvervsorganisationer og særligt sagkyndige, som skal rådgive om gennemførelsen af erhvervsrettet EU-lovgivning.

Justitsministeriet skal i den forbindelse – og som opfølgning på vedtagelsen den 7. maj 2015 af beslutningsforslag nr. B 52 om information til Folketinget vedrørende implementering af EU-direktiver, forordninger og administrative forskrifter – understrege vigtigheden af, at de nævnte retningslinjer efterleves.

På den nævnte baggrund foretages der ligeledes en række ændringer af retningslinjernes indhold, ligesom retningslinjerne samtidig opdateres. Lovkvalitetsvejledningens afsnit om forholdet til EU-retten, side 21 f., har herefter den følgende ordlyd, idet ændringer i afsnittet er fremhævet med fed skrift:

»i. Forholdet til EU-retten.

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

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

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

Efter EUF-Traktatens artikel 127, stk. 4, skal Den Europæiske Centralbank høres over ethvert (nationalt) udkast til retsforskrift inden for dens kompetenceområde. I sådanne tilfælde skal horingssvaret 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. Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 357/2009/EF af 22. april 2009 om en fremgangsmåde til forudgående undersøgelse og forhandling om visse administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som medlemsstaterne påtænker at udstede på transportområdet.

Selve lovteksten skal 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. 20 af 28. februar 2011 om notehenvisninger i love og administrative forskrifter, der gennemfører EU-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. 9 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 lovteksten at gengive enkelte forordningsbestemmelser, kan dette også ske, men i så fald skal det fremgå af en note til lovforslagets titel, at forordningen ifølge EUF-Traktatens artikel 288 gælder umiddelbart i hver medlemsstat, og at gengivelsen alene er begrundet i praktiske hensyn og ikke berører forordningens umiddelbare gyldighed i Danmark. Der henvises i den forbindelse til punkt 4 i Justitsministeriets vejledning nr. 20 af 28. februar 2011 om notehenvisninger i love og administrative forskrifter, der gennemfører EU-retsakter, m.v.

I tilfælde, hvor der ikke er tale om opfyldelse af EU-retlige forpligtelser, men hvor EU-regler (f.eks. EUF-Traktatens regler om forbud mod diskrimination eller forbud mod hindringer for den fri bevægelighed af varer og tjenesteydelser) alligevel vurderes at have betydning for lovforslaget eller administrative forskrifter, der forventes udstedt i medfør af bestemmelser i lovforslaget, skal bemærkningerne indeholde en redegørelse for de EU-retlige overvejelser, som lovforslaget har givet anledning til. Er der tale om tilpasning til EU-retten som følge af en udvikling i EU-Domstolens praksis, skal der ved henvisning til den pågældende retspraksis redegøres nærmere herfor.

Er der dele af lovforslaget, som ikke vedrører opfyldelse af EU-retlige krav, skal det klart fremgå, hvilke dele af lovforslaget der er »EU-relevante«, og hvilke der ikke er. Er der tale om overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser, skal dette også anføres. Det skal anføres, hvilke dele af lovforslaget der i givet fald udgør overimplementering. Der skal i den forbindelse være en henvisning til de relevante paragraffer (og numre) i lovforslaget. Lovforslagets bemærkninger skal desuden omtale konsekvenserne af den foreslåede overimplementering.

Det skal fremgå udtrykkeligt af lovforslagets bemærkninger, i hvilket omfang lovforslaget lever op til regeringens fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering. Afviger et lovforslag fra de fem principper, har det været forelagt EU-implementeringsudvalget. Når der til brug for EU-implementeringsudvalgets arbejde er udarbejdet et implementeringsskema, som indeholder relevante oplysninger, dvs. oplysninger som ikke i øvrigt fremgår af lovforslaget, skal lovforslagets bemærkninger indeholde en gengivelse heraf. Dette gælder dog ikke regeringsinterne overvejelser. De pågældende oplysninger fra implementeringsskemaet vil i almindelighed skulle gengives under lovforslagets bemærkninger om konsekvenser, jf. pkt. d-h,

og de skal gengives, uanset at det ikke måtte være skønnet nødvendigt at forelægge det konkrete udkast til lovforslag for EU-implementeringsudvalget.

Der henvises i øvrigt til Loven, side 164 ff.«

1.2. Det sammenfattende skema i et lovforslags almindelige bemærkninger

Endvidere ændres det sammenfattende skema i et lovforslags almindelige bemærkninger, der er optrykt som bilag til cirkulære nr. 159 af 16. september 1998.

Skemaet har herefter den følgende udformning og ordlyd:

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner		
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner		
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet		
Administrative konsekvenser for erhvervslivet		
Administrative konsekvenser for borgerne		
Miljømæssige konsekvenser		
Forholdet til EU-retten		
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser (sæt X)	JA X	NEJ

Som det fremgår, er der tilføjet en ny rubrik til det sammenfattende skema. I denne rubrik, der udgør en underkategori af rubrikken, der vedrører forholdet til EU-retten, skal ministerierne med et "ja" eller "nej" angive, om der med lovforslaget er tale om overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser. Rubrikken må ikke slettes. Indeholder lovforslaget ingen EU-retlige aspekter, sættes der kryds ved "nej".

Det skal bemærkes, at en bestemmelse i lovforslaget, der udelukkende indeholder en bemyndigelse til at implementere EU-retsakter ved bekendtgørelse, herunder ved overimplementering, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for den nye rubrik. Der skal i denne situation derfor sættes kryds ved "nej", medmindre lovforslaget i øvrigt indebærer overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser.

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

tering af et direktiv fastholder allerede eksisterende standarder, der er højere, end de standarder direktivet foreskriver. Det er derimod ikke udtryk for overimplementering, hvis et direktiv implementeres tidligere, end det er påkrævet, eller alene fordi det implementeres anderledes end i andre EU-lande. Der foreligger heller ikke overimplementering, hvis implementeringen omfatter flere brancher, typer af virksomheder, produkter, områder mv. end det i EU-retsakten fastsatte anvendelsesområde.

Det bemærkes, at der skelnes mellem overimplementering på den ene side og implementering i strid med regeringens fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering på den anden. De fem principper danner grundlag for arbejdet i EU-implementeringsudvalget.

I relation til regeringens fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering vil overimplementering være i strid med det første af principperne, hvoraf det fremgår, at den nationale regulering som udgangspunkt ikke bør gå videre end minimumskravene i EU-reguleringen.

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

Det bemærkes, at der endvidere er foretaget enkelte justeringer af det sammenfattende skema, som ikke angår overimplementering.

1.3. Udkast til bekendtgørelser

Som et supplement til den inddragelse af erhvervslivets interessenter, der vil ske gennem Implementeringsrådets arbejde, skal det fremover anføres i høringsbrevet til et bekendtgørelsesudkast, om der med udkastet til bekendtgørelse er tale om overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser, og hvilke dele af udkastet til bekendtgørelse der i givet fald udgør en sådan overimplementering. Der skal i den forbindelse være en henvisning til bekendtgørelsens relevante paragraffer. Høringsbrevet skal desuden omtale konsekvenserne af den påtænkte overimplementering.

Er der til brug for EU-implementeringsudvalgets arbejde udarbejdet et implementeringsskema, skal høringsbrevet indeholde en gengivelse af de relevante oplysninger heri. Dette gælder dog ikke regeringens interne overvejelser. Oplysningerne fra implementeringsskemaet skal gengives, uanset at det ikke måtte være skønnet nødvendigt at forelægge det konkrete udkast til bekendtgørelse for EU-implementeringsudvalget.

Der vil kunne være tilfælde, hvor en bekendtgørelse undtagelsesvis ikke sendes i høring, f.eks. fordi der er tale om mindre tekniske ændringer, eller fordi bekendtgørelsen skal regulere en hastende situation. I disse tilfælde vil ordningen ikke finde anvendelse.

1.4. De nye retningslinjers ikrafttræden

De nye retningslinjer, jf. ovenfor pkt. 1.1-1.3, gælder for de udkast til lovforslag og de udkast til bekendtgørelser, der sendes i høring efter datoen for udstedelsen af denne skrivelse. Retningslinjerne vil herefter gælde for alle ministerområder.

2. To årlige ikrafttrædelsesdatoer for erhvervsrettet lovgivning

Med virkning fra den 1. oktober 2015 er der indført to årlige ikrafttrædelsesdatoer, således at lovforslag på lovprogrammet og bekendtgørelser, der sendes i høring herefter, som hovedregel skal træde i kraft enten den 1. januar eller 1. juli, hvis de har direkte konsekvenser for erhvervslivet.

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

Ikrafttrædelsesdatoerne kan undtagelsesvist fraviges, hvis der er tale om:

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

Regeringens økonomiudvalg godkender fravigelser fra de fælles ikrafttrædelsesdatoer. Erhvervs- og Vækstministeriet indkalder to gange årligt bidrag fra ministerierne om (i) erhvervsrettede love og bekendtgørelser, der ventes at træde i kraft på den kommende fælles ikrafttrædelsesdato, og (ii) erhvervsrettede love og bekendtgørelser, som ministerierne anmoder undtaget fra de fælles ikrafttrædelsesdatoer.

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

Fire uger før ikrafttrædelsesdatoen offentliggøres en oversigt på Virk.dk over love og bekendtgørelser, der træder i kraft på den kommende dato, samt oversigt over regulering på de enkelte ministerområder, der

forventes at træde i kraft på den efterfølgende ikrafttrædelsesdato, samt regulering, der træder i kraft på andre datoer, jf. undtagelsesmulighederne.

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

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

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

3. Konsekvensvurdering af et lovforslags konsekvenser for borgernes retssikkerhed

Det fremgår af § 11 i cirkulære nr. 159 af 16. september 1998, at der bør foretages en vurdering af et lovforslags administrative konsekvenser for borgerne.

Administrative konsekvenser omfatter ikke blot administrative pligter og krav, som stilles til borgerne, men også konsekvenser i forhold til borgernes retssikkerhed, jf. Vejledning om konsekvensanalyser, side 37. Vurderes et lovforslag at have konsekvenser for borgernes retssikkerhed, bør det derfor fremgå af lovforslagets almindelige bemærkninger under det obligatoriske punkt ”administrative konsekvenser for borgerne” og være afspejlet i det sammenfattende skema.

Justitsministeriet skal i den forbindelse – og som opfølgning på Folketingets behandling af beslutningsforslag nr. B 149 (folketingssamlingen 2015-2016) om konsekvensanalyser af lovforslags betydning for retssikkerheden – understrege vigtigheden af, at dette efterleves.

Justitsministeriet finder samtidig anledning til at præcisere følgende:

Et lovforslags konsekvenser for borgernes retssikkerhed beskrives som positive, hvis borgernes retsstilling styrkes. Der er således tale om positive konsekvenser, hvis et lovforslag f.eks. medfører, at borgerne får bedre muligheder for at klage eller for at blive hørt mv. Omvendt kan konsekvenserne for borgernes retssikkerhed beskrives som negative, hvis et lovforslag f.eks. afskærer administrativ rekurs, pålægger borgerne en oplysningspligt eller gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom uden en retskendelse mv.

I de almindelige bemærkninger (punktet om administrative konsekvenser for borgerne) vil analysen af lovforslagets konsekvenser for borgernes retssikkerhed som udgangspunkt kunne begrænses til en redegø-

relse i hovedtræk. Afskærer et lovforslag f.eks. muligheden for administrativ rekurs, vil det i de almindelige bemærkninger derfor normalt være tilstrækkeligt at anføre dette med en kortfattet begrundelse herfor.

Derimod bør der i overensstemmelse med afsnit 2.3 i lovkvalitetsvejledningen altid redegøres udførligt for et lovforslags konsekvenser for bl.a. borgernes retssikkerhed i bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser (specielle bemærkninger). Efter lovkvalitetsvejledningen bør bemærkningerne til et lovforslag således forklare og uddybe forslaget indhold og give et fyldestgørende grundlag for at vurdere bl.a. forslagets begrundelse og forventede virkninger, jf. Vejledning om Lovkvalitet, side 13.

Der kan i forlængelse heraf desuden henvises til Justitsministeriets skrivelse af 8. juli 2015 om lovtekniske emner, hvoraf det bl.a. fremgår, at der i bemærkningerne til bestemmelser, der gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom, bør gives en begrundelse for, at bestemmelsen er nødvendig, ligesom en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde bør anføres, jf. også cirkulære nr. 159 af 16. september 1998.

Har et lovforslag ingen konsekvenser for borgernes retssikkerhed, vil det normalt ikke være nødvendigt at anføre dette særskilt i de almindelige bemærkninger. Derimod bør det som altid fremgå af de almindelige bemærkninger, hvis et lovforslag ikke har administrative konsekvenser for borgerne i bred forstand.

4. Øvrige lovtekniske emner

De lovtekniske problemstillinger, der omtales nedenfor, er udvalgte problemstillinger, som Justitsministeriet i folketingsåret 2015-2016 har konstateret jævnligt giver anledning til tvivl mv.

1. Justitsministeriet skal under henvisning til pkt. 9 i vejledning nr. 20 af 28. februar 2011 om notehenviisninger i love og administrative forskrifter, der gennemfører EU-retsakter, m.v. bemærke, at direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester, som ændret ved direktiv 98/48/EF, er blevet kodificeret, således at direktivet nu hedder direktiv 2015/1535/EU af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter for informationssamfundets tjenester.

I konsekvens heraf bør notifikationsnoten til lovforslag og bekendtgørelser, der indeholder forskrifter omfattet af informationsproceduren, affattes efter følgende eksempel:

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

2. Bemærkningerne til strafbestemmelser (specielle bemærkninger) bør navnlig indeholde en nærmere redegørelse for kredsen af mulige ansvarssubjekter, ligesom gerningsindholdet bør uddybes, således at det bl.a. klart fremgår, hvilken bestemt adfærd der er straffeblagt efter bestemmelsen. Det vil ofte

være hensigtsmæssigt at nævne eksempler på situationer, der er omfattet af kriminaliseringen. I de tilfælde, hvor gerningsindhold og straffjemmel ikke er indeholdt i samme bestemmelse, vil en tilstrækkelig redegørelse efter omstændighederne kunne være indeholdt i de specielle bemærkninger til den bestemmelse, som straffjemlen henviser til.

3. Nyaffattelse af en bestemmelse (paragraf, stykke, nummer mv.) indebærer som udgangspunkt, at der skal skrives bemærkninger til hele bestemmelsen (specielle bemærkninger). Det gælder også, selv om der for dele af bestemmelsens vedkommende er tale om videreførelse af gældende ret. Det bør i den forbindelse fremgå af de specielle bemærkninger, hvilke dele af bestemmelsen der i givet fald er en videreførelse af gældende ret.

Der henvises i øvrigt til Justitsministeriets skrivelse af 8. juli 2015 om lovtekniske emner.

4. Ressortændringer, som følger af en kgl. resolution om overførsel af sagsområder mellem ministerier, skal som udgangspunkt ikke medtages i et lovforslag, da dette må anses som overflødig, fordi ændringen allerede følger af den kgl. resolution. Sådanne ændringer bør derimod medtages i en lovbekendtgørelse.

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

Det bemærkes, at det altid vil kræve lovændring, hvis en kompetence skal overføres til en styrelse på et andet ministeriums område (ekstern delegation). Derimod kan og bør rene navneændringer medtages i en lovbekendtgørelse.

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

1. § 35, stk. 1, ophæves, og i stedet indsættes:

»...

Stk. 2.«

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

Ophæves én eller flere paragraffer, ændres de efterfølgende paragraffers nummerering ikke. Derimod rykker stykker, numre og litra automatisk op, hvis et eller flere stykker, numre eller litra ophæves. Tilsvarende rykker stykker, numre, og litra automatisk ned, hvis et eller flere stykker, numre eller litra indsættes. Manglende rykningsklausul ændrer ikke på dette.

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

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

Skal der i en paragraf indsættes nye stykker, og skal de pågældende stykker indsættes forskellige steder i paragraffen, foretages ændringerne i flere på hinanden følgende ændringsnumre, og der anvendes etapevis rykning. Hvis der i samme nummer sker ændring af det eller de følgende stykker, kan rykningen dog indføjes i teksten. Følgende model bør anvendes:

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

»*Stk. 2. ...*.«

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

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

»*Stk. 7. ...*.«

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

Der tilføjes ingen rykningsklausul ved indsættelse eller ophævelse af et punktum. Foreslås der ændring af et efterfølgende punktum, bør rykningen dog nævnes i en relativ bisætning. Følgende model bør anvendes:

1. I § 35, *stk. 1*, indsættes efter 1. pkt.:

»... .«

2. I § 35, *stk. 1*, 3. pkt., der bliver 4. pkt., ændres

»...« til: »...«.

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

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

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

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

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

Omvendt bør redegørelsen for den foreslåede ordning i både de almindelige og de specielle bemærkninger ske ved anvendelse af fremtidsform, hvor ordet "vil" anvendes til at beskrive den fremtidige retstilstand, eller hvor det på anden måde klart fremgår, at den foreslåede ordning ikke allerede er i kraft, f.eks.:

»Den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § ...
vil medføre, at ... «

7. Hvis der i et lovforslag gives bemyndigelser til administrationen, bør bemyndigelsesbestemmelsen være formuleret så præcist som muligt, ligesom lovforslaget skal indeholde fyldestgørende bemærkninger herom. Bemyndigelsesbestemmelsen bør desuden afgrænses mest muligt.

Indeholder en bemyndigelsesbestemmelse f.eks. hjemmel til at fravige eller fastsætte (nærmere) regler om indholdet af andre bestemmelser, vil en afgrænsning som udgangspunkt kunne ske ved henvisning til disse bestemmelser. Herudover kan og bør en bemyndigelsesbestemmelse ofte afgrænses ved, at der i bestemmelsen angives en række eksempler på, hvad bestemmelsen indeholder hjemmel til (tematisering). Følgende model bør da anvendes:

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

Undertiden er det imidlertid en teknisk nødvendighed at affatte bemyndigelsesbestemmelsen relativt bredt. Det er bl.a. i sådanne tilfælde vigtigt, at den nødvendige afgrænsning og præcisering af bemyndigelsen i stedet angives i bemærkningerne.

Der bør således så udførligt som muligt redegøres for den påtænkte anvendelse af bemyndigelsen, herunder for de hensyn, som der i den forbindelse skal lægges vægt på. Navnlig hvor ønsket om en bemyndigelsesbestemmelse skyldes, at der kan forudses et behov for jævnlige ændringer af regelsættet, må det samtidig sikres, at bemærkningerne ikke kommer til at indeholde sådanne bindinger, at den tilsigtede fleksibilitet i for vidt omfang begrænses.

8. Det forekommer ofte, at udtrykket "præcisere" anvendes i lovforslags bemærkninger. Udtrykket "præcisere" bør imidlertid kun anvendes i et lovforslags bemærkninger, når der reelt er tale om præcisering, f.eks. af gældende ret. En præcisering vil bl.a. kunne foreligge, hvis der med lovforslaget rettes op på fortolkningstvivel, f.eks. ved præcisering af en bestemmelses anvendelsesområde, begreber mv. Derimod vil der som det klare udgangspunkt ikke være tale om en præcisering, hvis f.eks. rettigeheder, pligter, betingelser mv. indføres, udvides, afgrænses el.lign. I disse tilfælde bør udtrykket derfor undgås.

9. Det er vigtigt at være opmærksom på forskellen mellem bilag til loven og bilag til lovforslaget. Bilag til en lov kan f.eks. være et kort, der skal indgå som en del af selve loven, eller en traktat, der gennemføres ved inkorporering. Bilag, som udgør en del af selve loven, skal medtages i lovtidende, når loven er vedtaget, og skal i lovforslaget placeres umiddelbart efter lovtæksten.

Bilag til lovforslaget er derimod en del af bemærkningerne og placeres efter de specielle bemærkninger. Det gælder f.eks. paralleltekster ved ændringslove, der sammenholder de foreslåede og de gældende bestemmelser. Er der tale om et lovforslag til gennemførelse af EU-forskrifter eller traktater, bør forskriften eller traktaten medtages som bilag til lovforslaget, medmindre gennemførelsen sker ved inkorporering, jf. ovenfor.

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

* * *

Det bemærkes, at Justitsministeriets tidligere skrivelser til samtlige ministerier om lovtekniske emner, som supplerer lov kvalitetsvejledningen, er tilgængelige på www.retsinformation.dk som senere ændringer til vejledningen. Denne 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.

Justitsministeriet, den 11. juli 2016

ANNE BERG MANSFELD-GIESE