

W.E. von Eyben

JURIDISK GRUNDBOG

Bind 2

Loven

JURIST- OG ØKONOMFORBUNDETS FORLAG
1989

Juridisk Grundbog Bind 2 – Loven

4. omarbejdede udgave

© 1989 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.

Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse eller
mangfoldiggørelse af denne bog eller dele heraf er
uden forlagets skriftlige samtykke ikke tilladt,
ifølge gældende dansk lov om ophavsret.

Bogen er sat med Times og trykt hos

JJ trykteknik a-s, København

Omslaget er tilrettelagt af Axel Surland

Printed in Denmark 1989

ISBN 87-574-0297-3

Indholdsfortegnelse

Forord	11
§ 1. Hvad kan og bør gøres til genstand for lovgivning?	13
I. Indledning	13
II. Konkrete love	14
III. Bemyndigelser til administrationen m.v.	16
IV. Den selvstændige anordningsmyndigheds områder	19
A. Anstaltsanordninger	19
B. Sædvansretsanordninger	20
V. Områder, der er reguleret ved uskrevne retsregler	21
VI. Forholdet mellem almindelige loves og bevillingsloves indhold	22
§ 2. Lovens affattelse	23
I. Lovteksten	23
A. Systematik	25
1° Kapitelinddeling	26
2° Typografisk inddeling	26
3° Generelle bemærkninger	28
4° Territoriale gyldighedsområde	29
5° Lovens ikrafttræden	29
B. Sproglig affattelse	29
1° Lovtitler	29
2° Definitioner og henvisninger	30
II. Særligt om ændringslove	32
III. Bemærkninger til lovforslag	38
§ 3. Indholdsmæssige krav til lovgivningen	43
I. Forholdet til grundloven og dens grundsætninger	43
1° Bemyndigelseslove	44
2° Domstolskontrol med forvaltningen	45
3° Domstolssystemet	47
4° Særlige forvaltningsorganer	47
5° Frihedsberøvelser	48
6° Husundersøgelser	48
7° Erhvervsfrihed	49
8° Ytringsfrihed	49

II. Forholdet til centrale love og centrale retsgrundsætninger	49
A. Forholdet til borgerlig straffelov	50
1° Hvilke bestemmelser skal sanktioneres med straf	50
2° Straf for overtrædelse af administrative forskrifter	52
3° Overflødige straffebestemmelser	53
4° Forsæt og uagtsomhed	54
5° Strafferammer	55
6° Konfiskationsbestemmelser	56
7° Rettighedsfrakendelse	56
8° Overflødige bestemmelser i øvrigt	56
B. Forholdet til retsplejelovens regler vedrørende strafferetsplejen	57
1° Administrativt bødepålæg	57
2° Påtalekompetence	57
3° Politisagsbehandling	58
4° Retsmidler på undersøgelsesstadiet	58
5° Tvangsbøder	59
6° Politibistand	59
C. Forholdet til retsplejelovens regler om civilprocessen	60
1° Retsplejens enhed	60
2° Domstolens saglige og stedlige kompetence ...	60
D. Forholdet til andre processuelle regler	61
1° Udpantning	61
2° Privilegerede krav	61
E. Forholdet til almindelig erstatningsret	62
F. Forholdet til almindelig formueret	63
G. Forholdet til love om almindelig administrativ fremgangsmåde	66
III. Lovgivningens »konsekvensprincipper«	67
IV. Love bør ikke indeholde overflødig stof	68
1° Kun retsregler	68
2° Gentagelser af regler i andre love undgås	68
3° Bemyndigelser til administrationen	69
4° Hjemmel til at udstede lovbekendtgørelser	69
V. Særlig om ikrafttrædelses-, ophævelses- og overgangsbestemmelser	69
A. Ikrafttræden	69
B. Ophævelsesbestemmelser	73

Indholdsfortegnelse

7

C. Overgangsbestemmelser	74
VI. Særbestemmelser om begrænsning af gyldighedstid og revisionsbestemmelser	75
VII. Bestemmelser om loves gyldighed på Færøerne og Grønland	76
A. Færøerne	76
1° Særanliggender	76
2° Fællesanliggender	77
B. Grønland	80
VIII. Forholdet mellem almindelige loves og bevillingsloves indhold	82
A. Bevillingsbestemmelser i almindelige love	82
B. Lovgivning på finanslove og tillægsbevillingslove ..	84
C. Særskilte bevillingslove	87
D. Opkrævning af gebyrer	87
§ 4. Lovgivningsproceduren	91
I. Anledning til, at et lovgivningsspørgsmål tages op	91
II. Lovforbedelse i udvalg og kommissioner,	93
1° Nedsættelse af kommission eller udvalg	93
a. Person- eller interesseudvalg	93
b. Formål	94
c. Sagkundskab	94
d. Udvalg af repræsentanter for ministerier ..	94
e. Udvalg med politiske repræsentanter	94
f. Faste lovforberedelsesudvalg	95
2° Arbejdsformen	95
a. Udvalgsarbejdets forberedelse	96
b. Principdebat	96
c. Undersøgelser og materialeindsamling	97
d. Realdebat	97
e. Behandlingen af arbejdsudkast	98
f. Det afsluttende arbejde	98
g. Nogle andre arbejdstekniske spørgsmål ...	98
3° Koncipering af betænkninger	99
4° Betænkningens afgivelse	100
III. Lovudkastets departementale behandling efter afgivelse af udvalgsbetænkning. Høringer	101
1° Behandlingen af lovudkast	101
2° Besvarelse af høringer	102
3° Afsluttende behandling	102
a. Grundlaget	102

b. Organisationen	102
c. »Politiske« lovforslag	103
IV. Departemental lovforberedelse uden forudgående udvalgsbehandling	103
V. Særlige forskrifter om forelæggelse af lovforslag for andre myndigheder	104
A. Justitsministeriets lovfdeling	104
B. Administrationsdepartementet og budgetdeparte- mentet,	106
VI. Partigruppemøder	107
VII. Ministermøder	107
VIII. Kgl. resolution om lovforslags fremsættelse	108
IX. Fremsættelse for Folketinget	109
X. Folketingsbehandlingen	110
A. 1. behandling	110
B. Udvalgsbehandling mellem 1. og 2. behandling ...	111
C. 2. behandling	115
D. Udvalgsbehandling mellem 2. og 3. behandling ...	116
E. 3. behandling	116
F. Medlemmers og ministres taleret	117
G. Tidsfrister	117
H. Spørgsmål om, i hvilket omfang der kan ske æn- dringer under folketingsbehandlingen	118
I. Afstemninger	119
J. Folketingstidende og Folketingsårbogen	120
K. Partigruppemøder	121
L. Forslagets oversendelse til statsministeren m.v. ...	121
M. Særligt om private lovforslag	122
XI. Lovforslagets stadfæstelse	123
XII. Loves kundgørelse	125
XIII. Adgang til aktindsigt i sager om lovgivning	126
XIV. Lovbekendtgørelser	128
XV. Administrative bestemmelser i forbindelse med lovens gennemførelse	130
A. Tidspunktet for udstedelse af forskrifterne og de- res kundgørelse	131
B. Forskrifternes affattelse	132
§ 5. Internationalt lovsamarbejde	134
I. Lovsamarbejde, der ikke foregår i forpligtende interna- tionale former (Nordisk lovsamarbejde)	135
A. Historie	135

B.	Organisation	136
1°	Organer	136
a.	Kontaktmandssystemet	137
b.	Justitsministermøder	137
c.	Nordisk Råd	137
2°	Samarbejdets gang	140
a.	National forberedelse i kommissioner	140
b.	National forberedelse uden kommissionsbehandling	140
c.	Fællesnordiske lovkomitéer	140
3°	Emner for nordisk lovsamarbejde	141
4°	Samarbejdets formål og værdi	141
II.	Lovgivning i tilknytning til traktatindgåelse	143
A.	Folketingets samtykke til indgåelse (Ratifikation) .	143
1°	Efterfølgende samtykke	143
2°	Forhåndssamtykke	144
B.	Lovgivning til opfyldelse af den folkeretlige forpligtelse	145
1°	I hvilket omfang er opfyldelseslovgivning nød- vendig?	146
2°	Lovgivningens udformning	147
a.	Efterfølgende transformation	148
b.	Forhåndsinkorporering	151
c.	Bemyndigelse til administrationen	152
III.	De europæiske Fællesskaber	153
A.	Lovgivning i tilknytning til forordninger	154
1°	Forordninger virker som love	154
2°	Supplerende regler	155
3°	Samspil med nationale regler	155
B.	Lovgivning i tilknytning til direktiver	157
1°	Direktiver skal opfyldes	157
2°	Lov eller anordning	158
3°	Umiddelbar anvendelighed	160
C.	Pligt til at konsultere EF-kommissionen om plan- lagt lovgivning	160
1°	Statsstøtte	161
2°	Tekniske standarder	162
3°	Transport- og miljøregler	162
4°	Virkning for lovgivningsprocessen	162
§ 6.	Retsinformation	164

I. Indledning	164
II. Retsinformations opbygning	164
A. Indhold	164
B. Basestruktur	167
C. Organisation	169
III. Hvordan anvendes Retsinformation?	169
A. Kodeord m.v.	169
B. Søgesprog og kommandoer	170
IV. Konkrete afgørelser	170
V. CELEX-systemer	177
 Litteraturfortegnelse	 178
 Sagregister	 180

Forord

Bind 2 er i højere grad end bind 1 en ajourføring, men ikke en fuldstændig omskrivning af den tilsvarende fremstilling i 3. udgave. Enkelte afsnit er dog nyskrevne, og reglerne om lovdatabasen er omtalt i den nye § 6.

Revisionen er foretaget i et samarbejde mellem konsulent *Karsten Hagel-Sørensen*, fg. kontorchef *John Vogter* og fuldmægtig *Henrik Dahl Sørensen*, alle Justitsministeriets lovafdeling, men således at hovedansvaret for de enkelte afsnit har været fordelt som anført foran hver paragraf.

December 1988.

von Eyben

§ 1

Hvad kan og bør gøres til genstand for lovgivning?

Af konsulent K. Hagel-Sørensen, Justitsministeriet

I. Indledning

Ved lovgivningsmagts kompetence forstås det sagsområde, inden for hvilket lovgivningsmagten dvs. Folketinget og kongen, eller undtagelsesvis kongen alene ved provisorisk lov, gyldigt kan fastsætte bestemmelser.

Spørgsmålet om rækkevidden af lovgivningsmagts kompetence er af rent statsretlig karakter og skal derfor ikke i denne fremstilling tages op til selvstændig overvejelse eller gøres til genstand for mere indgående omtale. Herom henvises til den statsretlige litteratur.

Carl Rastig, TfR 1934 . 52, *Berlin II* . 7, *Poul Meyer* . 181, *Poul Andersen* . 305 ff, *Ross*: Statsretlige studier . 23 og 71, *Ross I* . 219-240, 261-265 og 421-427, *Ross II* . 531-535, *Max Sørensen* . 196-208 og 287-306, *Zahle* 2 . 23-30 og 173-216 og *Germer* 1 . 11-22 og 89-108.

Når spørgsmålet omtales her, er det alene for at angive den saglige ramme for de problemer, fremstillingen i øvrigt beskæftiger sig med.

Lovgivningsmagts kompetence kan fastlægges gennem 2 begrænsninger:

1) Der kan selvsagt ikke i lovsform gives bestemmelser, der indholdsmæssigt strider mod Grundloven; ændringer i Grundloven kan kun ske under iagttagelse af den i Grundlovens § 88 fastlagte grundlovsprocedure (undtagelsesvis er der dog udtrykkelig hjemmel til, at en bestemmelse, der er optaget i Grundlovens tekst, kan ændres ved almindelig lov).

2) Forskellige bestemmelser i Grundloven tillægger andre organer end lovgivningsmagten – og den grundlovgivende instans – en enekompetence: hvis lovgivningsorganet giver bestemmelser på disse enekompetence-områder, foreligger en personel inkompetence:

a) Størst interesse knytter sig her til Grundlovens § 3, hvorefter kongen (regeringen) har den udøvende magt og domstolene den dømmende magt. Spørgsmålet er, om »den udøvende magt« og »den dømmende magt« betegner sagsområder, der er forbeholdt henholdsvis regeringen og domstolene.

Det synes nu at være den almindelige statsretlige opfattelse, at § 3's sætning om den udøvende magt ikke sætter nogen grænse for lovgivningsmagts kompetence. Der er efter denne opfattelse eksempelvis ingen hindring

for, at der lovgives alene med virkning for enkeltpersoner, uagtet afgørelser af denne karakter typisk træffes af administrationen.

Derimod er det i den statsretlige litteratur genstand for diskussion, om § 3's regel, hvorefter den dømmende magt er hos domstolene, begrænser lovgivningsmagts kompetence. *Poul Andersen* . 309 og 563, *Max Sørensen* . 287-292 og *Germer* 1 . 13-15 besvarer spørgsmålet bekræftende, medens *Ross I* . 237-240, og *II* . 531-535 argumenterer for den modsatte opfattelse under henvisning til domsaktens karakter af en fuldbyrdende akt. Der skal ikke her tages stilling til dette spørgsmål, men blot peges på, at det i praksis vanskeligt kan tænkes, at lovgivningsmagten vil gribe ind på det område, der er den dømmende magts kerne – afgørelse af tvister på civilrettens område og pålæg af straf – og at en indgriben af denne art ville blive betragtet som stridende mod væsentlige retsprincipper.

b) Med hensyn til andre kompetenceregler i Grundloven skal blot peges på, at regler, der tillægger kongen eller Folketinget en kompetence, ikke kan være til hinder for, at den samme kompetence udøves af lovgivningsorganet, hvori såvel kongen som Folketinget indgår (dette gælder dog ikke, hvis Folketingets beslutning efter Grundloven skal træffes efter en særlig procedure, f.eks. valg, der ikke indgår i tingets lovgivningsprocedure). En sådan afgørelse i lovsform vil imidlertid ikke have sædvanlig lovs kraft, men vil kunne ændres af henholdsvis kongen eller Folketinget. Af praktisk betydning er, at det i Grundlovens § 19 omhandlede folketingsamtykke til regeringens indgåelse af traktater m.v. kan gives i lovsform, jf. forudsætningen herom i Grundlovens § 42, stk. 6, og at Grundlovens § 14, hvorefter kongen fordelel forretningerne mellem ministrene, ikke er til hinder for, at love, når de giver bemyndigelser til regeringen, giver disse til en bestemt minister; men denne sagsplacering vil senere kunne ændres ved kgl. resolution.

Ved lov nr. 392 af 10/6 1987 blev der indsat et stk. 2 i § 6 i lov om miljøbeskyttelse, hvorefter miljøministeren efter forhandling med landbrugsministeren kunne fastsætte regler om jordens dyrkningsmæssige anvendelse. Ved kgl. resolution af 16/6 1987 blev bestemmelsen, der var indsat under Folketingets behandling, ændret, så reglerne skal udstedes af landbrugsministeren efter forhandling med miljøministeren.

Lovgivningsmagten udnytter ikke og bør ikke udnytte sin kompetence fuldtud. Der har udviklet sig visse traditioner og visse opfattelser, begrundet i principielle og praktiske hensyn, vedrørende arbejdsdelingen mellem lovgivningsmagten og andre myndigheder, navnlig administrationen.

Nedenfor skal behandles visse af disse ikke retligt forbindende »grænser« for lovgivningsmagts virksomhed.

II. Konkrete love

I den statsretlige teori vedrørende lovgivningsmagts kompetence og ene-

kompetence har sondringen mellem konkrete (eller singulære) beslutninger og bestemmelser af generelt (eller abstrakt) indhold haft en væsentlig betydning.

Se således *Rasting*, TfR 1934 . 52, *Berlin II* . 1, *Poul Meyer* . 181, *Poul Andersen*: Forvaltningsret . 1, *Ross*: Statsretlige studier . 46, *Ross I* . 221-222.

Der synes imidlertid ikke at herske fuld klarhed over disse begrebsbestemmelser. Udtrykket konkret eller singulær anvendes undertiden som dækkende en personel konkretisering, dvs. at beslutningen er formuleret som vedrørende en eller flere bestemte personer – i modsætning til personel generalisering, hvor beslutningens adressat afgrænses ved et eller flere kriterier. I andre tilfælde anvendes udtrykket som refererende til en saglig konkretisering (optagelse af et bestemt statslån, udførelse af et bestemt offentligt arbejde).

Som anført i de indledende bemærkninger antages det, at lovgivningsmagten har en bred kompetence til at træffe afgørelser, der er af konkret karakter, det være sig i personel eller saglig henseende.

I praksis ligger området for konkrete lovgivningsbeslutninger ret fast (bevillingslove, naturalisationslove, statslånslove, love om offentlige arbejder).

Ud fra en retspolitisk vurdering er der grund til at advare imod en udvidet anvendelse af konkret lovgivning, navnlig for så vidt angår love, der er konkrete i personel henseende. Hovedbegrundelsen herfor kan hentes allerede i den statsfilosofi, vor forfatning bygger på, jf. herved *Poul Andersen* . 306. At afgørelsen af enkeltpersoners retsforhold træffes – af administration eller domstole – på grundlag af generelle retsregler (fastsat af lovgivningsmagten), er af fundamental betydning for retsligheden og dermed for borgernes følelse af »retfærdig« behandling og deres muligheder for at forudberegne afgørelsens indhold. Hertil kommer, at lovgivningsproceduren – med den partipolitiske magtkamp, den indebærer – er udformet med henblik på og egnet til afgørelse af centrale politiske spørgsmål ved fastsættelsen af generelle retningslinier i lovsform, medens enkeltpersoners retsforhold ikke bør finde deres afgørelse i samme partipolitiske klima, men på grundlag af de af lovgivningsmagten fastsatte retningslinier afgøres af administrationen eller domstolene i en »sfære af traditionel saglighed« (*Poul Andersen* . 308). At også arbejdsmæssige hensyn tilsiger, at lovgivningsmagten fritages for at skulle tage stilling til konkrete spørgsmål, er en selvfølge. Det forekommer dog, at enkeltpersoners forhold påkalder sig landspolitisk interesse, jf. sagen om de islandske håndskrifter, lov nr. 194 af 26/5 1965.

Det er klart, at de hensyn, der taler imod konkret lovgivning, også taler imod en lovgivning, der vel i formen er af generel karakter, men i realiteten kun tager sigte på en enkelt person eller en vilkårligt udvalgt persongruppe.

Her kan det dog være rigtigere at »bekende kulør« og vedgå, at loven kun rammer en enkelt borger eller virksomhed. Jo mere konkret en lov er desto snarere vil den kunne indebære et ekspropriativt indgreb, se forslag til lov om nedlæggelse af klorproduktionen på D. S. Industries ApS, L 172 i folketingsåret 1987-88.

Hensynet til rets-ligheden taler også med styrke for, at spørgsmålet om tildeling af tilladelser til enkeltpersoner i medfør af en lov overlades til en minister. Undertiden ses dog eksempler på, at en dispensationsbeføjelse for ministeren betinges af, at sagen har været forelagt et folketingsudvalg, se lov nr. 289 af 4/6 1986 om forbud mod handel med Den Sydafrikanske Republik og Namibia, § 1 stk. 3. Virkningen af en sådan bestemmelse er bl.a., at Folketingets Ombudsmand efter fast praksis vil anse sig for inkompetent til at behandle en klage.

III. Bemyndigelse til administration m.v.

Ved næsten enhver lovs udformning opstår spørgsmålet om, hvilke regler der bør medtages i lovteksten, og hvilke der bør overlades til administrativt fastsatte forskrifter.

Spørgsmålet er af væsentlig politisk, praktisk administrativ og lovteknisk betydning. Derimod er det i praksis sjældent af strengt forfatningsretlig karakter. På den ene side er der ikke i Grundloven nogen grænse for, hvor omfattende regler der kan optages i lovteksterne, og på den anden side kan lovgivningsmagten grundlovsmæssigt give administrationen endog meget vidtgående fuldmagter med hensyn til at fastsætte retsregler.

Af statsretlig litteratur vedrørende spørgsmålet om grænserne for lovgivningsmagts adgang til at bemyndige administrationen til at fastsætte retsforskrifter kan nævnes *Rasting*, TfR 1934 . 84, *Berlin II* . 198, *Ernst Andersen*: Tilsyn . 62 og Forfatning og sædvane . 49, *Poul Meyer* . 231, *Poul Andersen* . 440, *Ross*: Statsretlige studier . 151, *Ross II* . 483-497, *Max Sørensen* . 203-208, *Germer* 1 . 94-102, se også *Peer Lorenzen*, J 1972 . 428 f.

De retspolitiske problemer vedrørende spørgsmålet om bemyndigelser til administrationen berøres traditionelt i den statsretlige litteratur, jf. litteraturhenvisningerne ovenfor, uden nogen mere indgående drøftelse.

Herudover kan henvises til *Poul Meyer*: Politik . 150, *K. K. Steincke* . 418 og *Eilschou Holm*: Det kontradiktoriske Princip . 446 ff.

Lovgivningspraksis bygger ikke på nogen principfast stilling til dette spørgsmål om arbejdsdelingen mellem lovgivning og administration. Der er love, der i de mindste detaljer regulerer vedkommende retsområde, og love, der i virkeligheden er udtryk for, at lovgivningsmagten afstår fra selv at regulere et område og helt overlader reguleringen til administrationen (om dette

sidstnævnte spørgsmål – se nedenfor § 3.I.). Tendensen er dog i de senere år gået i retning af mindre detaljerede rammelove.

Som eksempler på love af særlig – og unødig – detaljeret indhold kan nævnes Arbejderbeskyttelseslovene nr. 226-28 af 11/6 1954, (smlg. de forenklede regler i lov om arbejdsmiljø, lbkg. nr. 646 af 18/12 1985), og lov nr. 131 af 16/4 1935 om Retslægerådet (smlg. her de forenklede regler i lov nr. 60 af 25/3 1961). Loven om Danmarks Statistik, lbkg. nr. 15 af 12/1 1972, indeholder en mere detaljeret regulering af formål og bestyrelse end lov nr. 864 af 23/12 1987 om Danmarks Geologiske Undersøgelse.

Som allerede antydnet ovenfor må der ved en retspolitisk bedømmelse af problemet anlægges 3 sæt af synspunkter: 1) politisk-ideologiske, 2) praktisk-administrative og 3) lovtekniske.

ad 1) Den politisk-ideologiske bedømmelse af spørgsmålet må foretages med følgende udgangspunkter: a) den demokratiske ideologi tilsiger, at Folketinget fastlægger de principielle retningslinier for administrationens – og andre myndigheders – arbejde, b) den parlamentariske styreform og de dertil knyttede kontrolfunktioner betyder, at Folketinget, selv om der gives regeringen relativt vidtgående fuldmagter, dog bevarer en væsentlig indflydelse på det pågældende sagsområdes regulering, og c) vore dages »velfærdsstat« eller »sociale tjenestestat« nødvendiggør produktion af retsregler i et omfang, der var ukendt for få årtier siden.

Allerede det sidstnævnte synspunkt tvinger til en ordning, hvorefter en meget betydelig del af retsforskrifterne gives af administrationen. Folketinget er af tidsmæssige grunde afskåret fra at give blot tilnærmelsesvis alle retsforskrifter.

Medens en arbejdsdeling mellem Folketing og regering med hensyn til fastsættelse af retsregler således simpelthen er en praktisk nødvendighed, hvis nutidens regulerings- og sociallovgivning skal gennemføres, er spørgsmålet om, hvorledes denne arbejdsdeling nærmere skal foretages, et vanskeligt politisk spørgsmål. Der synes her at gøre sig to modstridende synspunkter gældende. Undertiden anlægges en rent kvantitativ betragtning, hvorefter mest muligt ønskes låst fast i lovteksten; i andre tilfælde anlægges med rette en kvalitativ bedømmelse, der fører til en sondring mellem principper og detailregler. I langt de fleste tilfælde viser manglen på konsekvens sig allerede i de fremsatte lovforslag; der synes under lovforberedelsen at være en tilbøjelighed til at lægge mindre vægt på en sondring efter reglernes principielle betydning og relevans i øvrigt end på, om det er lettere eller vanskelige (eller i øvrigt mere eller mindre hensigtsmæssigt) på det pågældende tidspunkt at give reglerne en endelig udformning.

Skal Folketinget kunne foretage en grundig realitetsbehandling af de centrale politiske spørgsmål – og det er med henblik herpå, at tinget er sammensat og dets arbejdsform fastlagt – er det en forudsætning, at tinget i betydeligt omfang befries for (undlader) at behandle detailspørgsmål uden

principiel karakter. Det praktiske problem i dag er paradoksalt nok at sikre Folketingets indflydelse gennem en rationel begrænsning af dets arbejdsopgaver over for administrationen.

Det forekommer, at det i en bemyndigelseslov er fastsat, at ministeren kun kan træffe visse beslutninger »med tilslutning af« et folketingsudvalg, eller at ministeren i forbindelse med udfærdigelse af visse beslutninger er forpligtet til forudgående forhandling med eller efterfølgende orientering af et folketingsudvalg, se nærmere *Ross I* . 255-256 og *Ross II* . 482, *Max Sørensen* . 214 f og *Lars Busck* . 71-72 og 76-82. Se også FT 1971/72 B sp. 3318, hvoraf det fremgår, at det ved udvidelsen af antallet af Folketingets stående udvalg blev forudsat, at de stående udvalg i nær kontakt med de respektive ministre ville holde sig à jour med udviklingen inden for hver sit arbejdsfelt.

ad 2) Det, der ovenfor er kaldt praktisk-administrative hensyn, indebærer navnlig følgende: At visse bestemmelser gives i anordningsform i stedet for i lovsform betyder, at bestemmelserne vil kunne ændres administrativt, og at retsordningen derved bliver smidig. Viser det sig, at de forudsætninger, hvorunder de oprindelige regler er fastsat, ikke holder stik, eller at forholdene ændres, kan retsreglerne på hurtig og ukompliceret måde tilpasses de nye erfaringer og forhold. Det er en selvfølge, at denne betragtning kun kan tillægges bærekraft uden for det område, hvor de under I. nævnte politisk-ideologiske hensyn tilsiger folkerepræsentationens umiddelbare medvirken ved retsreglernes fastsættelse. Synspunktet har en særlig vægt, når der skal lovgives på nye områder, og det nøgternt må erkendes, at et fuldstændigt sagligt grundlag for bedømmelsen af, hvilke regler der bør gælde på området, først kan erhverves, når en lovgivning har virket i nogen tid.

Om de særlige problemer, som den tekniske udvikling medfører for retssystemet, se *Gomard U* 1963 . 205 (i denne forbindelse særligt . 216).

ad 3) De lovtekniske problemer vedrører spørgsmålet om lovstoffets overskuelighed. Det er klart, at denne øges, for så vidt loven indskrænker sig til at angive de centrale regler, medens udfyldende detailregler gives i administrativ form.

Konklusionen af ovenstående synspunkter lader sig ikke udforme i et klart princip, men i den mere ubestemte retningslinje, at der ved ethvert lovgivningsarbejde bør sigtes på en sontring efter reglernes principielle betydning og relevans i øvrigt som grundlag for bedømmelsen af, hvilke regler der under hensyn til Folketingets stilling bør gives i lovsform, således at der ved den nærmere bedømmelse af spørgsmålet også tages hensyn til de nævnte praktisk-administrative og lovtekniske synspunkter.

Medens det som nævnt er ugørligt i et præcist udformet princip at angive grænsen mellem, hvad der bør være henholdsvis lovens og bemyndigelsesanordningens regler, er det nok muligt at pege på regelgrupper, hvis udformning loven bør overlade til forvaltningen.

a) I den statsretlige teori arbejdes traditionelt med begrebet gennemførelsesanordning, se således *Ross II* . 479f og *Max Sørensen* . 213. Også disse anordninger må have lovhjemmel. Nogen helt præcis definition af gennemførelsesanordninger er ikke givet i den statsretlige teori; der tales om anordninger, der er »nødvendige for lovens virke« og om »de til lovens gennemførelse nødvendige forskrifter«. Der sigtes formentlig herved ikke til materielle regler, men til regler af en formel eller teknisk karakter (ansøgningssteder, ansøgningsblanketter, hvilke oplysninger der skal ledsage ansøgninger etc). At fastsættelsen af regler af denne eksekutive karakter bør overlades til administrationen er klart. Bemyndigelsesbestemmelsen bør dog i så fald indeholde en nærmere angivelse af de forhold, der i overensstemmelse hermed skal reguleres administrativt.

b) Der bør nok udvises nogen tilbageholdenhed m.h.t. en detaljeret lovregulering af den administrative procedure, navnlig for så vidt angår regler, der ikke har betydning for borgernes retssikkerhed. Her bør det i almindelighed foretrækkes at give reglerne som tjenesteforskrifter (uden lovhjemmel), eller hvor talen er om nævn og råd, i en forretningsorden udfærdiget af ministeren med hjemmel i loven.

c) I den efterhånden omfattende lovgivning om statslån og statsgarantier vil det i almindelighed være upåkrævet at optage detailregler om lånevilkår m.v. Bestemmelser af denne type fastsættes ofte mest hensigtsmæssigt i de enkelte låne- eller garantidokumenter.

Det skal endelig fremhæves, at der ved afgørelsen af, om en vis detailregel bør optages i loven eller fastsættes administrativt med hjemmel i denne, bør lægges nogen vægt på, om der i øvrigt skal fastsættes administrative forskrifter i forbindelse med loven. Er dette ikke tilfældet, kan praktiske hensyn og hensynet til stoffets overskuelighed tale for at optage detailreglen i lovtæksten.

IV. Den selvstændige anordningsmyndigheds område

Ved en selvstændig anordningsmyndighed forstås i denne sammenhæng forvaltningsorganers, navnlig ministres, myndighed til at udstede anordninger uden sædvanlig bemyndigelse hertil i en lov (delegation).

Det er den overvejende opfattelse i den statsretlige teori, at en sådan anordningsmyndighed ikke er hjemlet umiddelbart i Grundloven.

Poul Andersen . 538, *Ross*: Statsretlige studier . 186, *Ross I* . 219-225 og 421-427, men sml. *Max Sørensen* . 211 f, *Peer Lorenzen J.* 1972 . 424-428 og *Germer I* . 105-108.

Men der er samtidig enighed om, at regeringen på visse områder – indtil der ved lov gribes ind på disse – kan udstede anordninger, selv om disse ikke har den – mere eller mindre udtrykkelige – lovhjemmel, som er grundlaget for hovedparten af anordningerne (»delegationsanordningerne«, »bemyndigelsesanordningerne«).

Når bortses fra tjenesteanordninger (cirkulærer, instrukser m.v.), der udstedes af overordnede til underordnede myndigheder, drejer det sig om følgende 2 grupper af anordninger:

A. Anstaltsordninger

Disse anordninger har en stiltiende lovhjemmel af særegen karakter; i love om oprettelse af anstalter, institutioner m.v. til afbenyttelse eller betjening

af borgerne, indfortolkes en bemyndigelse til at fastsætte regler for »anstaltens« benyttelse (f.eks. sygehusvedtægter).

Ernst Andersen Tilsyn . 55, *Poul Meyer* . 255, *Poul Andersen* . 541, *Ross*: Statsretlige studier . 187 og 198, *Ross II* . 504-506 og *Max Sørensen* . 214.

B. Sædvaneretsanordninger

Disse anordninger har hjemmel i en sædvaneret, hvis udgangspunkt må søges i overgangen fra enevælden til Junigrundloven.

Ernst Andersen: Tilsyn . 33, *Poul Meyer* . 181, *Poul Andersen* . 539, *Ross*: Statsretlige studier . 188, 199, *Ross II* . 510-512 og *Max Sørensen* . 210 f.

Sædvaneretsanordninger har haft størst praktisk betydning på undervisningsvæsenets område, for så vidt angår de videregående uddannelser, hvor der imidlertid nu er tilvejebragt lovgrundlag, jf. lov nr. 362 af 13/6 1973 om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner.

En del læreanstalter er dog stadig omfattet af sædvaneretsanordninger. Det gælder således Kunstakademiet, kgl. anordning nr. 369 af 10/8 1979, og Arkitektskolen i Århus, kgl. anordning nr. 346 af 4/7 1978.

Også andre retsområder er reguleret på denne måde. Det mest omfattende er nok Folkekirkens rituelle anliggender, jf. f.eks. bekendtgørelse nr. 153 af 20/3 1987 om autorisation af et ritual for præstevielser og kgl. anordning nr. 279 af 9/7 1968 om konfirmation.

Reglerne om flagning bygger på forskrifter fra enevælden, og de ændres fortsat ved kongelig resolution, se bekendtgørelse nr. 260 af 11/5 1987 om godkendelse af et nyt toldflag.

Denne bekendtgørelse fremtræder ligesom bekendtgørelse nr. 153 af 20/3 1987 som en gengivelse af den kongelige resolution, og det er ikke klart, hvornår man vælger denne form i stedet for en formel kongelig anordning.

Staten har højhedsret til søterritoriet og kontinentalsoklen. Afgrænsningen af territoriet har muligvis hjemmel i grundlovens § 19, se *Ross I* . 427 om kgl. anordning nr. 437 af 21/12 1966 om afgrænsning af søterritoriet og kgl. anordning nr. 259 af 7/6 1963 om udøvelse af dansk højhedsret over den kontinentale sokkel. Men reguleringen af, hvad borgerne må foretage sig på søterritoriet, har formentlig alene hjemmel i selve højhedsretten, jf. forudsætningsvis straffelovens § 295 og § 20, stk. 2, i lov nr. 108 af 5/3 1988 om kystbeskyttelse. Bekendtgørelse nr. 489 af 28/9 1981 om bade- og badebroer må antages at være udstedt med hjemmel i højhedsretten, og dette gælder også udtrykkeligt bekendtgørelse nr. 379 af 1/7 1988 om miljømæssig vurdering af anlæg på søterritoriet.

Det er klart, at lovgivning på de ovennævnte områder i og for sig er overflødig. Men spørgsmålet er, om lovgivningen derfor bør undlade at gribe ind på områderne, eller disse tværtimod bør søges inddraget under lovgivning.

Ross: Statsretlige studier . 203, udtaler, at »anstaltsanordningerne bør forsvinde«, og at »sædvaneretsanordningerne er en anomali, der må vække forundring og betænkelighed.«

Den nuværende selvstændige anordningsmyndighed gennem anstaltsanordninger og sædvaneretsanordninger frembyder næppe væsentlige reelle be-

tænkeligheder. På den anden side kan der ikke argumenteres for, at lovgivningsmagten ved sine lovgivningspolitiske overvejelser respekterer denne anordningsmyndigheds eksistens.

Hvad specielt angår *anstaltsanordningerne* er der herudover grund til at pege på, at god lovteknik tilsiger, at love, der opretter »anstalter« m.v., også klart tager stilling til, hvilke spørgsmål der skal reguleres administrativt, og giver den hertil fornødne lovhjemmel udtrykkeligt.

I forbindelse med *sædvaneretsanordningerne* må det endvidere fremhæves, at spørgsmålet om rækkevidden af den gældende sædvaneret kan frembyde usikkerhed, og at der for så vidt er trang til en klargørelse gennem lovgivning. Det må også anses for væsentligt i forbindelse med en delvis regulering af et område, der hidtil har været omfattet af en sædvaneretlig anordning, at klargøre, om den nye lov træder i stedet for de sædvaneretlige regler, eller om disse fortsat skal bestå. Se som eksempel lov nr. 108 af 5. marts 1988 om kystbeskyttelse, hvor det i bemærkningerne til lovforslagets § 20 stk. 2 er præciseret, at den sædvaneretlige regulering, hvorefter visse handlinger på søterritoriet kræver tilladelse fra Trafikministeriet, opretholdes.

V. Områder, der er reguleret ved uskrevne retsregler

Et særligt problem er, om lovgivningsmagten bør afholde sig fra at gribe ind på visse områder, der ikke reguleres ved skrevne regler, men hvor domstole eller administration for tiden træffer deres konkrete afgørelser på grundlag af sædvaneret eller administrativ eller judiciel praksis eller efter »forholdets natur«.

Som eksempel på sådanne zoner, der beherskes af uskreven ret, kan nævnes erstatningsretten vedr. tingsskader (culpareglen).

En lovgivning, der griber ind på dette område, kan rejse særlige problemer. Disses karakter afhænger i nogen grad af, om denne indgriben er af speciel karakter eller betegner en generel lovregulering af det pågældende område.

De betænkeligheder, som er forbundet med en specialregulering, der for et bestemt områdes vedkommende gentager eller fraviger de almindelige uskrevne grundsætninger, omtales i anden sammenhæng, jf. § 3. II.

Ved overvejelse af spørgsmålet om generelt at afløse en uskreven retlig ordning med lovgivning kommer en række modstridende hensyn i betragtning. På den ene side kan en lovgivning skabe større klarhed over retstilstanden og dermed give borgerne større mulighed for at forudberegne retlige resultater og medføre forenkling af administrationens og domstolenes arbejde. På den anden side vil en lovfæstelse kunne medføre, dels at en tidligere nuancering og smidighed går tabt, dels at en igangværende udvikling i praksis bliver stoppet.

VI. Forholdet mellem almindelige loves og bevillingsloves indhold

Herom henvises til nedenfor i § 3. VIII.

§ 2

Loves affattelse

Af fuldmægtig Henrik Dahl Sørensen, Justitsministeriet

I denne paragraf skal alene behandles spørgsmålene vedrørende loves systematiske og sproglige udformning. Med hensyn til de indholdsmæssige krav til lovgivningen henvises til § 3.

I. Lovteksten

Der skal først gøres nogle bemærkninger om baggrunden for de krav, der må stilles til en lovteksts systematik og sprog.

Det må herved erindres, hvem der er lovens (lovforslagets) læsere, og under hvilke forhold disse skal tilegne sig lovtekstens indhold.

Folketingsmedlemmer, der hvert år behandler op mod 250 lovforslag fra de forskellige retsområder, skal på kort tid – ofte i løbet af få timer – kunne danne sig et overblik over lovforslagets indhold og opnå forståelse af, på hvilke punkter den hidtidige retstilstand ændres. Samtidig med lovforslagets fremsættelse bliver det genstand for offentlig debat. Kvaliteten af denne debat, der kan blive af afgørende betydning både for lovforslagets behandling i tinget og for offentlighedens indstilling til forslaget og dermed senere til loven, beror ikke alene på pressens evne og gode vilje. Det er vigtigt, at lovteksten bliver lagt frem på en sådan måde, at pressen får det bedst mulige grundlag for en korrekt orientering af læserne. Også hensynet til de myndigheder, organisationer m.v., for hvilke lovforslaget har særlig interesse, og som må påregnes ved offentlige udtalelser eller henvendelser til vedkommende minister eller folketingsudvalg at ville gøre deres synspunkter og deres indflydelse gældende, må fremhæves.

Ovenfor er alene omtalt hensynet til lovforslagets læsere. Den endelige lovs læsere er de borgere, loven vedrører, og de myndigheder m.v., der skal anvende loven.

Det er en gammel historie, at ingen borger læser loven. Den var vel stort set rigtig for nogle årtier siden, da lovstoffet i væsentlig grad lå inden for rammerne af, hvad almindelig retsopfattelse tilsagde, og kun de færreste borgere i det praktiske liv havde brug for kendskab til lovreglers indhold. Forholdet er nok et noget andet i dag, hvor en stor del af lovgivningen er erhvervslove, der angår forholdsvis begrænsede erhvervsgrupper og i bety-

deligt omfang berører disses daglige arbejde, eller love om sociale ydelser. Alligevel er det vel stadig de færreste, der læser selve lovteksterne i Lovtiden-
de eller særudgaver. Dagspresse og radio er de sædvanlige informationskil-
der, men presse og radio kan ikke give god information, medmindre lovtek-
sten opfylder visse krav med hensyn til tilgængelighed, herunder at den er
velsystematiseret og skrevet i et let forståeligt sprog.

Lovteksten benyttes selvfølgelig i første række af advokater, dommere,
anklagemyndighed, politi og andre forvaltningsmyndigheder, herunder
kommunale myndigheder, hvem lovens administration påhviler. Også hen-
synet til disses arbejde tilsiger, at lovteksten er udformet på en let tilgænge-
lig måde. Man bør ikke slå af på kravene til lovtekstens forståelighed i tillid
til, at læserens juridiske uddannelse og praktiske træning nok skal klare en
vanskelig lovteksts problemer. Den klare lovtekst er nødvendig som forud-
sætning for ensartet retsanvendelse og dermed for retslighed og retssikker-
hed, og den kan afværge meget administrativt arbejde og mange retssager.
Der er særlig grund til at pege på, at administrationens jurister bør udvise
særlig omhu ved affattelsen af forslag til love, hvis administration helt eller
delvis kommer til at påhvile lægmænd (kommunalbestyrelser, sociale ud-
valg m.v.).

Endelig skal peges på en særlig værdi af en velsystematiseret og klart af-
fattet lovtekst: Kravet herom nødvendiggør en klarere gennemtænkning af
de praktiske spørgsmål, der er lovens genstand, og af de med lovgivningen
forbundne retlige spørgsmål.

Som ord, der ofte bør undgås, fordi de fritager koncipisten for en nærmere præcisering og til
gengæld ofte stiller læseren over for et vanskeligt fortolkningsproblem, kan nævnes »pågæl-
dende«, »vedkommende« og »tilsvarende«, jf. herom i 1. bd. § 1. V. B. Det er ikke altid lige
klart, hvilken person der sigtes til med de to førstnævnte ord, og det vil næsten altid være mu-
ligt at finde en kort betegnelse, der giver en mere præcis afgrænsning af den kreds af personer,
teksten sigter til. Dette gælder også selv om ordet »hans« eller »han« skal erstattes med en
kønsneutral betegnelse. Når der for andre forhold end dem, der omtales tidligere i en lov, fast-
sættes »tilsvarende regler«, vil det ofte være tvivlsomt, om reglerne skal anvendes helt uden
afvigelser (i så fald bør udtrykkene »Det samme gælder . . .« eller »Reglerne i . . . gælder
også . . .« foretrækkes), eller skal tilpasses de andre forhold, og hvorledes denne tilpasning
skal ske. Stort klarere bliver retstilstanden ikke ved ubestemte tilføjelser som »med de af for-
holdets natur følgende lempelser«. Skal de tidligere i loven fastsatte regler ikke anvendes helt
uden afvigelser, må det i lovteksten præciseres, hvilke afvigelser der bliver tale om. Under for-
muleringsarbejdet vil det i øvrigt undertiden vise sig, at afvigelserne bliver så store, at der snar-
ere bør fastsættes selvstændige regler om spørgsmålet.

Det er nærliggende af anvende tidligere love som forbillede ved udformnin-
gen af nye love, men navnlig ældre lovgivning er rig på eksempler på love,
der savner klarhed i systematikken og lovbestemmelser, hvis sproglige affat-
telse hverken opfylder æstetiske krav eller det vigtigere krav om klarhed
med hensyn til det retlige indhold.

Som eksempler på lovbestemmelser, hvis affattelse rejser tvivl om deres retlige indhold, kan nævnes:

Den tidligere lærlingelov nr. 120 af 7/5 1937 § 3, stk. 3, hvis udtryk »værgen« under hensyn til almindelige personretlige regler formentlig måtte fortolkes som forældremyndighedens indehaver; tilsvarende tvivlsspørgsmål rejser flere bestemmelser i Retsplejeloven.

§ 25 i lov om social bistand, jf. lbkg. nr. 171 af 25/3 1987, der bestemmer:

»Det sociale udvalg træffer beslutning om tilbagebetaling,

1) når en person har undladt at give oplysninger som krævet i § 18 eller i øvrigt mod bedre vidende uberettiget har modtaget ydelser efter denne lov, ...«

Det kan her give anledning til tvivl, om der med den sammenkædning af to led, som sker med ordene »i øvrigt« i nr. 1 er tilsigtet en ændring eller præcisering af § 18, idet oplysningspligten efter denne bestemmelses ordlyd kan tilsidesættes, uden at modtageren handler mod bedre vidende. Som et andet eksempel på den tvivl, der kan opstå ved sammenkædning af flere led med ordene »i øvrigt«, kan nævnes den tidligere færdselslov § 70, stk. 1, jf. herved *B. Unmack Larsen* i J 1971 . 25 ff.

Som bestemmelser, hvis sproglige affattelse – også bortset fra spørgsmålet om deres retlige indhold – er utilfredsstillende, kan nævnes:

§ 10, stk. 2, i loven om indkomstbeskatning af aktieselskaber m.v., jf. lbkg. nr. 593 af 30/9 1988: »Selskaber og foreninger, som for skatteåret 1961/62 skatteansættes på grundlag af et andet indkomstår end angivet i stk. 1, skal for skatteåret 1962-63 og følgende skatteår, ansættes til skat på grundlag af det indkomstår, der følger umiddelbart efter det indkomstår, der danner grundlaget for den nærmest foregående skatteansættelse«. Denne bestemmelse er samtidig egnet til at illustrere, hvor vanskeligt det kan være at give en i og for sig enkel retsregel en lige så enkel sproglig form. Et lignende eksempel findes i Ligningslovens § 33, 1, 2. pkt. (lbkg. nr. 555 af 16/9 1988) og § 26, stk. 2, i lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme (lbkg. nr. 595 af 5/9 1986).

Der har imidlertid i de seneste år både under det administrative lovforberedelsesarbejde og under folketingsbehandlingen været lagt større vægt end tidligere på klarhed i systematik og sprogbrug. I denne henseende har samarbejdet mellem Justitsministeriets lovafdeling jf. nedenfor § 4. V, de øvrige ministerier, disses udvalg og folketingssekretariatet været af betydning. Der er herved fastlagt visse retningslinier, og det er i det væsentlige disse, der ligger til grund for den følgende fremstilling.

A. Systematik

Om systematiseringskravet kan generelt ikke siges andet, end at man bør arbejde henimod den inddeling af stoffet, der gør dette mest overskueligt, og som dermed giver størst mulighed for en let og hurtig tilegnelse af lovens hovedindhold.

Det er klart, at systematiseringsmåden i det væsentlige beror på den enkelte lovs indhold, og at en almindelig systematikmodel ikke lader sig opstille.

I forbindelse hermed er der dog grund til at fremhæve, at systematiseringen af en bestemt lov ikke udelukkende kan anlægges efter, hvad der er hen-

sigtsmæssigt ved en isoleret bedømmelse af den pågældende lov. For det første kan det være hensigtsmæssigt at følge en systematik i en beslægtet lov, selv om denne systematik ikke er hævet over kritik; for det andet er der i visse henseender indarbejdet traditioner for systematik, som bør fastholdes, jf. nedenfor.

1° Ved større og mellemstore love – vel i almindelighed love på mere end 15-20 paragraffer – kan en rationel systematisering kun opnås ved en *kapitelinddeling*. Kapitelinddeling bør ske med arabertal og kapitlerne bør forsynes med overskrifter. Da disse er en del af lovteksten og således har fortolkningsmæssig betydning, bør de formuleres med samme omhu som den øvrige lovtekst, og man bør ved senere ændring i loven være opmærksom på, om der i forbindelse med denne ændring bør ske en ændring af overskrifterne. Overskrifterne bør være korte, men man bør undgå indholdstomme overskrifter, f.eks. Indledende bestemmelser, Generelle bestemmelser, Afsluttende bestemmelser o.lign.

Undertiden anvendes overskrifter uden kapitelinddeling, se f.eks. lov nr. 376 af 6/7 1988 om lokalradiofonden. Selv om der herved opnås en lige så god oversigt som ved en kapitelinddeling, bør denne dog ofte foretrækkes, fordi den letter senere henvisninger til lovens bestemmelser. Derimod kan der inden for det enkelte kapitel være behov for en yderligere inddeling ved hjælp af overskrifter enten over hver paragraf eller over grupper af paragraffer, se f.eks. lov om social pension, jf. lbkg. nr. 624 af 28/9 1987.

Særskilte registre til større love bør udarbejdes ved en sammenstilling af alle lovens kapitel- og paragrafoverskrifter.

Er loven meget 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. Ved afsnitsinddeling anvendes romertal og fed sats.

2° Med hensyn til paragraf-, stykke- og punktuminddeling og *typografisk opstilling* er visse retningslinier angivet i Statsministeriets cirkulære nr. 101 af 30/6 1958. Der bør anvendes en opstilling, der kan illustreres således:

§ 1. Ingen må uden politiets tilladelse osv.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke . . .

Stk. 3. Politiets tilladelse meddeles efter forhandling med kommunalbestyrelsen.

§ 2. Overtrædelse af § 1, stk. 1, straffes med bøde.

§ 3. . . .

§-nummeret anføres med »fedt«, stykkebetegnelsen med kursiv, og angivelsen af §-betegnelsen sker på første linie og ikke over selve bestemmelsen.

Paragrafangivelsen bør være fortløbende gennem hele loven, uanset om den er opdelt i kapitler og i afsnit.

Det svenske system, hvorefter hvert kapitel begynder med en § 1, er anvendt i den grønlandske retsplejelov, jf. lbkg. nr. 99 af 21/3 1984; systemet er en fravigelse af almindelig praksis og giver bl.a. citeringsmæssige vanskeligheder. Det er heller ikke tilrådeligt ved egentlige retsforskrifter at gå over til andre inddelingssystemer end det traditionelle paragrafsystem, f.eks. inddeling efter decimalsystemet, jf. bkg. nr. 664 af 16/12 1982 af reglement om miljøbeskyttelse.

Det må i almindelighed foretrækkes at dele love stærkt op i paragraffer og stykker. Forholdsvis mange kortfattede paragraffer og stykker er som regel lettere at tilegne sig end færre mere omfattende. Hvis en paragraf gennem en hensigtsmæssig opdeling kommer til at indeholde mere end 3-4 stykker, bør muligheden for at dele den i flere paragraffer overvejes.

Hvert stykke bør forsynes med stykkebetegnelse (bortset fra 1. stykke, der indledes med §-betegnelse).

Inden for det enkelte stykke bør ikke forekomme opdeling i flere afsnit ved liniebrud (bortset fra tilfælde, hvor afsnittene er litereret eller nummereret). Dette vanskeliggør citeringen.

Inden for det enkelte stykke bør der ikke anvendes tegnsætning med semikolon, der er uheldig med henblik på citering.

En opregning, f.eks. af betingelser eller af tilfældegrupper, bliver ofte mere overskuelig, hvis den nummereres. I den nummererede opregning bør ikke medtages betingelser af forskellig karakter, f.eks. materielle betingelser sammen med processuelle betingelser. Nummereringen bør i øvrigt ske med arabertal efterfulgt af en halvp parentes for at adskille numrene fra stykkerne. Halvp parentesen 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.

En opregning kan udformes som én sætningskæde, f.eks.

»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

Som eksemplet viser, kan der i indledningen anføres det, der er fælles for numrene i opreg-

ningen, 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 næstsidsde nummer sluttes med ordet »og« eller ordet »eller«.

I en opregning, der er udformet som en sætningskæde, bør der ikke i det enkelte nummer indsættes selvstændige opregninger eller punktummer, da man herved vil vanskeliggøre overblikket og citeringen.

Indeholder opregningen ikke en sætningskæde, afsluttes indledningen altid med kolon. I hvert nummer anvendes stort begyndelsesbogstav, og der afsluttes med punktum. F.eks.:

»Under Sø- og Handelsretten hører følgende sager:

1) Sø- og handelssager, jf. § 6, stk. 5.

.....

5) Behandling af handlendes, fabrikanters og skibsrederes konkursboer.

6) Sager, der ved særlig lovbestemmelse er henlagt til retten.«

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. 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«).

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

Som det fremgår, er ønsket om en klar opdeling navnlig begrundet i ønsket om lettere at kunne henvise præcist til en bestemmelse. Dette har betydning dels ved udformningen af begrundelser for afgørelser, jf. forvaltningslovens § 24, dels ved affattelsen af ændringslove, jf. nedenfor II.

3° Ordningen af den enkelte lovs stof, bortset fra de nedenfor under 4°-5° anførte spørgsmål, er det som nævnt ovenfor vanskeligt at sige noget *generelt* om.

Man bør først søge at dele problemerne op i hovedemner efter en sondring, som man skønner er væsentlig dels efter emnernes reelle beskaffenhed, dels med henblik på, hvilke regler der skal gælde for dem. Undertiden kan man i ét kapitel opstille visse fællesregler for alle hovedemnerne, hvorefter der i øvrigt kapitelinddeles efter disse emner.

Er der spørgsmål om udformning af en almindelig regel og undtagelser herfra, bør den almindelige regel placeres først og undtagelsesbestemmelserne i efterfølgende stykker eller paragraffer. Er det undtagelsesvis ikke hensigtsmæssigt at placere en undtagelsesregel i umiddelbar sammenhæng med den almindelige regel, bør denne indeholde en henvisning til undtagelsesreglen (»jf dog § x« – eller »bortset fra de i § x nævnte tilfælde«).

Ofte kan en lovs bestemmelser inddeles i primære regler, der afgrænser borgernes rettigheder eller pligter, og sekundære regler om f.eks. sagernes behandling eller retsfølgerne af, at forbud eller påbud tilsidesættes. Det vil

da undertiden være mest hensigtsmæssigt at inddele loven bl.a. efter dette kriterium, således at de sekundære regler placeres i slutningen af loven (før de under 4° og 5° nævnte regler), jf. dog nedenfor § 3. II. A.

Er det undtagelsesvis nødvendigt at afgrænse lovens anvendelsesområde, bør en regel herom i almindelighed placeres først i loven.

I øvrigt vil det i mange love kunne være naturligt at ordne systematikken efter et kronologisk princip. I lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring, lbkg. nr. 480 af 8/8 1988, er reglerne om optagelse i en A-kasse placeret før reglerne om retten til dagpenge og reglerne om efterløn.

4° Skal lovens *territorielle gyldighedsområde* begrænses – typisk gennem bestemmelser vedrørende Færøerne eller Grønland – optages bestemmelserne herom i lovens sidste paragraf. Bestemmelsen bør optages i en selvstændig paragraf og ikke placeres som sidste stk. i den paragraf, der i øvrigt handler om ikrafttræden.

5° Reglen om *lovens ikrafttræden* optages i sidste eller, hvis der skal gives regler af den under 4° nævnte art, i næstsidste paragraf. I samme paragraf – men i nyt stk. – gives i almindelighed regler om ophævelse af de lovbestemmelser, som den nye lovs regler træder i stedet for, samt eventuelle overgangsregler. Hvis ophævelses- eller overgangsbestemmelserne er af mere omfattende karakter, bør de dog placeres i en eller flere umiddelbart efterfølgende paragraffer.

I bestemmelser om ophævelse anføres den oprindelige lovs nr., dato og titel. Hvis der er udstedt en lovbekendtgørelse af loven, anføres den dog i stedet. Såfremt hele loven ophæves, er det ikke nødvendigt at anføre senere ændringslove. Såfremt blot enkelte bestemmelser i ældre love ophæves, skal derimod tillige anføres de ændringslove, der berører de bestemmelser, der ophæves.

B. Sproglig affattelse

1° Om *lovtitler* kan i det væsentlige henvises til Statsministeriets cirkulære nr. 50 af 24/3 1952 pkt. 2. Titlen bør være så kort som muligt (der bør ikke skrives: »Lov angående« eller »Lov vedrørende« – men »Lov om«). Den bør dække lovens hovedindhold, men hensynet til at opnå en kort og – for det væsentlige i loven – rammende titel kan tvinge til at vælge en betegnelse, som ikke er dækkende for hver eneste paragraf i loven.

En lang titel vil uundgåeligt blive forkortet i daglig tale blandt dem, der anvender loven, og forkortelsen kan blive så indarbejdet, at den oprindelige titel stik imod sit formål gør det vanskeligt for den interesserede at finde frem til lovteksten. Som eksempel kan nævnes lov nr. 277 af 30/6 1922 om umyndighed og værgemål, der ikke blot i daglig tale, men f.eks. også i titlen på senere ændringslove og lovbekendtgørelser betegnes som »myndighedsloven« Hvis det und-

tagelsesvis ikke er muligt at finde en titel, der på en gang dækker lovens hovedindhold og kan ventes almindeligt anvendt, kan en »populariseret« angivelse af lovens indhold evt. tilføjes i parentes, f.eks.: »Lov om opkrævning af indkomst- og formueskat for personer m.v. (Kildeskat)«. Det kan formentlig heller ikke helt undgås at anvende den lidet vejledende tilføjelse »m.v.« som en advarsel til læseren om, at titlen ikke er helt dækkende, men tilføjelsen bør kun anvendes i tilfælde, hvor den del af lovens indhold, som ikke omfattes af titlen, har praktisk betydning og klart adskiller sig fra det i titlen angivne indhold, sml. *Erik Christensen* i J 1974 . 22.

Hvor titlens angivelse af lovens indhold består i et enkelt kort ord, sættes dette ofte foran betegnelsen »lov« se f.eks. »Næringslov«, »Færdselslov« og »Arvelov«. Dette er i overensstemmelse med almindelig sprogbrug og burde derfor gennemføres konsekvent, cf. nu f.eks. »lov om leje«, der i daglig tale altid benævnes »Lejeloven«.

2° Med hensyn til *lovtekstens sproglige affattelse* er det allerede fremhævet, at der bør tilstræbes korte paragraffer, at hver paragraf kun bør indeholde få og kortfattede stykker, og at det enkelte stykke bør skrives i ét afsnit (dvs. uden liniebrud). I øvrigt kan i det væsentlige henvises til fremstillingen i bd. 3 § 1 og til den der omtalte vejledning nr. 224 af 15/10 1969 om sproget i love og andre retsfor skrifter. Her skal alene et par specielle spørgsmål omtales.

En del love indeholder i deres første paragraffer *definitioner* af udtryk, som anvendes flere gange i den følgende lovtekst.

Som eksempel kan nævnes Færdselslovens § 2: »I denne lov forstås ved:

.....

11. Motorcykel: motorkøretøj på 2 hjul, med eller uden sidevogn, og motorkøretøj på 3 hjul, hvis egen vægt ikke overstiger 400 kg.

.....«

Definitioner, der er væsentlig forskellig fra den almindelige opfattelse af et udtryk, bør ikke forekomme. Hvis det er nødvendigt at udvide eller indskrænke et almindeligt kendt udtryk, bør det i stedet ske ved at tilføje en bestemmelse om »Lovens regler om gælder også« eller »Lovens regler om gælder dog ikke«. Se f.eks. § 5 i lov nr. 288 af 4/6 1986 om miljø og genteknologi.

I de fleste tilfælde optages definitionerne imidlertid med henblik på at opnå en præcision af lovteksten, og deres anvendelse kan da ikke i almindelighed afvises. Hvis der kun er spørgsmål om at anvende det pågældende udtryk én eller to gange i lovteksten, må det dog som regel foretrækkes at udforme de pågældende bestemmelser – uden anvendelse af udtrykket – på en sådan måde, at definitionens beskrivelse på normal måde indgår i lovformuleringen. Men denne fremgangsmåde bliver naturligvis for tung, hvis der er spørgsmål om at anvende udtrykket et større antal gange. Det bør da overvejes, om ikke den fornødne præcision kan opnås uden anvendelse af definition, f.eks. gennem en bestemmelse om, at »lovens regler gælder ikke ... a og b«, »lovens regler gælder også x og y«.

Hvis en præcision af et udtryk undtagelsesvis kræver en definition, må denne placeres i en af lovens første paragraffer og formuleres således: » Ved forstås i denne lov«. Undertiden vil det dog være enklere i første bestemmelse, hvor der er brug for afgrænsningen, at angive denne fuldt ud, men i parentes tilføje det udtryk, som vil blive anvendt senere i loven, se f.eks. lov nr. 296 af 8/6 1978 om hyrekørsel § 5, stk. 1: »Motorkøretøjer, der i henhold til bevilling efter § 1 anvendes til erhvervsmæssig personbefordring (hyrevogne), må ikke«.

Undertiden benytter lovsproget sig af *retlige begrebskonstruktioner*, som derefter benyttes som fremstillingsteknisk hjælpemiddel. Lige så vigtige sådanne begrebsdannelser kan være for den retsvidenskabelige fremstilling, lige så farlige er de som regel i lovsproget, når de med en teknisk terminologi dækker, hvad der kunne siges ligeud med – måske flere – men dog jævne og let forståelige ord.

Som eksempel skal blot nævnes den uklarhed, som bistandslovens begreber »forsørgelsespligt over for det offentlige«, og pligt over for det offentlige »til at forsørge sig selv«, kan afføde.

Endelig skal nævnes de særlige problemer vedrørende *henvisninger fra én lov til en anden*. Udgangspunktet her er naturligvis, at sådanne henvisninger bør undgås. En lovs indhold bør udformes således, at det kan stå alene – forstås uden opslag i andre love. Dette udgangspunkt bør dog afvejes overfor hensynet til at undgå overflødig regelproduktion. Såfremt man lovgiver for specielle områder, kan det være hensigtsmæssigt at henvise til velkendte generelle regler i stedet for at gengive disse regler i fuld tekst. Det kan således i visse situationer være hensigtsmæssigt at fravige udgangspunktet, og spørgsmålet er da, hvorledes sådanne henvisninger bør formuleres. I almindelighed bør alene henvises til den anden lovs titel – altså uden angivelse af nr. og stadfæstelsesdato. Herved opnås, at den anden lov som regel vil kunne ændres uden samtidig ændring af den henvisende lov; undtagelsesfrit vil dette dog naturligvis ikke gælde, og der bør altid ved ændring af en lov, der gennem henvisninger er forbundet med andre love, foretages en undersøgelse af ændringens konsekvenser for disse love. Angår henvisningen fra én lov til en anden alene en del af – typisk en enkelt regel i – den anden lov, bør henvisningen såvidt muligt formuleres uden §-angivelse, dvs. som en henvisning til »X-lovens regler om (emneangivelse)«. Det må dog være en forudsætning for en sådan formulering af henvisningen, at læseren ikke herved bringes i tvivl, f.eks. fordi spørgsmålet behandles flere steder i den lov, hvortil der henvises, og at det heller ikke bliver væsentligt besværligere for ham at finde lovstedet, f.eks. fordi den lov, der henvises til, er meget stor eller vanskeligt overskuelig. Hvis loven er inddelt i kapitler og henvisningen vedrører alle bestemmelser i et eller flere kapitler bør henvisning ske til »kapitel . . . i lov om«. Hvis det imidlertid

er nødvendigt at henvise til en bestemt paragraf i en anden lov, bør også dennes nr. og stadfæstelsesdato anføres.

Som eksempel på en smidig, men dog tilstrækkelig præcis henvisning kan nævnes straffelovens § 191, der henviser til »lovgivningen om euforiserende stoffer«.

Betragtningerne om loves sproglige affattelse kan sammenfattes derhen, at der bør tilstræbes et lovsprog, der er enkelt og jævnt med hensyn til såvel ordvalg som sprogstil, og at det herunder bør undgås at anvende »tekniske« definitioner, begrebskonstruktioner og henvisninger til andre love. Alt dette bør imidlertid ske, uden at der slås af på kravet om den præcision, der er et endnu vigtigere krav til lovsproget; da dette sidstnævnte spørgsmål snarere vedrører problemer om de indholdsmæssige krav til lovteksten og således vil blive berørt senere, skal her kun generelt peges på, at kravet til lovtekstens præcise affattelse er desto vigtigere, jo mere indgribende foranstaltninger (straf, frihedsberøvelse) der er knyttet til lovens kriterier.

Formuleringer af typen »... m.v.«, »... eller lignende« og »og/eller« bør naturligvis søges undgået. Om anvendelse af udtrykket »m.v.« i lovtitler, se foran 1°.

Se hertil i det hele bd. 3 § 1 og *Allan Karker* i Festskrift til von Eyben. 191 – 107, *von Eyben* i Advokaten 1986 . 170 og *Knud Aage Frøbert* i Advokaten 1986 . 175.

II. Særligt om ændringslove

Affattelsen af ændringslove rejser en række særlige problemer.

Det første spørgsmål, der må tages stilling til, når en lov skal ændres, er, om ændringerne bør ske ved en særlig ændringslov, eller om der i stedet bør søges gennemført en helt ny lov til afløsning af den tidligere, således at dennes regler gentages i den nye lov, for så vidt de ikke ønskes ændret.

Der er næppe tvivl om, at der i praksis er en for stærk tendens til at vælge ændringslovens form fremfor gennemførelse af en helt ny lov. Grunden her til er måske en frygt for, at der, hvis der fremsættes forslag til en helt ny lov, vil blive rejst en række spørgsmål, der ligger uden for de bestemmelser, som regeringen ønsker ændret. Man er vel opmærksom på den uklarhed, der altid er forbundet med en ændringslov, men trøster sig antagelig med, at denne mangel kan afhjælpes ved en senere lovebekendtgørelse. Disse betragtninger tillægges nok en noget for stor vægt. Erfaringen viser, at man ikke ved at vælge ændringslovens form hindrer, at der rejses spørgsmål om ændring i andre af den tidligere lovs bestemmelser. At de lovtekniske mangler afhjælpes ved en lovebekendtgørelse, gælder ofte kun tildels, jf. nedenfor, og udarbejdelsen af lovebekendtgørelse betyder et vist dobbeltarbejde.

Noget fast princip for, hvilken af de to former – ændringslov eller helt ny lov – der bør vælges, lader sig ikke opstille. Men den nuværende praksis

bør nok drejes derhen, at man, når ændringerne er af principiel betydning og berører et forholdsvis stort antal af den tidligere lovs paragraffer, bør vælge at søge en helt ny lov gennemført. Fordelene herved er betydelige. For det første gives der Folketinget et bedre grundlag for at orientere sig på det pågældende lovgivningsområde og dermed for at vurdere ændringerne. For det andet betyder fremgangsmåden typisk et bedre lovforberedelsesarbejde. Når der skal fremsættes et helt nyt lovforslag, tvinges man til at foretage en gennemgang også af de bestemmelser, om hvis ændring der i og for sig ikke er spørgsmål, med henblik på en lovteknisk revision, herunder navnlig sproglige og systematiske forbedringer samt à jour-føring under hensyn til anden lovgivning, der er gennemført efter den oprindelige lovs tilblivelse; navnlig hvis der på grundlag af den tidligere lov har udviklet sig en omfattende retspraksis, er det dog af afgørende betydning, at der i forbindelse med en sådan revision i bemærkningerne tages klar stilling til, hvad der er redaktionelle ændringer, og hvad der er realitetsændringer. Endelig må fremhæves, at man sparer en lovbekendtgørelse, og at man opnår den fordel straks efter lovens gennemførelse – uden at vente uger eller måneder på lovbekendtgørelsen – at have en praktikabel lovtekst. Til gengæld forpligter valget af et forslag til helt ny lov til, at den gamle lov gennemgås grundigt som beskrevet. Undertiden føres revisionen dog ikke igennem, se f.eks. lov nr. 306 af 4/6 1986 om saltvandsfiskeri og lov nr. 271 af 13/5 1987 om valg til Folketinget, hvor afsnittet om vederlag og pensioner ikke er ændret i forhold til den tidligere lov.

Vælges ændringslovens form, opstår spørgsmålet om, hvilken affattelsesteknik der bør vælges.

På dette område har der tidligere været stor forskel fra ministerium til ministerium, men der er efterhånden udviklet en række fælles retningslinier, hvoraf de væsentligste er gengivet i Justitsministeriets vejledning nr. 242 af 18/11 1969 om affattelse af forslag til ændringslove m.v. Denne vejledning udgør det væsentligste grundlag for den følgende fremstilling.

I *titlen* bør anvendes formuleringen »Lov om ændring af . . .«. Entalsformen kan benyttes, selv om der ved én ændringslov foretages flere ændringer i den oprindelige lov. Den oprindelige lov nævnes uden nr. og dato, f.eks.: »Lov om ændring af lov om hegn«.

Det vil ofte, især ved ændring af større love, være hensigtsmæssigt efter den sædvanlige titel at angive ændringens indhold i en undertitel, se f.eks. lov nr. 342 af 1/7 1988 om ændring af retsafgiftsloven (Forhøjelse af tinglysningsafgiften) og lov nr. 375 af 6/7 1988 om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed (Reklame i lokalradio m.v.).

Loven opbygges efter følgende *systematik*:

§ 1 indeholder samtlige ændringer, opdelt i numre.

§ 2 indeholder ikrafttrædelsesbestemmelsen og eventuelle overgangsregler (de sidste i ét eller flere selvstændige stykker). Jævnligt er det dog mere

hensigtsmæssigt at udskille overgangsreglerne til en selvstændig paragraf. § 3 indeholder eventuelt fornødne bestemmelser om territorial gyldighed (Grønland og Færøerne). Hvis hovedloven ikke gælder for Færøerne og Grønland og heller ikke indeholder hjemmel til administrativ ikraftsættelse der, er en bestemmelse om ændringslovens territoriale gyldighed naturligvis overflødig.

Da ændringsloven således kun omfatter et lille antal paragraffer, anbringes §-tegn og -nummer af hensyn til overskueligheden på en selvstændig linie oven over paragraffens tekst og ikke som i andre love ved begyndelsen af den første linie i teksten. Hvis § 2 eller en senere paragraf i ændringsloven indeholder flere stykker, må også stk. 1 herefter – ligeledes i modsætning til andre love – forsynes med stk.-betegnelse.

I en *indledning* til § 1 angives den oprindelige lov med sin fulde titel, nr. og dato. Findes der en bekendtgørelse af loven med tidligere ændringer, angives dog kun titlen på den oprindelige lov med tilføjelsen »jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ...«. Er der tidligere ændringer, som ikke er optaget i en lovbekendtgørelse, må der i hvert fald henvises til de ændringslove, hvis læsning er en forudsætning for at forstå den nye ændringslov (f.eks. fordi denne ændrer nogle ord i en paragraf, som først er indsat i loven ved den tidligere ændringslov).

Undertiden ses i praksis eksempler på, at der i indledningen til lovforslaget er henvist til én lovbekendtgørelse, men inden lovforslaget vedtages er der udarbejdet en ny lovbekendtgørelse, eventuelt er loven tillige i mellemtiden blevet ændret ved et andet lovforslag. Det er i disse situationer meget vigtigt, at det pågældende ministerium foranlediger ændringslovforslagets indledning åjourført under folketingsbehandlingen.

En konsekvent opregning af alle ændringslove siden den seneste lovbekendtgørelse har den fordel, at den, der ønsker at få en fuldstændig oversigt over de ændringer, der i tidens løb er sket i den oprindelige lov, kan nøjes med at blade tilbage i Lovtidende til den sidste ændringslov. På den anden side gør opregningen af et stort antal ændringslove indledningen sprogligt tung. Den bedste løsning af dette problem er udfærdigelsen af jævnlige lovbekendtgørelser på områder, hvor lovgivningen er genstand for hyppige ændringer. Denne fremgangsmåde betyder en stor lettelse for borgerne og de retsanvendende myndigheder og gør det samtidig muligt i den enkelte ændringslov at opregne alle tidligere ændringslove siden sidste lovbekendtgørelse, uden at indledningen derved bliver for tung. Den næstbedste løsning er i indledningen til ændringsloven at benytte formuleringen: »..... som ændret senest ved lov«, og at nævne de øvrige ændringslove i bemærkningerne til lovforslaget, jf. senere under III; er læsning af en af disse ændringslove nødvendig for forståelsen af de nu foreslåede ændringer, bør dog følgende formulering anvendes: »..... som ændret bl.a. ved lov og senest ved lov«

Om *affattelsen af de enkelte ændringer* (ændringslovens § 1) bemærkes:

Ændringerne anføres i den rækkefølge, som de ændrede bestemmelser har i den oprindelige lov. I hvert nr. optages kun én ændring. Dette gælder også, hvis der er tale om flere ændringer i samme paragraf, medmindre de

hensigtsmæssigt kan sammenfattes i ét led, f.eks. således »I § 8 udgår i stk. 1 »... (citeret passus) ...«, og stk. 2 ophæves«. Det må dog ofte foretrækkes at formulere ændringerne som én ændring i form af en ny samlet affattelse af paragraffen. Hvor der foretages mere omfattende ændringer i en paragraf, i flere på hinanden følgende paragraffer eller i et helt kapitel, bør ændringsloven normalt gengive hele paragraffen, alle paragrafferne eller hele kapitlet i den nye affattelse.

Hvis et enkelt ord eller udtryk ændres på ganske samme måde i flere paragraffer, der ikke i øvrigt får nogen ny affattelse ved ændringsloven, samles ændringerne i ét nr. ved den paragraf, hvor ordet først forekommer, se f.eks. lov nr. 353 af 1/7 1988 § 6 nr. 5. Hvor flere på hinanden følgende ændringer alene består i ophævelse af bestemmelser, samles de ligeledes i ét nr.

Der har i praksis været eksempler på, at man i samme ændringslov foretager flere ændringer af samme bestemmelser, men med forskellige ikketrædelsestidspunkter, og hvor de senere ændringer forudsætter, at de første er foretaget, se f.eks. lov nr. 390 af 10/6 1987 om ændring af lov om social pension. Denne fremgangsmåde medfører ganske uoverskuelige love og bør derfor undgås. Se også lbkg. nr. 624 af 28/9 1987, hvor ovennævnte ændringslov er søgt indarbejdet, til dels ved hjælp af noter.

Ophævelse af en paragraf eller indsættelse af en ny paragraf medfører ingen ændring i nummereringen af de øvrige paragraffer. (Nye paragraffer, der ikke anbringes som sidste paragraf i loven, får samme nummer som den foregående med tilføjelse af et lille bogstav – a, b, c osv.). Ved ophævelse eller indsættelse af stykker, numre eller litra rykkes derimod de øvrige led i paragraffen, således at kontinuiteten opretholdes.

Ved indføjelser af en ny paragraf, et nyt stykke eller et nyt punktum, må det klart fremgå af ændringslovens tekst, om den nye regel erstatter eller blot supplerer den eksisterende tekst.

Man bør således ikke skrive: »I § 2 indsættes som nyt stk. 3 ...«, hvis der i forvejen findes et tredje stykke i § 2. Skal den nye regel erstatte det hidtidige stk. 3, skrives: »§ 2, stk. 3, affattes således ...«. Hvis det hidtidige stk. 3 skal bibeholdes, skrives: »I § 2 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke: ...«

Medfører indføjelsen af nye stykker, numre eller litra eller ophævelsen af hidtil gældende stykker m.v. ændringer i nummerangivelsen, angives dette i slutningen af det pågældende nummer i ændringsloven, f.eks. således:

»Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.«

Foreslås en ny affattelse af en hel paragraf, eller af et helt stykke, nummer eller litra, bør paragraf-, stykke-, nummer- eller litrabetegnelsen medtages i den nye affattelse. Disse betegnelser bør derimod ikke medtages, hvis der kun foreslås en ny affattelse af en del af den tekst, betegnelsen omfatter. Medtagelse af f.eks. paragrafbetegnelsen i tilfælde, hvor den nye affattelse kun omfatter det eller de første punktummer i stk. 1, eller kun stk. 1 eller de første stykker i paragraffen, kan give anledning til den misforståelse, at også paragraffens øvrige tekst i den hidtidige affattelse ophæves.

I et bilag til vejledningen om ændringslove illustreres udformningen af de almindeligt forekommende typer af ændringer gennem følgende skematiske eksempel på et forslag til en ændringslov:

Forslag
til
Lov om ændring af lov om ...

§ 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. § 1 affattes således:
»§ 1. En arveladers nærmeste slægtsarvinger«.
2. § 5 ophæves.
3. 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:«.)
4. § 10, stk. 1, affattes således:
»Er ægtefællen under konkurs ...«.
5. § 13, stk. 2, affattes således:
»Stk. 2. Indgives opgørelsen ikke inden«
6. I § 14 ophæves stk. 2, og i stk. 3, der bliver stk. 2, udgår: »eller adoptivbørn«.
7. § 20, stk. 2 og 3, ophæves, og i stedet indsættes:
»Stk. 2. Reglerne i stk. 1 anvendes dog kun«.
8. § 25, stk. 1, ophæves, og i stedet indsættes:
».....«
Stk. 2.«.
Stk. 2-6 bliver herefter stk. 3-7.
9. I § 30 (der forudsættes kun at indeholde et stykke) indsættes som stk. 2:
»Stk. 2. En arvelader kan ved testamente«
10. I § 35 (flere stykker) indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:
»Stk. 2. Ved indgåelse af nyt ægteskab«.
Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.
11. I § 35, stk. 3, der bliver stk. 4, ændres »1.000 kr« til: »5.000 kr.«.
12. § 37, stk. 1, 1. pkt., ophæves.
13. I § 40, stk. 1, (kun et punktum) indsættes som 2. og 3. pkt.:
».....«
14. I § 45, stk. 1, (flere punktummer) indsættes efter 1. pkt.:
»..... (et eller flere nye punktummer)«.
15. I § 55, stk. 1, 1. pkt., indsættes efter »ægtebørn«: »og adoptivbørn«.
16. 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 ..., § 1, nr. 8, dog først den

§ 3.

Stk. 1. (overgangsregler).
Stk. 2.

§ 4.

(Færøerne, Grønland).

Den praksis, der efterhånden er fastlagt for udformning af ændringslove, og som der ovenfor er redegjort for, har betydelige fordele. Den tvinger den, der er beskæftiget med lovforberedelsesarbejdet, til en tilbundsgående overvejelse og stillingtagen til forholdet mellem de tidligere regler og de regler, som ønskes gennemført, og den betyder en lettelse for dommere og andre retsanvendende myndigheder, der kan konstruere loven i dens nye skikkelse ved at foretage en mekanisk sammenholdning af den tidligere lov og ændringsloven. At fremgangsmåden også fjerner de fleste problemer i forbindelse med udarbejdelsen af lovekendtgørelser, er en selvfølge. I én henseende er fremgangsmåden mindre tilfredsstillende; forslaget til en ændringslov får en meget »teknisk« karakter, og dets indhold kan derfor – isoleret betragtet – være vanskeligt at tilegne sig. Denne mangel kan imidlertid afhjælpes, dels ved omhyggeligt udformede lovmotiver, dels ved optagelse i lovforslaget af et bilag, hvor den tidligere lov og ændringsloven opstilles som paralleltekster; et bilag af denne art bør i almindelighed optages i ethvert forslag til ændringslov, jf. senere under III.

I øvrigt kan denne mangel også afhjælpes ved udfærdigelse af en lovekendtgørelse, der offentliggøres samtidig med ændringsloven. Netop når ændringerne er formuleret som anført, kan det undre, at det kan tage måneder, ja ofte år, at indarbejde en ændringslov i en lovekendtgørelse.

Endelig kan det bemærkes, at i forbindelse med indrapporteringen til det statslige edb-system Retsinformation skal ændringslovene indarbejdes i såkaldte datasammenskrivninger få dage efter offentliggørelsen.

I tidligere praksis forekom det jævnligt, at ændringer af en lov skete ved gennemførelse af selvstændige love (dvs. love, hvis bestemmelser så at sige var beregnet på at stå alene – og ikke på mekanisk indarbejdelse i den oprindelige lovtekst). Disse love betegnedes undertiden som »lov om tillæg til lov«.

Denne praksis var uheldig, idet den skabte en usikker og uigennemskuelig retstilstand og kunne give anledning til fortolkningstvivl vedrørende rækkevidden af »ændringerne«. Som et enkeltstående eksempel fra nyere tid kan nævnes lov nr. 875 af 23/12 1987 om støtte og statsgaranterede lån til fiskeriet. Loven er i realiteten en ændring af lov nr. 222 af 22/4 1987 om støtte til visse strukturforanstaltninger inden for fiskeriet m.v., som den da også henviser til.

Er der tale om ensartede ændringer af to eller flere love, opstår der spørgsmål om, hvorvidt ændringerne bør sammenfattes i én lov, eller hver af de flere love bør have sin ændringslov. Den sidste løsning bør ofte vælges, men i praksis er der en tendens til at foretrække samlelove. At der gennemføres en ændringslov for hver lov, der skal ændres, giver større klarhed over lovstoffet og betyder en lettelse ved udarbejdelse af lovsamlinger og lovregistre. Nævneværdige praktiske vanskeligheder er der som regel ikke forbundet med denne fremgangsmåde. Er der i et vist omfang fælles motiver til de 2 eller flere ændringsforslag, kan man nøjes med at skrive dem i det ene forslag og henvise hertil i det andet. Der kan udarbejdes en fælles forelæg-

gelsestale. Forslagene kan i Folketinget behandles under ét. Kun når der er tale om samtidig ændring af et større antal love, kan praktiske hensyn tilsi-ge, at ændringen sker ved en fælles lov.

Som eksempel kan nævnes lov nr. 579 af 19/12 1969 (om ændring af aldersgrænser). Der var her tale om et meget stort antal konsekvensændringer. I nyere praksis er der eksempler på en videre anvendelse af disse samlelove, jf. f.eks. lov nr. 132 af 12/3 1988 om ændring af forskellige skattelove, der ændrer 3 love. Man kan undertiden få det indtryk, at den egentlige begrundelse for en samlelov er et ønske om at begrænse antallet af lovforslag snarere end saglige hen-syn til forslagets overskuelighed.

III. Bemærkninger til lovforslag

Ethvert lovforslag indeholder efter lovforslagets paragraffer »Bemærknin-ger til lovforslaget«. Bemærkningerne kaldes undertiden lovforslagets mo-tiver, men dette sidstnævnte udtryk anvendes ofte i en videre betydning som omfattende stort set alt lovforberedelsesmateriale, herunder taler i Folketin-get og bemærkninger fra folketingsudvalg.

Man har tidligere savnet faste retningslinier for udarbejdelsen af lovmo-tiver (bemærkninger). Undertiden var bemærkningerne ganske summariske (det forekom endog, at de næsten kun var en gentagelse – i anden sproglig form – af de foreslåede lovbestemmelers indhold), i andre tilfælde nærme-de de sig en videnskabelig afhandlings grundighed. Dette savn er nu afhjul-pet ved Statsministeriets cirkulære nr. 195 af 16/9 1966 om bemærkninger til lovforslag.

Bemærkningernes hovedformål er at informere Folketingets medlemmer med henblik på forslagets behandling i tinget og dettes udvalg. Herudover har bemærkningerne betydning i forhold til offentligheden ved – via pres-sens omtale af forslaget – at give en orientering om forslagets begrundelse og dets virkninger, i det omfang disse ikke fremgår direkte af lovteksten. Endelig kan de retsanvendende myndigheder ved læsning af bemærkninger-ne (og de øvrige motiver) få et nøjere kendskab til lovens baggrund, der kan være af betydning ved administrationen af de enkelte bestemmelser. I over-ensstemmelse hermed fastslår cirkulærets § 1, at bemærkningerne »bør ud-formes således, at de over for Folketingets medlemmer og offentligheden uddyber lovforslagets indhold og giver et fyldestgørende grundlag for vur-dering af forslagets begrundelse og forventede virkninger«, og at der endvi-dere ved bemærkningernes udarbejdelse bør »tages hensyn til, at de kan forventes at få vejledende betydning for de myndigheder, der skal admini-strere loven eller medvirke herved, og for domstolene«.

I en vejledning, der er optaget som bilag til cirkulæret, anføres i § 6, at det bør tilstræbes at give bemærkningerne den sproglige og systematiske form, som er bedst egnet til at lette tilegnelsen af deres indhold. En fremstil-

lingsform, der medfører, at forståelsen af bemærkningerne forudsætter en speciel faglig viden, bør søges undgået. Af systematiske hensyn vil det som regel være bedst at indlede bemærkningerne med et almindeligt afsnit (»Almindelige bemærkninger«), hvor der redegøres for hovedpunkterne (udvalgsbehandling, indstillinger fra myndigheder, organisationer m.v.) (vejledningen § 7 og § 8, stk. 1).

Ved forslag til ændringslove vil det ofte være påkrævet at give en kort, almindelig fremstilling af den gældende ordning på det pågældende område for at klargøre den sammenhæng, hvori ændringsforslaget skal vurderes (vejledningen § 3).

I et nyt afsnit fremsættes herefter »Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser« (vejledningen § 7 og §§ 9-10). Disse bemærkninger bør i den typografiske opstilling knyttes til de enkelte kapitler og paragraffer – ofte også til de enkelte stykker og til eventuelle numre inden for stykkerne. Det vil jævnligt være hensigtsmæssigt at knytte visse fælles bemærkninger til et kapitel, før der gøres bemærkninger til de enkelte paragraffer, og på samme måde at knytte fælles bemærkninger til en paragraf inden bemærkningerne til de enkelte stykker.

Bemærkningerne til den enkelte bestemmelse vil i almindelighed kunne systematiseres således:

- a) redegørelse for gældende regler,
- b) angivelse af, hvilke ændringer i disse regler lovforslaget vil medføre,
- c) argumentation for den nye bestemmelse og eventuelt
- d) en redegørelse for, hvilke virkninger den nye regel kan forventes at få.

Denne rækkefølge vil naturligvis ikke i alle tilfælde være hensigtsmæssig. Undertiden vil det være naturligt umiddelbart efter fremstillingen af den gældende ordning at redegøre for manglerne ved denne og i fortsættelse heraf opbygge argumentationen for den nye bestemmelse; ligeledes må det undertiden foretrækkes at fremstille den foreslåede regels formodede virkninger (d) før argumentationen (c). Afgørende er imidlertid, at bemærkningerne til de enkelte bestemmelser er let tilgængelige og uddyber læserens forståelse af lovteksten. Bemærkninger, der alene refererer indholdet af den foreslåede bestemmelse, er oftest utilstrækkelige og næsten altid overflødige. Tiltrænger den enkelte bestemmelse ingen nærmere forklaring, må bemærkninger til bestemmelsen hellere udelades eller indskrænkes f.eks. til en oplysning om, at reglen svarer til en nærmere angivet bestemmelse i en tidligere lov.

Bygger lovforslaget på en betænkning, og uddeles denne til Folketingets medlemmer (ifølge cirkulærets § 5, stk. 2, bør den betænkning, som et lovforslag bygger på, sendes til Folketinget i 250 eksemplarer senest samtidig med forslagets fremsættelse), kan bemærkningerne ofte helt eller delvis erstattes med en henvisning til betænkningens lovudkast med bemærkninger,

således at der i lovforslagets bemærkninger blot redegøres for de punkter, hvor betænkningen er fraveget – herunder for de forskydninger af paragraf-numre, der måtte være sket. Det er dog en forudsætning herfor, at bemærkningerne til betænkningens lovudkast er udformet efter retningslinierne for bemærkninger til lovforslag (vejledningen § 11). Endvidere bør den nævnte fremgangsmåde kun anvendes, hvis lovforslaget både i indhold og opbygning ligger nær op ad betænkningen, og denne er udsendt eller i øvrigt foreligger i et sådant omfang, at alle myndigheder, advokater m.v., der skal anvende loven, har adgang til betænkningen, der jo – modsat lovforslaget med bemærkninger – ikke optages i Folketingstidende.

Cirkulæret angiver i §§ 2-5 en række oplysninger, der typisk bør medtages under de almindelige bemærkninger til et lovforslag:

1. Det har stor betydning for Folketinget under dets forhandlinger om et lovforslag at have fuld klarhed over dets eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser. Særlig fra kommunal side klages ofte over, at lovforslag vedtages uden tilstrækkelig hensyntagen til den yderligere byrde, som forslaget lægger på administrationen. I cirkulærets § 2 bestemmes, at bemærkningerne bør indeholde et skøn over de eventuelle statsfinansielle konsekvenser og om muligt også en vurdering af de eventuelle finansielle konsekvenser for kommunerne. Ifølge § 3 bør bemærkningerne så vidt muligt indeholde et skøn over konsekvenserne for den statslige administration (oprettelse af nye organer eller væsentlig udvidelse af bestående) og for kommuner og andre lokale forvaltningsorganer; de anslåede merudgifter ved de administrative ændringer bør oplyses. Påhviler der erhvervslivet eller private personer pligter med hensyn til administrationen af den pågældende lovgivning, må der i bemærkningerne til forslaget redegøres nærmere for eventuelle ændringer i omfanget af disse pligter. Hvis regeringen under folketingsbehandlingen fremsætter ændringsforslag, der har finansielle eller administrative konsekvenser, bør der gives oplysninger herom i samme omfang som ved nye lovforslag, (§ 4). – Betydningen af de nævnte spørgsmål om lovforslags økonomiske og administrative konsekvenser er senere understreget ved Statsministeriets cirkulære af 16/2 1970 og 25/7 1983, jf. nærmere ndf. i § 4. V.B.

2. Er der som grundlag for lovforslaget foretaget undersøgelser, f.eks. af administrativ praksis, statistiske bearbejdelser, økonomiske beregninger m.v., som er af betydning for vurderingen af lovforslagets begrundelse og virkninger, bør der redegøres for undersøgelserne i bemærkningerne eller i bilag hertil. (§ 5, stk. 2).

3. Det har tidligere givet anledning til megen tvivl, i hvilket omfang erklæringer, som vedkommende fagministerium har indhentet under lovforberedelsen, bør refereres i bemærkningerne. Herom bestemmer cirkulærets § 5, stk. 2, at bemærkningerne bør angive de myndigheder, organisationer m.v., der har afgivet udtalelser til brug ved lovforberedelsen. Er sådanne udtalelser af særlig betydning for vurdering af lovforslaget, bør de i almindelighed optages som bilag til forslaget.

4. Udover det i cirkulæret anførte er der grund til at fremhæve, at det i bemærkningerne til lovforslag, der indeholder bemyndigelser til ministeren, i almindelighed bør angives, hvorledes bemyndigelsen agtes benyttet. Man bør dog herved være opmærksom på, om formuleringen får karakter af et politisk bindende tilsagn, og om dette er foreneligt med bemyndigelsens formål, som jo netop kan være at skabe en smidig ordning på det pågældende område.

Vejlednings §§ 1-5 indeholder en række mere teknisk betonedede regler om indholdet af bemærkningerne og eventuelle bilag hertil:

a. I bemærkninger til lovforslag, der indeholder bestemmelser, som ændrer, ophæver eller afløser en gældende lov, bør tidligere ændringslove til denne lov angives. Er der udstedt en lov-

bekendtgørelse af loven, vil det dog være tilstrækkeligt at angive de ændringslove, der er gennemført efter lovbekendtgørelsen, samt sådanne tidligere ændringslove, som har særlig betydning for bedømmelsen af lovforslaget. (§ 1, stk. 1).

b. Der er ofte anledning til at medtage spaltehenvisninger til Folketingstidende. Dette bør i almindelighed ske med hensyn til folketingsbehandlingen af den lov, der nu foreslås ændret, ophævet eller afløst, og af alle tidligere ændringslove, der har særlig betydning for det nye lovforslags bedømmelse (§ 1, stk. 2 og 3).

c. Som bilag til ændringsforslag bør i almindelighed optages de gældende regler og de foreslåede ændringer opstillet som paralleltekster. Ved lovforslag, der ophæver eller afløser en gældende lov, bør denne som hovedregel optages som bilag – eventuelt opstillet sammen med lovforslaget i en paralleltekst (§ 2). I forslag til love om gennemførelse af traktater, bør traktatteksten i almindelighed optages som bilag; er traktaten ikke affattet på dansk, bør en dansk oversættelse optages parallelt med traktatens autentiske ordlyd. (§ 4).

d. Hvis der i lovforslaget eller dets bemærkninger henvises til bestemmelser i andre love eller i administrative forskrifter, skal bemærkningerne indeholde citat af bestemmelserne eller de oplysninger om deres indhold, som er nødvendige for forståelsen af lovforslagets indhold og bemærkninger. (§ 5).

Tilbage står spørgsmålet om, i hvilket omfang bemærkningerne bør udformes med henblik på de retsanvendende myndigheder. Lovmotiver tillægges en væsentlig betydning ved domstolenes, forvaltningsmyndighedernes og Folketingets Ombudsmands fortolkning af lovene, jf. herom i bd. 1 § 2. Motivkoncipisten har altså en betydelig mulighed for at påvirke domstolenes og administrationens anvendelse af loven. Der er – som det undertiden siges – en vis mulighed for »lovgivning i motiverne«. Spørgsmålet er, i hvilket omfang denne mulighed benyttes og bør benyttes.

At praksis også her er skiftende, følger af det ovenfor anførte om motivernes skiftende omfang. Og om mange lovforslag gælder, at spørgsmålet om påvirkning af domstolene eller forvaltningsmyndighederne gennem motiver ikke opstår, idet lovene ikke i nævneværdigt omfang vil blive anvendt af andre end det ministerium, der forbereder loven. Men bortset herfra synes det at gælde, at der i et ganske betydeligt omfang »lovgives i motiver«, når der er den fornødne tid og sagkundskab til forberedelsesarbejdet. Navnlig lovforslag, der bygger på grundigt udvalgsarbejde, indeholder ofte i motiverne løsning på en række retsspørgsmål, hvortil der ikke er taget stilling i lovteksten.

Ved en retspolitisk vurdering af spørgsmålet om »lovgivning i motiverne« er udgangspunktet klart: Lovteksterne bør udformes på en så klar og udtømmende måde, at alle retsspørgsmål finder deres løsning i lovteksten, se hertil *Aage Spang-Hanssen* i J 1969 . 279. Dette ideal stræber lovkoncipisten imod bl.a. ved at konstruere eksempler, konfrontere dem med lovteksten og derefter om fornødent »dreje« denne, så den dækker. Det anførte er imidlertid kun et udgangspunkt, som navnlig må modificeres ud fra 2 synspunkter: 1) I visse tilfælde vil enhver præcis regel være urimelig. De spørgsmål, der foreligger, må løses ud fra en flerhed af hensyn, der ikke la-

der sig angive eksakt og udtømmende i en lovtekst. Man må da indskrænke sig til i lovteksten at angive en principregel (en retlig standard) og i motiverne pege på de vigtigste af de hensyn, der bør tages i betragtning ved principreglens anvendelse. 2) I andre tilfælde lader der sig udforme en kort og klar regel, som i alt væsentligt er dækkende, men der tilbagestår et eller andet lidet praktisk detailproblem, hvis løsning ikke med sikkerhed fremgår af lovteksten, og som kun kan løses i denne ved tilsidesættelse af hensynet til lovreglens klarhed. I sådanne tilfælde bør det ofte foretrækkes at »løse« et sådant detailproblem i motiverne.

Der kan være grund til at pege på, at den betydning, domstolene tillægger lovmotiver, ikke i for høj grad bør friste til »lovgivning i motiverne«. Motivudtalelsen kan sjældent bygge på helt så grundige overvejelser som lovteksten. Man bør ved motivkonciperingen nøje overveje, om der er tilstrækkeligt grundlag for at søge et spørgsmål løst i motiverne, eller det bør foretrækkes at henskyde dets løsning til domstolenes praksis. Vælger man den sidstnævnte løsning, kan der ofte være grund til udtrykkeligt at gøre opmærksom herpå i motiverne.

§ 3.

Indholdsmæssige krav til lovgivningen

*Af fg. kontorchef John Vogter (I) og
fuldmægtig Henrik Dahl Sørensen (II-VIII), Justitsministeriet*

I. Forholdet til grundloven og dens grundsætninger

At lovens bestemmelser ikke må stride mod grundloven, er det mest selvfølgelig af de indholdsmæssige krav til loven. Det er ikke muligt her at gå nærmere ind på, hvad dette krav indebærer. Spørgsmålets besvarelse forudsætter en fortolkning af grundloven i dens helhed og dermed en fremstilling svarende til hovedindholdet af de almindelige statsretlige fremstillinger.

Kravet om lovens grundlovsmæssighed er af begrænset praktisk betydning i lovforberedelsesarbejdet. Kun sjældent opstår der alvorlig tvivl om en lovs forfatningsmæssighed. Sker det, angår spørgsmålet som regel lovens forhold til grundlovens § 73 om ejendomsrettens beskyttelse eller § 43, hvorefter ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov.

Langt oftere forligger spørgsmålet om en lovs forhold til, hvad man kan betegne som grundlovens grundsætninger eller principper. Tankegangen er her den, at visse grundlovsparagraffer opfattes som anvendelse af en bredere retspolitisk idé. I det omfang, denne idé har manifesteret sig i grundlovens enkeltregler, er det en nødvendighed at respektere den, men derudover kan den virke med en ideologisk styrke, enten i kraft af grundlovgivningens autoritet eller på grund af dens overensstemmelse med principper, som under de foreliggende politiske, sociale, økonomiske og kulturelle forhold vurderes højt (folkestyre, retssikkerhed, personlig frihed, dommeruafhængighed, ytringsfrihed, erhvervsfrihed etc.).

At der både på embedsmandsplanet og på det politiske plan foretages vurderinger af denne art under lovgivningsarbejdet, er en given sag. Men vurderingerne er selvsagt ikke konstante i tidsforløbet. På dette område, hvor man er fri af grundlovens retlige regulering, har grundlovgivernes autoritet kun en begrænset modstandskraft over for en udviklings praktiske behov og skabelse af nye ideer. Det er til illustration nok at pege på det sidste århundredes omvurdering af privat ejendomsret, erhvervsfrihed og social beskyttelse.

Der er grund til at fremhæve, at der ikke består nogen skarp grænse mellem de principper, der udledes af grundloven, ideer, der udledes af den al-

mindelige lovgivning eller skabes på andet grundlag, og rene »konsekvensprincipper«, jf. nedenfor III, det vil sige en ensartet lovgivningspraksis, som man finder at burde følge op af hensyn til retssystemets konformitet og den rets-lighed, som herved sikres.

Med nogle eksempler skal i det følgende illustreres den måde, hvorpå grundlovens grundsætninger kan motivere lovgivningens indhold.

1° Efter *grundlovens* § 3 har kongen og Folketinget i forening den lovgivende magt. Denne bestemmelse antages ikke at være til hinder for, at lovgivningsmagten giver administrative myndigheder – i praksis navnlig ministre – endog meget omfattende *bemyndigelser* til at udstede generelle rets-forskrifter.

Berlin II. 200, *Ernst Andersen*: Tilsyn. 62 og Forfatning og sædvane. 49, *Poul Meyer*. 231, *Poul Andersen*. 550, *Ross*: Statsretlige studier. 145, *Ross I.* 234, *Max Sørensen*. 203, *Poul Gaarden*, J 1964. 479. *Peter Germer*. 95 og *Henrik Zahle* 2. 173. – Der er ikke fastsat retningslinier for spørgsmålet om, hvorvidt en bemyndigelse bør gives til kongen (kg. anordning) eller ministeren, men det er nu fast praksis, at bemyndigelser gives til ministeren, bortset fra bemyndigelser til at sætte love i kraft på Færøerne eller Grønland. Se hertil *Ross II.* 519.

Alligevel er det klart, at den demokratiske idé bag § 3 og andre forfatningsbestemmelser, og det dermed forbundne krav om en arbejdsdeling mellem Folketing og administration, der sikrer Folketinget afgørelsen af de principielle politiske spørgsmål, får central betydning ved udformningen af lovgivning, der giver administrationen omfattende bemyndigelser.

Noget andet er, at disse synspunkter ikke har ført til nogen fast linie i lovgivningspraksis. Lovgivningspraksis med hensyn til bemyndigelse til administrationen viser et broget billede varierende fra love, der giver administrationen ubestemt affattede bemyndigelser, der næsten helt overlader et omfattende retsområde med spørgsmål af stor politisk rækkevidde til administrativ regulering – til love, der regulerer politisk lidet relevante spørgsmål.

Som eksempler på fuldmagtslove af omfattende eller forholdsvis ubestemt karakter kan nævnes:

Lov nr. 415 af 5. august 1940 om bybefolkningens forsyning med mælk og fløde, jf. U 1941. 1076.

Lov nr. 372 af 23. december 1964 om valutaforhold m.v., hvis bemyndigelse til importregulering dog som følge af den internationale samhandels udvikling er indskrænket i forhold til den tidligere lovgivning, jf. lbkg. nr. 279 af 11. april 1988.

Lov nr. 328 af 4. juni 1988 om kød m.m., jf. navnlig § 16 (»fastsætte bestemmelser til sikring af, at kød, slagteaffald og kødvarer, der udføres her fra landet, er af tilfredsstillende kvalitet, og kan i det hele fastsætte sådanne bestemmelser, som efter hans skøn kan antages at gavne udførslen af disse varer.«).

Det er let at kritisere fuldmagtslovgivningen, men for mange af de kritisable love er forsvaret også let at finde; det drejer sig i vidt omfang om love, der er konsekvenser af akutte situationer, som har krævet hurtig handling fra

lovgivningsmagts side og betydelig selvstændig myndighed for regeringen. Dette forhold må dog ikke tilsløre betydningen af, at der med henblik på den almindelige lovgivningsprocedure formuleres og fastholdes principper for udformning af en sådan lovgivning. Om dette spørgsmål kan i tilslutning til *Ross II*. 493, opstilles følgende krav: Bemyndigelsesloven skal angive 1) det formål, der kan efterstræbes gennem de administrative bestemmelser, 2) de foranstaltninger, der kan træffes til formålets fremme, og 3) de positivt eller negativt bestemte hensyn, der herved skal iagttages.

Det skal specielt fremhæves, at anordninger med derogatorisk kraft (bekendtgørelser, der ændrer en lovbestemmelse), som anført hos *Ross II*. 486 »principielt er i strid med forfatningsstrukturen«. Bemyndigelse til udstedelse af sådanne bekendtgørelser bør derfor kun gives, når særlige omstændigheder gør det påkrævet.

Ved lov nr. 553 af 17. december 1971 blev som § 55 A indsat en regel i Kildeskatteloven, hvorefter »finansministeren, når praktiske hensyn i særlig grad derfor, kan bestemme, at der skal gælde afvigelser fra lovens §§ 41, stk. 1, 2. pkt. og 48-55«. Se hertil *Peer Lorenzen J* 1972. 429.

I nær tilknytning til de i den statsretlige litteratur anførte synspunkter vedrørende bemyndigelseslove, er der grund til at understrege, at der, såfremt en bemyndigelse skal omfatte fastsættelse af bestemmelser af særlig indgribende karakter (frihedsberøvelse, straf, beslaglæggelse, derogatoriske bestemmelser, tavshedspligt, bestemmelser med tilbagevirkende kraft, pålæg af afgifter, f.eks. til dækning af udgifter ved kontrolforanstaltninger), bør gives speciel, udtrykkelig bemyndigelse hertil.

Ved fremsættelsen af forslaget til lov nr. 372 af 13. juni 1973 om miljøbeskyttelse udtalte ministeren blandt andet: »Lovforslaget indeholder ikke detaljerede regler om, hvad der skal være tilladt i forureningsmæssig henseende i fremtiden. Dette skyldes blandt andet, at det praktisk ikke er gørligt inden for en overskuelig tid at udfærdige detaljerede regler om sådanne forhold . . . Hertil kommer, at reglerne må kunne ændres i takt med forøgelsen af vor viden om forureningsforhold, i takt med aftaler, man kan indgå på international basis, og i takt med fremkomsten af nye produkter og processer. Alle disse forhold taler imod en detaljeret lovgivning på dette felt. Der er derfor i lovforslaget medtaget bestemmelser, som giver bemyndigelse til at fastsætte regler om begrænsninger i emissioner, regler om eventuelt forbud mod anvendelse af bestemte stoffer og regler om driftsforhold, f.eks. vedrørende rensningsanlæg.

Hvor der er tale om indgribende foranstaltninger, vil det være naturligt, at disse forelægges Folketinget i det enkelte tilfælde som lovforslag, uanset at der er hjemmel til at fastsætte reglerne ved bekendtgørelser . . . « (FT 1971-72, sp. 6000, jf. den lidt ændrede gentagelse i FT 1972-73, sp. 2855 ved forslagens genfremsættelse).

2° Efter grundlovens § 63 er domstolene berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Bestemmelsen fortolkes i statsretten og forvaltningsretten således, at en lov kan gøre undtagelse herfra på de enkelte retsområder, og dette kan stort set ske uden hensyn til retsområdets beskaffenhed. Alligevel tilsiger de retssikkerhedshensyn, som lig-

ger til grund for § 63, at undtagelse kun gøres, når ganske særlige hensyn taler derfor. Noget andet er, at heller ikke dette synspunkt er fastholdt på nogen konsekvent måde i ældre praksis, der ikke savner eksempler på tilfælde, hvor domstolenes prøvelsesret er udelukket uden tilstrækkelig begrundelse. På dette punkt er der dog sket en klar vending i de seneste år, idet Justitsministeriet i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af regeringens lovforslag i almindelighed ikke godkender bestemmelser, der udelukker domstolenes prøvelsesret.

Se herved *Poul Andersen: Forvaltningsret* (1965). 592 og de dér anførte litteraturhenvisninger samt *Ross II*. 490, der antager, at § 63 er ufravigelig for så vidt angår domstolsprøvelse af anordninger, og *Wilhelm Boas*, J 1961. 135. At domstolene selv i tilfælde, hvor prøvelsesretten er udelukket ved lov, anser sig berettiget til at udøve en vis kontrol med forvaltningsaktens lovlighed, fremgår af *Poul Andersen: Forvaltningsret*. 601, *Bent Christensen* i »Højesteret 1661-1961« bind I. 355, 382 og 390, *Jørgen Mathiasen*, TfR 1965. 64, *J. L. Frost*, J 1966. 1 f, og navnlig *Ole Krarup: Øvrighedsmyndighedens grænser* (1969). 487 ff, se hertil *Bent Christensen* U 1969 B. 309. *Henrik Zahle* 4. 126 og FOBrtn 1984. 75.

Der er vistnok sjældent tilstrækkelig grund til ved lov at udelukke domstolenes prøvelsesret på et vist område. Ønsket herom skyldes normalt, at de pågældende administrative afgørelser er af overvejende skønsmæssig karakter, men dette forhold tilgodeses allerede i vidt omfang af grundlovens § 63.

Derimod må det erkendes, at hensynet til på én gang at opnå en mere effektiv rekursordning og en aflastning af domstolene i stadigt videre omfang fører til bestemmelser om, at afgørelser truffet af et organ, der er et led i den almindelige statslige eller kommunale administration, kan indbringes – ikke for domstolene – men for et særligt ankenævn; men der er da som regel ingen grund til at afskære domstolsprøvelse med hensyn til dette nævns afgørelser.

For at undgå fejlslutninger med hensyn til muligheden for domstolsprøvelse bør bestemmelser om begrænsning af den administrative rekurs affattes således: »... , der har den endelige administrative afgørelse« eller »Afgørelsen kan ikke indbringes for højere (hvis der er tale om et nævn: anden) administrativ myndighed«. Det bemærkes i denne forbindelse, at man ved omtalen af den administrative rekurs bør benytte udtrykkene »klage« og »indbringe« i stedet for de retsplejemæssige udtryk »anke«, »indanke« eller »påkære«.

Særlige spørgsmål opstår ved regler om administrativ fratagelse af beskikkelser og lignende. Som nævnt ndf. II. A. 7. bør sådanne regler søges undgået, idet straffelovens §§ 78 og 79 som hovedregel vil være tilstrækkelige. Hvor supplerende regler om administrativ fratagelse undtagelsesvis skønnes nødvendige, bør der altid være adgang for den, hvis beskikkelse er inddraget, til inden en vis frist at forlange fratagelsen indbragt for domstolene ved den administrative myndigheds foranstaltning. En begæring herom bør have opsættende virkning, medmindre retten ved kendelse bestemmer andet. Samtidig med den administrative fratagelse bør der gives den pågældende

meddelelse om adgangen til at forlange spørgsmålet indbragt for domstolene og om fristen herfor, jf. forvaltningslovens § 26.

Som eksempler på den nærmere udformning af sådanne bestemmelser kan nævnes lov om landinspektørvirksomhed §§ 10-12, jf. lovekendtgørelse 390 af 12. juli 1977 og lov nr. 266 af 22. maj 1986 om vagtvirksomhed.

3° Grundloven forudsætter et *domstolssystem* karakteriseret ved, at domstolene udgør en organisatorisk enhed og er udstyret med en almindelig kompetence (modsat specialdomstole for særlige sagstyper). Domstolsvirksomhedens værdi beror netop i væsentlig grad på enheden i organisation (med tilhørende appelsystem) og domstolenes stilling som neutrale ikke-special-sagkyndige organer. Kun tungtvejende grunde kan derfor motivere domstole uden for den nævnte organisation eller med særligt sagsområde eller særlig sammensætning, jf. nedenfor II. C.

I forbindelse hermed henvises til den stats- og forvaltningsretlige litteratur om domstolene, navnlig *Poul Andersen* .592, *Ross*: Statsretlige studier .31, *Max Sørensen* .153, *Henrik Zahle* I .329. Se også *H. Topsøe-Jensen*, J 1962 .8.

I den betænkning (543/1969), der lå til grund for lov nr. 605 af 20/12 1972 om den sociale ankestyrelse, havde socialreformkommissionen for at understrege styrelsens karakter af et retsbeskyttende ankeorgan brugt navnene »socialretten«, socialrettens »præsident« og »socialdommer«. Dette blev inden lovforslagets fremsættelse ændret til »den sociale ankestyrelse«, »styrelseschefen« og »ankechef«, idet regeringen var »... betænkelig ved at anvende en terminologi, der har tydelig lighed med retsplejelovens og dermed kan tilsløre det forhold, at ankestyrelsen ikke kan ligestilles med en domstol, men er en administrativ myndighed, der – for så vidt ikke andet specielt er bestemt – er undergivet de for administrative myndigheder gældende almindelige stats- og forvaltningsretlige regler og grundsætninger, herunder domstolskontrol. Benævnelserne »dommer« og »ret« ville også (ved at følge kommissionens terminologi) blive anvendt på en måde, der ikke fuldt ud stemmer med det princip, der i grundloven og i almindelighed også i lovgivningen iøvrigt er fulgt med hensyn til disse benævnelsesområde.« (FT 1972-73 A. 394).

Specielt vedrørende særlige forvaltningsdomstole – *Poul Andersen*: Forvaltningsret. 590 (med yderligere litteraturhenvisninger), *Vilhelm Boas*, J 1961 . 132, og *Lorenzen* i bet. 629/1971 . 81-86.

4° På tilsvarende måde gælder, at grundloven som *statsadministrationens organisatoriske normalordning* forudsætter de hierarkisk opbyggede fagministerier. Dette har ikke hindret, at en række særlige organer – placeret uden for disse hierarkier – ikke mindst i de senere år er skudt frem.

Jf. *Bent Christensen*: Nævn og råd, samme Forvaltningsret, Forvaltningens organer og organisation, *Poul Andersen*: Forvaltningsret . 69, *Ross II* . 516.

Der er næppe tvivl om, at oprettelsen af sådanne organer på flere områder har været en fordel. Der er dog træk i udviklingen, der kan give anledning til at understrege, at oprettelsen af sådanne organer berører forfatningsordningens struktur, herunder betydningen af den politiske ministeransvarlig-

hed, og derfor ikke bør ske rutinemæssigt, men efter en nøje afvejning af ulemper og fordele.

I de seneste år har der været en stærk tendens til at begrænse departementernes behandling af konkrete sager ved at afskære klageadgangen til ministeren. En sådan begrænsning af klageadgangen kræver særlig lovhjemmel. Ved Statsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 43 af 9. marts 1976 blev ministerierne indskærpet, at en lov, som indeholder en delegation af kompetencen til at træffe endelige administrative afgørelser til andre centrale organer end ministerierne, ligeledes skal indeholde en nøje redegørelse for de hensyn, som ligger til grund for den foreslåede kompetencefastsættelse. Afskæring af klageadgang til ministeren kan ske helt eller delvis, f.eks. således at kun visse spørgsmål kan indbringes for ministeren. Som et eksempel herpå kan nævnes § 43, stk. 2, i lov nr. 316 af 4. juni 1986 om Københavns Fondsbørs, der har følgende ordlyd:

»Stk. 2. Afgørelser, som efter denne lov er truffet af tilsynet med banker og sparekasser, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Dog kan klager inden 4 uger fra afgørelsens dato forelægges industriministeren for så vidt angår retlige spørgsmål.«

Ved oprettelsen af et ankenævn bør nævnets sammensætning nøje overvejes, og i den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, hvilke spørgsmål nævnet skal prøve. Ankenævn sammensættes normalt enten af interesserepræsentanter og/eller særligt sagkyndige samt en juridisk sagkyndig formand.

Der er grund til at fremhæve betydningen af, at man ved lovgivningen om disse organer er opmærksom på de retlige problemer, lovgivningen må løse, herunder navnlig organernes stilling i forhold til den sædvanlige administration, det vil navnlig sige vedkommende fagministerium, og til domstolene.

Disse spørgsmål har blandt andet været fremme i forbindelse med gennemførelsen af loven om Danmarks Statistik, lbkg. nr. 15 af 12/1 1972, loven om sundhedsvæsenets centralstyrelse (patientklagenævnet), lov nr. 397 af 10. juni 1987, og loven om oprettelse af et etisk råd, lov nr. 353 af 3. juni 1987.

5° Reglerne i grundlovens § 71 om *frihedsberøvelser* bør betragtes som udtryk for principper om tilbageholdenhed med hensyn til at hjemle frihedsberøvelse og om effektiv kontrol med hensyn til de former for frihedsberøvelse, som hjemles.

6° Ifølge grundlovens § 72 må blandt andet *husundersøgelse*, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse. Det bør derfor i forbindelse med forslag til regler, der giver forvaltningsmyndigheder adgang til at foretage husundersøgelse, overvejes, om dette skal kunne ske uden retskendelse. Se hertil betænkning 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen.

7° Efter grundlovens § 74 skal alle indskrænkninger i den frie og lige adgang til *erhverv*, som ikke er begrundede i det almene vel, hæves ved lov. Bestemmelsen er måske uden retlig betydning, men er dog udtryk for et princip, der virker som en argumentation mod mere eller mindre vilkårlige begrænsninger i næringsretten på forskellige områder.

8° Grundlovens § 77 om *ytringsfrihed* sikrer stort set alene imod indførelse af censur, og det er den almindelige opfattelse, at bestemmelsen ikke hjemler nogen materiel ytringsfrihed. Den afskærer således ikke lovgivningsmagten fra under strafansvar at forbyde, at der skrives om angivne emner. Men forslag til bestemmelser af denne art vil blive vurderet i forhold til et almindeligt ytringsfrihedsprincip. Der kan også være grund til at pege på, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder særlige begrænsninger i adgangen til at fastsætte regler om den personlige frihed, ytrings-, forsamlings- og religionsfriheden.

II. Forholdet til centrale love og centrale retsgrundsætninger

Retsregler kan inddeles i generelle og specielle. Om nogen skarp sontring er der selvsagt ikke tale. Alle grader af generalisering eller specialisering kan tænkes. Hvad der sigtes til, kan illustreres med nogle eksempler. Ved siden af dansk erstatningsrets almindelige uskrevne retsregel – culpa-reglen – gælder særlige lovbestemmelser vedrørende erstatning for skade forvoldt ved motorkørsel, jernbanedrift, luftfart, af hunde etc. Ved siden af købelovens regler, der principielt gælder alle løsørekøb m.v., gælder særlige regler, f.eks. i foderstofloven. Ved siden af straffelovens §§ 161-163 om straf for urigtige oplysninger til offentlige myndigheder findes særlige regler herom i valuta-loven, i afgiftslovgivningen m.v.

Hver gang, der er spørgsmål om gennemførelse af en speciel lovregel – dvs. en lovregel, der regulerer en del af et område, som er reguleret ved en anden (bredere) regel – opstår spørgsmålet, om man på det snævrere område bør henholde sig til den almindelige regel eller bør fravige denne ved en regel i særloven.

Stærke hensyn taler i almindelighed for at henholde sig til den almindelige regel:

1) Herved sikres som regel størst retslighed og de hermed forbundne fordele. 2) I forbindelse hermed står, at konsekvenserne af en afvigelse ved en specialregel vanskeligt lader sig overskue. For retsanvendelsen kan opstå tvivlsspørgsmål vedrørende analogier eller modsætningsslutninger fra bestemmelsen. Lovgivningspolitisk bliver konsekvensen let, at der rejser sig spørgsmål om at undergive også andre specielle retsområder samme, en lig-

nende eller måske en helt anden specialregulering – med den følge, at et større retsområde opløses i en flerhed af enkeltheder uden indbyrdes sammenhæng. 3) Det må også tages i betragtning, at den almindelige regel oftest er et resultat af indgående forarbejder og er indarbejdet i myndighedernes praksis og befolkningens retsbevidsthed. Specialreglen vil sjældent kunne bygge på tilsvarende grundige overvejelser. Og den vil, netop på grund af den specielle karakter, typisk berede retsanvendelsen betydelige vanskeligheder og vanskeligere kunne tilegnes og accepteres af borgerne. 4) Selv om det efter indgående undersøgelser og overvejelser må konstateres, at den almindelige regel er uegnet på specialområdet, er det ikke givet, at den bør fraviges ved en specialregel. Det bør først overvejes, om ikke den almindelige regels ulemper gør sig gældende også på flere andre retsområder; i bekræftende fald er det den almindelige regel, der bør tages op til revision.

Nedenfor skal berøres nogle af de mere praktiske problemer vedrørende kollision mellem en specialregel og en almindelig lovregel eller retsgrund-sætning.

A. Forholdet til borgerlig straffelov

Spørgsmålet om fastsættelsen af straffebestemmelser indhold opstår ved en meget betydelig del af lovgivningen. De sidste årtiers reguleringslovgivning karakteriseres netop ved, at der ikke ved overtrædelse kan blive spørgsmål om anvendelse af civilretlige retsmidler, f.eks. erstatning, men at håndhævelsen ofte kun kan ske gennem strafansvar.

De overvejelser, disse straffebestemmelser giver anledning til, er navnlig følgende:

1° Hvilke af lovens bestemmelser skal sanktioneres med straf? Tidligere fulgtes en praksis, hvorefter der i slutningen af love, hvoraf et større antal bestemmelser skulle sanktioneres med straf, udformedes en straffebestemmelse, der generelt fastsatte straf for »overtrædelse af loven« (og evt. også for »overtrædelse af de i medfør af loven fastsatte forskrifter«, jf. nedenfor). Denne fremgangsmåde var klart uheldig. Det er en selvfølge, at der bør foretages en nøje prøvelse af hver enkelt paragraf med henblik på, om strafansvar for overtrædelse af paragraffen er påkrævet. Undertiden vil overtrædelse af nogle af lovens bestemmelser kunne medføre civilretlige retsfølger, som må anses for tilstrækkelige. Ved tilsidesættelse af vilkår for en offentlig tilladelse eller godkendelse kan muligheden for at tilbagekalde denne overflødig gøre strafansvar for tilsidesættelsen. Bestemmelser, der medfører pligter for personer i offentlig tjeneste eller hvern, vil som altovervejende hovedregel være tilstrækkeligt sanktioneret ved straffelovens regler om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hvern og tjenestemandsløvens eller

kommunale tjenestemandsvedtægters regler om disciplinaransvar. Undertiden er det ikke muligt i selve loven at udforme en forbuds- eller påbuds-norm så præcist, at den kan danne grundlag for at pålægge strafansvar; i så fald kan i stedet fastsættes straf for overtrædelse af konkrete forbud, som vedkommende administrative myndighed udsteder med hjemmel i loven, se f.eks. lov nr. 288 af 4/6 1986 om miljø og genteknologi § 32, stk. 1, nr. 4, jf. § 19, stk. 1.

Som almindeligt synspunkt bør gælde, at fastsættelse af strafansvar bør bygge på en sikker opfattelse af, at anvendelsen af strafansvar er påkrævet.

I konsekvens af sådanne synspunkter er det nu fast praksis, at straffebestemmelser præcist angiver de bestemmelser i loven, hvis overtrædelse medfører straf, f.eks. således: »Overtrædelse af §§ 1-4, § 5, stk. 3 straffes med«.

Som det fremgår af ovenstående, udformes særlovgivningens straffebestemmelser typisk efter et andet princip end straffelovens. I straffeloven flyder den primære forbudsregel og den sekundære straffastsættelsesregel sammen i én bestemmelse: § 237 bestemmer, at den, der dræber en anden, straffes med fængsel etc. En sontring mellem forbuds(påbuds)regel og strafferegler er derimod det almindelige i særlovgivningen. Dette skyldes lov-systematiske grunde. I almindelighed opstår spørgsmålet om anvendelse af straf kun i forhold til en del af særlovens bestemmelser, og de vil normalt have en sådan forbindelse med lovens øvrige regler, at de bør fremstilles sammen med disse, medens straffebestemmelserne systematisk set bedst placeres samlet senere i loven. Når forbuds- eller påbudsreglen således adskilles fra straffereglen, er der imidlertid særlig grund til at pege på, at den omstændighed, at fastsættelse af strafansvar for overtrædelse af en bestemmelse i en lov findes påkrævet, tvinger til en særlig overvejelse af denne bestemmelses udformning. Det i straffelovens § 1 indeholdte grundlæggende princip, hvorefter straf kun kan idømmes for et forhold, hvis strafbarhed er hjemlet ved lov, eller som ganske må ligestilles med et sådant, bør føre med sig, at de bestemmelser, hvis overtrædelse kan medføre strafansvar, søges formuleret så præcist som muligt. Vigtigst er dette naturligvis, hvis der er spørgsmål om anvendelse af frihedsstraf for forhold, der ikke af den almindelige retsopfattelse bedømmes som kriminelt.

Om de principielle betænkeligheder ved vagt formulerede straffebestemmelser kan bl.a. henvises til Straffelovrådets betænkninger nr. 435/1966, 54 ff (pornografi) og nr. 601/1971. 48-49 (privatlivets fred), sml. Stuer Lauridsen: Studier i retspolitisk argumentation, 623 ff.

Undertiden er det dog muligt at anvende straffelovens metode i særlovgivningen, uden at loven systematisk forringes derved, og i så fald bør denne metode foretrækkes, fordi den giver mulighed for at udforme forbuds- eller påbudsreglen udelukkende med henblik på en klar afgrænsning af det straf-

bares område og for at undgå de fortolkningsvanskeligheder, som en sammenholdelse af to særskilte regler kan give anledning til.

Som eksempel på denne metode kan nævnes brandlovens § 37, jf. lbkg. nr. 365 af 28/7 1983.

Ofte anvendes begge de nævnte metoder i samme lov, således at dele af straffebestemmelsen blot fastsætter straf for »overtrædelse af lovens §§«, medens andre dele indeholder en nærmere beskrivelse af gerningsindholdet.

Se f.eks. § 32 i lov nr. 288 af 4/6 1986 om miljø og genteknologi.

2° I de tilfælde, hvor en lov hjemler adgang til at udstede administrative forskrifter, opstår spørgsmålet om, i hvilken form bestemmelser om straf for overtrædelse af sådanne forskrifter bør fastsættes. Det kan straks fastslås, at princippet i straffelovens § 1 eller de synspunkter, der ligger til grund for dette princip, tilsiger, at de bestemmelser, hvis overtrædelse skal medføre strafansvar, optages i selve loven. Dette synspunkt er godt at have for øje, men lader sig i praksis langt fra gennemføre fuldt ud. Det er dog normalt muligt at optage de bestemmelser, hvis overtrædelse skal medføre frihedsstraf, i loven. Tidligere anvendtes den praksis i lovens straffebestemmelser at optage en generel regel om, at »overtrædelse af de i medfør af loven fastsatte forskrifter straffes med« Bag denne praksis har muligvis ligget det tilsyneladende rigtige synspunkt, at straffereglen burde stå i selve loven og ikke i de administrative bestemmelser. Dette synspunkt er imidlertid ret værdiløst, når det overlades til administrationen – mere eller mindre frit – at udforme forbudsreglen, altså den regel, der angiver straffereglens anvendelsesområde. Hertil kommer, at den nævnte praksis betød, at der blev knyttet strafansvar til overtrædelse af samtlige bestemmelser i de administrative forskrifter. Der kunne ikke ske nogen prøvelse af de enkelte bestemmelser i forskrifterne med henblik på, om strafansvar var påkrævet. På denne baggrund er det i de senere år blevet fast praksis, at administrationen bebyrdes til at fastsætte »straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne«.

Se f.eks. § 32, stk. 4 i lov nr. 288 af 4/6 1986 om miljø og genteknologi.

I de tilfælde, hvor en bestemmelse i loven hjemler adgang til at udstede konkrete, administrative påbud eller forbud, optages straffebestemmelsen derimod naturligt i selve loven – og formuleres efter disse retningslinier:

»Overtrædelse af et forbud efter § X straffes med«

»Den, der undlader at efterkomme et påbud efter § Y straffes med«

Se f.eks. § 149, stk. 7 i luftfartsloven, lbkg. nr. 408 af 11/9 1985 og lov om miljøbeskyttelse § 83, stk. 1, nr. 2, jf. lbkg. nr. 85 af 8/3 1985.

Som det ses af det første eksempel, omfatter sådanne bestemmelser undertiden også forbud

og påbud udstedt i henhold til en bekendtgørelse, der igen har hjemmel i loven. Dette er dog upåkrævet, idet de fornødne straffebestemmelser her vil kunne fastsættes administrativt med den forannævnte hjemmel.

Om udformningen af administrative bestemmelser om straf kan i øvrigt henvises til kapitel 6 i Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22/9 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter.

3° Ved udformningen af straffebestemmelseres rækkevidde bør nøje overvejes forholdet til straffeloven – og undertiden også forholdet til straffebestemmelser i andre særlove. Det er utvivlsomt, at der i særlovgivningen er optaget talrige straffebestemmelser, som burde være udeladt, idet den fornødne straffehjemmel indeholdes i straffeloven. Dette er uheldigt af flere grunde. Overflødige bestemmelser er i sig selv en uting. De gør regelsystemet uklart og kompliceret. Og der kan ikke bortses fra, at en overtrædelse ved at blive overført fra straffeloven til særlovgivningen kan blive devalueret på en uheldig måde. Det er derfor vigtigt, inden der i særloven optages en straffebestemmelse for en vis type overtrædelser, at tage stilling til, om ikke de fornødne straffebestemmelser allerede findes i straffeloven.

Spørgsmålet kommer i praksis hyppigt frem med hensyn til strafansvaret for afgivelse af urigtige oplysninger til administrative myndigheder. Er der kun behov for at straffe skriftlige, bevidst urigtige oplysninger, indeholder straffelovens § 163 den fornødne hjemmel. Er det påkrævet også at straffe for mundtlige oplysninger (der ikke er pligtmæssige jf. § 162) eller oplysninger, hvis urigtighed alene beror på uagtsomt forhold, må der optages bestemmelse herom i særloven, men denne bør ikke omfatte de forhold, der allerede er omfattet af straffeloven. Under hensyn hertil anvendes i sådanne tilfælde f.eks. formuleringen »Den, der afgiver urigtige ..., straffes med bøde (eller: bøde eller hæfte), medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning«.

Se f.eks. lov om social bistand § 21, nr. 1, jf. lbkg. nr. 171 af 25/3 1987.

For så vidt angår skatte-, told- og afgiftslovgivningen er der dog en fast tradition for, at særlovens bestemmelser om straf for meddelelse af urigtige oplysninger også omfatter forhold, der ellers ville kunne straffes efter straffelovens §§ 161-163.

Det forekommer, at en lovregel pålægger pligt til at give visse oplysninger, og at lovens straffebestemmelse herefter blot fastsætter straf for »overtrædelse af« den pågældende lovregel. Det er i så fald tvivlsomt, om straffebestemmelsen kun omfatter den, der undlader at give oplysninger, eller også kan anvendes, hvor afgivne oplysninger er urigtige. For at undgå denne tvivl bør straffebestemmelsen på dette punkt indeholde en beskrivelse af det strafbare gerningsindhold, dvs. udformes efter straffelovens princip, jf. ovenfor under 1°. Se som eksempel lov om Danmarks Statistik, jf. lbkg. nr. 15 af 12/1 1972, § 13, stk. 1.

Der er praktisk taget aldrig behov for at foreskrive anvendelse af erklæringer »på tro og love«. Virkningen af en sådan bestemmelse er, at urigtige erklæringer afgivet i den foreskrevne form kan straffes efter straffelovens § 161; strafferammen i denne bestemmelse giver imidlertid kun »under skærpende omstændigheder« mulighed for anvendelse af strengere straf end §§ 162 og 163, dvs. mere end 4 måneders fængsel. Hertil kommer, at anvendelsen af »tro og love«

erklæringer for så vidt er uheldig, som den kan bidrage til den urigtige opfattelse, at der ikke består nogen almindelig, strafsanktioneret pligt til at give sandfærdige oplysninger i skriftlige erklæringer, jf. straffelovens § 163. I stedet for anvendelse af »tro og love«-formen kan det være hensigtsmæssigt at aftrykke §§ 162 og 163 på den blanket, hvorpå erklæringen afgives.

I denne forbindelse kan også nævnes, at det som alt overvejende hovedregel er upåkrævet ved siden af straffelovens § 152 og §§ 152a-152f i særlove vedrørende forvaltningsmyndigheder, f.eks. råd og nævn, at optage særlige bestemmelser angående straf for tilsidesættelse af tavshedspligt, jf. tillige forvaltningslovens § 27.

4° Efter straffelovens § 19 omfatter særlovgivningens straffebestemmelser både forsætligt og uagtsomt forhold, medmindre andet har særlig hjemmel (medens strafansvar for overtrædelse af straffeloven som hovedregel er betinget af forsætligt forhold). Dette er en meget groft tilskåret regel. Der består ikke en modsætning mellem straffelovsovertrædelser og særlovsovertrædelser, som gør det rimeligt, at de sidstnævnte i alle tilfælde straffes også som uagtsomme. Der bør derfor i hvert enkelt tilfælde foretages en vurdering af, om strafansvaret kan begrænses til forsætligt forhold, jf. f.eks. lov om svangerskabsafbrydelse § 16, jf. lbkg. nr. 633 af 15/9 1986, hvorefter overtrædelser af lovens §§ 14-15, der begås af uagtsomhed, ikke straffes.

Undertiden bør fastsættes en lavere straf for uagtsomt forhold, se f.eks. lov om valutaforhold m.v. § 15, stk. 3, jf. lbkg. nr. 279 af 11/4 1988.

Undertiden sondres mellem grov og simpel uagtsomhed. Graden af uagtsomhed spiller naturligvis altid en væsentlig rolle ved straffastsættelsen, men sondringen mellem grov og simpel uagtsomhed er langt fra skarp, og rimelige resultater kan næsten altid opnås gennem domstolens og anklagemyndighedens praksis. Man bør derfor være noget tilbageholdende med at lovfæste denne sondring.

Omvendt kan der undertiden være behov for at hjemle et bødeansvar uden skyld og bødeansvar for kollektive enheder (aktieselskaber, anpartsselskaber, andelsselskaber o.lign.).

Det bør fremhæves, at der må vises megen tilbageholdenhed med hensyn til at indføre objektivt bødeansvar for enkeltpersoner. Indføres et sådant ansvar, optages altid en bestemmelse om, at der ikke for dette bødeansvar kan fastsættes forvandlingsstraf.

Som eksempel kan nævnes lov nr. 332 af 19/6 1974 om erstatning for atomskader § 41, luftfartlovens § 149, stk. 9 og arbejdsmiljølovens § 83, jf. lbkg. nr. 646 af 18. december 1985.

De betænkeligheder, som indførelse af et objektivt individualansvar frembyder, kan ikke anføres mod det kollektive bødeansvar, og mange nyere love fastsætter derfor bødeansvar for kollektive enheder uden samtidig at hjemle objektivt ansvar for enkeltpersoner. I så fald er det naturligvis unødvendigt at nævne spørgsmålet om forvandlingsstraf.

Højesteret har fastslået, at kommuner ikke er omfattet af bestemmelser

om bødeansvar for selskaber o. lign., jf. U 1986. 183 H. I nyere praksis nævnes kommuner og kommunale fællesskaber derfor udtrykkeligt i bestemmelserne om kollektivt bødeansvar, når der er anledning til at antage, at kommuner kan foretage handlinger af den pågældende karakter på lige fod med private selskaber, se f.eks. § 32, stk. 5 i lov nr. 278 af 4/6 1986 om miljø og genteknologi. Bødeansvaret finder ikke anvendelse, når kommunalbestyrelsen handler som myndighed, jf. herom kapitel VII i lov om kommunernes styrelse, jf. lbkg. nr. 313 af 20/6 1984.

Ønsket om at sidestille private og offentlige arbejdsgivere har i enkelte tilfælde medført, at staten er gjort bødeansvarlig, se f.eks. § 86 i arbejdsmiljøloven, jf. lbkg. nr. 646 af 18/12 1985.

Se *Syette Vinding Kruse: Erhvervslivets Kriminalitet, Per Lindegaard i Juristen* 1985 . 147-157, *Waaben i U* 1986 B. 289-302, *Gorm Toftegård Nielsen i U* 1988 B. 185-197 og *Syette Vinding Kruse i U* 1988 B. 270-271.

5° Fastsættelsen af strafferammer kan ofte volde vanskeligheder. Det er ikke let at forudse alle typer af lovovertrædelser, som vil komme til at foreligge i praksis. I de fleste tilfælde må rammen vel bestemmes ved en sammenligning med rammerne for tilsvarende lovovertrædelser i den øvrige lovgivning, herunder straffeloven. Vigtigt er, at rammen udformes således, at der ikke sættes skranker for en rimelig udmåling i det enkelte tilfælde. Ud fra dette synspunkt er der en almindelig tendens i moderne kriminalpolitik til at undgå lovbestemte strafminima. Lov nr. 213 af 4/6 1965 har ophævet de i praksis vigtigste særlovsbestemmelser af denne art. Om den nærmere begrundelse herfor, se Straffelovrådets betænkning nr. 355/1964. 53.

Ikrafttrædelsesloven til straffeloven § 6, stk. 1, ophævede de fleste af de da gældende bødemaksima, og sådanne bestemmelser er som hovedregel ikke optaget i senere love.

Ved fastsættelsen af strafferammer må det erindres, at rammerne ikke alene har betydning som grænser for dommerens valgmuligheder ved strafudmålingen. Hvis strafferammen ikke overstiger bøde og hæfte, betyder det, at forsøg på de pågældende lovovertrædelser er straffrit, jf. straffelovens § 21, stk. 3. Der bør selvfølgelig ikke være tale om at forhøje strafferammen for at undgå denne konsekvens, men det bør overvejes, om det er påkrævet i særloven at indføre en særbestemmelse om straf for forsøg (dette vil f.eks. kunne være påkrævet med hensyn til regler om straf for ulovlig indførsel eller udførsel af visse varer).

Se f.eks. § 16, stk. 6 i lov om administration af EF's forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer, jf. lbkg. nr. 731 af 13/4 1987.

Om forsøgsstraf i særlovgivningen kan henvises til *Gomard i Festskrift til Ross*. 147.

Samme grænse er afgørende for, om sagen skal behandles som politisag eller statsadvokatsag, jf. retsplejelovens §§ 721-22 og nedenfor under B 3.

Det kan i straffebestemmelser angives, at den normale strafferamme forhøjes »under skærpende omstændigheder indtil ...«. Derimod bør der ikke i straffebestemmelser peges på omstændigheder, der som formildende eller skærpende skal tages i betragtning ved strafudmålingen inden for rammen. Bestemmelser herom er i bedste fald overflødige og kan indebære en fare for, at udmålingen bliver for ensidigt bestemt.

6° Det var tidligere almindeligt at optage konfiskationsbestemmelser i særlovgivningen, uanset at straffeloven indeholdt en vidtgående regel om konfiskation. Mange af disse bestemmelser var overflødige ved siden af straffelovens regel, og mange af dem rejste tvivlsspørgsmål med hensyn til, hvorvidt de indebar en fravigelse af straffeloven. Ved lov nr. 213 af 4/6 1965 er næsten alle særlovgivningens konfiskationsregler ophævet. Ved den samtidige ændring af straffeloven blev dennes konfiskationsregler (nu §§ 75-77a) udformet således, at sådanne regler i fremtiden som altovervejende hovedregel kan undgås i særlovgivningen.

I fiskerilovgivningen har det imidlertid været nødvendigt at indføre bevisregler, hvorefter hele fangsten kan konfiskeres, selv om det ikke med sikkerhed kan godtgøres, at den i det hele hidrører fra det ulovlige forhold, jf. f.eks. §§ 44-45 i lov nr. 306 af 4/6 1986 om saltvandsfiskeri og lov om regulering af fiskeriet § 13, jf. lbkg. nr. 806 af 2/12 1986.

7° Også særlige regler om rettighedsfrakendelse, f.eks. frakendelse af ret til at udøve erhvervsvirksomhed af nærmere angivet art, bør søges undgået i særlovgivningen. Hele dette spørgsmål har været genstand for en bred undersøgelse og for overvejelser, der ligger til grund for straffelovens §§ 78 og 79. Dette system af regler bør ikke gennemhulles ved spredte bestemmelser i særlovgivningen. Ved den foran nævnte lov nr. 213 af 4/6 1965 blev særlovgivningens bestemmelser om rettighedsfortabelse i vidt omfang ophævet.

Straffelovens regler vedrører kun rettighedsfortabelse og nægtelse som følge af strafbart forhold, der begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet. Ved visse særlige erhverv kan der være behov for administrativt at kunne fratage udøveren hans beskikkelse eller autorisation, selv om de begåede uregelmæssigheder ikke er strafbare, eller selv om de vanskeligt kan siges at begrunde en »nærliggende fare for misbrug«, når de dog giver grund til at antage, at han ikke fremtidig vil udøve virksomheden på forsvarlig måde. Se f.eks. lov om landinspektørvirksomhed §§ 10-12, jf. lbkg. nr. 390 af 12/7 1977 og lov om statsautoriserede revisorer § 19, jf. lbkg. nr. 24 af 25/4 1985.

8° Også enkelte bestemmelser, som tidligere jævnlige blev indføjet i særlovgivningens strafferegler, må nu anses for overflødige. Dette gælder således regler om, at bødebeløb tilfalder statskassen, og regler, der giver adgang til at idømme bøde ved siden af frihedsstraf. (Sidstnævnte spørgsmål er reguleret i straffelovens § 50, stk. 2). Også sådanne bestemmelser i den gældende særlovgivning blev ophævet ved lov 213/1965. Loven ophævede ligeledes nogle af de bestemmelser i særlovgivningen, der henlægger bødebeløb

til særlige fonds, foreninger m.v., og der bør fremtidig vises megen tilbageholdenhed med hensyn til at indføre sådanne bestemmelser, der altid vil betyde øget administrativt besvær og undertiden volder principielle betænkeligheder. Se som eksempel § 43 i lov nr. 306 af 4/6 1986 om saltvandsfiskeri. Selv om loven er fra 1986, er væsentlige elementer overtaget uændret fra tidligere love, og § 43, hvorefter bøderne skal fordeles mellem forskellige fonde, må anses som en anakronisme. Se endvidere ferskvandsfiskerilovens § 65.

Endelig har loven ophævet en række særlovsbestemmelser om offentliggørelse af dom eller administrativ bødeafgørelse. Sådanne regler, der tilsigter generalpræventive formål, støder an mod væsentlige kriminalpolitiske synspunkter, jf. *Hurwitz*, Alm. del. 443.

Der henvises i øvrigt til den betænkning fra Straffelovrådet, der ligger til grund for loven (betænkning nr. 355/1964) og til lovforslagets bemærkninger (FT 1964/65, tillæg A, sp. 1903).

B. Forholdet til retsplejelovens regler vedrørende strafferetsplejen

1° Det er et af retsplejens mest værdifulde grundprincipper, at strafferetlige retsfølger kun kan pålægges under domstolenes medvirken i nærmere angivne former, der tilsigter en effektiv retsbeskyttelse af den sigtede. Den eneste afvigelse herfra er bestemmelsen i retsplejelovens § 931 om udenretlig vedtagelse af bødeforelæg og – efter regler fastsat af justitsministeren – konfiskation. Denne afvigelse er imidlertid undergivet sådanne begrænsninger, at den ikke rejser betænkeligheder ud fra et retssikkerhedssynspunkt. Den er kun anvendelig, hvis sigtede efter at have modtaget en tilkendegivelse, hvori den forseelse, han sigtes for, er beskrevet, og de anvendelige lovbestemmelser angivet, dels erkender sig skyldig, dels indgår på sagens udenretlige afgørelse i vedtagelsesform.

Inden for skatte-, afgifts- og toldlovgivningen findes ofte bestemmelser svarende til § 931, hvorefter vedkommende administrative myndighed kan forelægge den sigtede bøder. Tilsvarende bestemmelser findes også i enkelte erhvervsregulerende love, f.eks. § 7 i administrationsloven vedrørende EF's fiskeripolitik, lbkg. nr. 661 af 25/9 1986. Disse regler var tidligere begrundet i et ønske om at kunne afgøre en sag med et bødeforelæg uanset bødens størrelse, mens retsplejeloven begrænsede ordningen til bøder under 2000 kr. Efter at dette maksimum er fjernet, er særlovgivningens regler overflødige, medmindre det tillægges afgørende vægt, at det er særmyndigheden og ikke politiet, der fremsætter bødekravet.

2° Det er efter retsplejeloven et grundlæggende princip, at anklagemyndigheden indtager en i forholdet til andre myndigheder selvstændig stilling ved afgørelsen af spørgsmål om påtale og anke. Værdien af dette system ligger på to fronter. Det er vigtigt, at anklagemyndighedens afgørelse i straffesager sker uden påtryk fra politiske myndigheder eller myndigheder, hvis

opgave er at varetage specielle forvaltningshensyn. Anklagemyndigheden har under hensyn til hele sin virksomheds beskaffenhed de bedste forudsætninger for at foretage bevisbedømmelse i sagerne, og kun anklagemyndighedens generelle kompetence kan sikre den ensartethed i tiltale- og ankepraksis, som er af afgørende betydning for retssikkerheden.

Der er da heller ikke i de senere års lovgivning gennemført bestemmelser, der begrænser anklagemyndighedens uafhængighed med hensyn til afgørelsen af spørgsmålet om tiltale og anke, og flere ældre bestemmelser af denne karakter er ophævet. Ved den tidligere nævnte lov nr. 213/1965 ophævedes således bestemmelser af denne art i visse erhvervslove, og ved lov om markedsføring, jf. lbkg. nr. 55 af 23/1 1987, er reglerne i konkurrencelovens § 17, hvorefter påtalen tilkom forskellige erhvervsorganisationer og lignende, ophævet med virkning fra den 1. maj 1975.

Noget andet er, at man undertiden betinger den offentlige påtale af en begæring fra den forurettede selv eller henviser denne til privat påtale. Også her må man være opmærksom på forholdet til retsplejelovens almindelige regler:

a) I særlovsregler om privat påtale er det unødvendigt at nævne, at sagen behandles i den borgerlige retsplejes former. Dette følger allerede af retsplejelovens § 725, stk. 1. Det er også overflødigt udtrykkeligt at give det offentlige adgang til påtale, jf. retsplejelovens § 725, stk. 3.

b) I særlovsregler om betinget offentlig påtale er en særlig regel derimod formentlig nødvendig, hvis man ønsker, at det offentlige også skal kunne påtale overtrædelsen uden begæring fra den forurettede.

3° Efter retsplejelovens regler i §§ 721-22 er sager angående lovovertrædelser, der ikke kan medføre højere straf end bøde og hæfte, politisager – andre sager er statsadvokatsager.

Retsplejelovens princip er gennembrudt i talrige særlove, der – uanset at de hjemler fængselsstraf – indeholder en udtrykkelig bestemmelse om, at sager angående overtrædelser af loven skal behandles som politisager.

Fravigelserne er så talrige, at der må siges at være grundlagt en ny principiel retningslinje, hvorefter sager angående særlovsovertrædelser i almindelighed behandles som politisager, uanset om der kan idømmes straf af fængsel.

Er der i en særlov behov for et højere maksimum i strafferammen end 2 års fængsel, bør den pågældende bestemmelse indsættes i straffeloven, jf. f.eks. dennes § 191 og § 289.

Det er i denne forbindelse af en vis betydning, at der ved lov nr. 164 af 31/5 1961 skete en udvidelse af reglerne om forsvarerbeskikkelse i politisager (retsplejelovens § 731, stk. 1, litra e). Denne ændring har overflødiggjort de tidligere almindelige bestemmelser om forsvarerbeskikkelse i særlove, der fraviger retsplejelovens sontring mellem politisager og statsadvokatsager; sådanne særlovsbestemmelser er da også ophævet ved lov 213/1965. Da der efter retsplejelovens § 688, stk. 2, nr. 2, medvirker domsmænd i politisager, hvor der bliver tale om højere straf end bøde, følger reglen om forsvarerbeskikkelse nu også af § 731, stk. 1, litra d.

4° Retsmidler på undersøgelsesstadiet i straffesager kan efter retsplejelovens kapitel 73 anvendes i videre omfang i statsadvokatsager end i politisager. Denne ordning bygger naturligvis navnlig på den forudsætning, at politisager angår forhold af mindre betydelig karakter. Denne forudsætning holder imidlertid ikke helt stik, for så vidt som talrige særlove har hjemlet politisagsbehandling med hensyn til forhold, der kan medføre fængsels-

straf. I flere af disse love er da også optaget en udtrykkelig bestemmelse om, at retsmidlerne i retsplejelovens kapitel 73 kan anvendes i samme omfang som i statsadvokatsager. Om en sådan bestemmelse bør optages i loven må afgøres i hvert enkelt tilfælde på grundlag af en vurdering af behovet for anvendelse af retsmidler og forsvarligheden heraf under hensyn til lovovertrædelsernes beskaffenhed.

5° 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). Det er altså tilstrækkeligt, at pligten overfor det offentlige fremgår af særloven; nogen særlig bestemmelse om idømmelse af tvangsbøder er ikke nødvendig.

Undertiden indsættes der i særlovgivningen bestemmelser om administrativ pålæggelse af tvangsbøder, se f.eks. skattekontrolløven, lbkg. nr. 28 af 11/1 1988, § 9 og lov om aktieselskaber § 160, stk. 2, jf. lbkg. nr. 433 af 18/7 1988. Disse bestemmelser indeholder imidlertid ikke sådanne retsgarantier som reglerne om bødeforelæg, jf. foran under 1°, og giver navnlig ikke den, der pålægges tvangsbøder, nogen mulighed for at få myndigheden til at indbringe spørgsmålet for domstolene. Der bør derfor vises tilbageholdenhed med fastsættelsen af sådanne bestemmelser.

Se hertil *Nautrup* i *Fuldmægtigen* 1979, s. 72-84.

Derimod indeholder retsplejeloven ingen regler om selvhjælpshandlinger i straffesager. Skal det offentlige have adgang til selv at lade de fornødne arbejder m.v. udføre på lovovertræderens regning, må der derfor indsættes en særlig regel herom.

Se f.eks. lov om miljøbeskyttelse § 49, jf. lbkg. nr. 85 af 8/3 1985 og lov nr. 108 af 5/3 1988 om kystbeskyttelse § 17, stk. 4.

6° Efter retsplejelovens § 108, stk. 1, er det politiets opgave bl.a. at påse overholdelsen af love og vedtægter samt at foretage det fornødne til forhindring af forbrydelser. De ikke helt usædvanlige bestemmelser i særlovgivningen, der pålægger politiet pligt til at yde bistand til lovens gennemførelse, er derfor i almindelighed overflødige. Ønskes politiet pålagt særlige pligter i forbindelse med lovens administration, der går ud over området for retsplejelovens § 108, stk. 1, kan dette ske administrativt med justitsministerens samtykke efter paragraffens 2. stykke. Heller ikke her er hjemmel i særloven derfor nødvendig.

Nyere særlovgivning indeholder i vidt omfang bestemmelser, der uden for strafferetsplejen tillægger særmyndighederne mulighed for uden retskendelse, men mod behørig legitimation, at skaffe sig adgang og gennemse f.eks. regnskaber m.v. af kontrolhensyn. Se f.eks. § 21 i lov nr. 288 af 4/6 1986

om miljø og genteknologi. Se hertil betænkning 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen.

C Forholdet til retsplejelovens regler om civilprocessen

1° Vigtigst er her det foran under I.3° berørte spørgsmål om retsplejens enhed. Der forekommer i lovgivningen bestemmelser, der henlægger afgørelser inden for bestemte sagsområder til særlige retter.

Som eksempel kan nævnes lov nr. 317 af 13/6 1973 om arbejdsretten, lov nr. 94 af 15/3 1939 om voldgift i tvistigheder angående handel med husdyr og lov om lærlingeforhold § 27, jf. lbkg. nr. 128 af 16/3 1987.

Henlæggelsen begrundes undertiden med, at særlig sagkundskab er nødvendig for at træffe en afgørelse inden for det pågældende område. I andre tilfælde anføres som begrundelse, at man ønsker særlige interessesyndspunkter repræsenteret i retten. Man må imidlertid være yderst forsigtig med at tillægge disse og lignende argumenter afgørende vægt. Man bør i hvert enkelt tilfælde nøje overveje, om de fremførte argumenter er tilstrækkelige til at overvinde betænkelighederne ved at fravige retsplejelovens almindelige regler og afstå fra den garanti, der ligger i, at afgørelser træffes af en uafhængig, juridisk uddannet og alsidig dommer.

I det hele gælder som hovedsyndpunkt, at særlig sagkundskab og særlige interessesyndpunkter er bedre placeret i skranken end på dommersædet. Det kan derfor også være betænkeligt, når visse sager vel behandles af de ordinære domstole, men med særligt sagkyndige eller interesserepræsentanter som meddommere.

Se således lov om leje, kapitel XVIII (boligretten), jf. lbkg. nr. 524 af 11/8 1986, lov om social bistand §§ 129-130 (prøvelse af beslutninger om anbringelse af børn), jf. lbkg. nr. 171 af 25/3 1987.

Se endvidere N. Ehrenreich, J. 1973, 455 (om boligretter), samt diskussionen om søretterne i Betænkning nr. 368/1964 om behandlingen af søsager, s. 21.

2° Der forekommer også i lovgivningen bestemmelser, der fraviger retsplejelovens almindelige regler om domstolenes saglige kompetence og om værneting.

Som eksempler herpå kan nævnes lov om aktieselskaber § 159, jf. lbkg. nr. 433 af 18/7 1988, lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom § 26, stk. 1, jf. lbkg. nr. 62 af 21/2 1984.

Også her gælder, at det, forinden retsplejelovens almindelige regler fraviges, nøje bør overvejes, om der er tilstrækkelig anledning hertil.

Særligt bemærkes, at der som hovedregel ikke i særlovgivningen bør indsættes bestemmelser, der i sager mod det offentlige fraviger retsplejelovens almindelige værnetingsregler. På de i praksis vigtigste områder er dette sket ved den ovennævnte lov om fremgangsmåden ved ekspropriation og ved lov nr. 187 af 25/5 1966 om ændring af lov om landsskatteretten m.v. Yderligere afvigelser bør ikke ske på grundlag af en isoleret vurdering af forholdene på det pågældende specielle område, men kun som led i en eventuel samlet overvejelse af spørgsmålet om statens værneting.

Bestemmelser om, at sager af en vis art »behandles som handelssager«, jf. f.eks. lov om handelsregistre, firma og prokura § 6, jf. lbkg. nr. 435 af 24/6 1986, bør undgås under hensyn til den almindelige afgrænsning af dette begreb i retsplejelovens § 6, stk. 5.

Se endvidere den foran nævnte betænkning om behandlingen af søsager, 27, og *H. Topsøe-Jensen*, J 1962. 1.

D. Forholdet til andre processuelle regler

1° Medens inddrivelse af pengekrav normalt sker ved udlæg på grundlag af dom, forlig eller pantebrev, indeholder lovgivningen undertiden hjemmel til, at inddrivelsen kan ske ved udpantning på grundlag af fordringshaverens erklæring om, at beløbet skyldes.

Udpantning er en for rekvirenten nem og for rekviritus billig inddrivelsesmåde, der er bedst egnet, hvor der er tale om inddrivelse af en række ensartede krav. Udpantningsret bør imidlertid kun tillægges offentlige myndigheder, men derimod ikke private. Retten bør kun omfatte krav, som man på forhånd må vente kun undtagelsesvis vil give anledning til tvist, hvad enten dette skyldes, at kravet er særlig klart, eller at der er særlig hjemmel for, at den antagelige skyldner skal betale, selv om der er tvist om betalingspligten (som tilfældet er ved visse skattekrav).

Inden der fastsættes udpantningsret ved udtrykkelig bestemmelse i særlovgivningen, bør det undersøges, om sådan ret ikke allerede eksisterer efter udpantningsloven, jf. lbkg. nr. 774 af 18/11 1986, idet en særskilt bestemmelse i så fald bør undlades. Såfremt særskilt hjemmel er nødvendig, kan den formuleres: »Der er (der tillægges) udpantningsret for beløbet.«

2° Tidligere forekom der i en række love bestemmelser om, at det offentlige for visse krav var privilegeret fordringshaver i tilfælde af konkurs. I en del told- og afgiftslove var der endvidere givet statskassen en separatistret for skyldige afgifter i beholdningerne hos den afgiftspligtige af de varer, der var belagt med afgift efter vedkommende lov.

Ved lov nr. 332 af 18/6 1969 ophævedes privilegiet for krav på skatter og afgifter til det offentlige, og ved lov nr. 333 af samme dato ophævedes en række lovbestemmelser om fortrinsret i tilfælde af konkurs.

Der findes nu ikke længere regler om privilegium, bortset fra de almindelige bestemmelser herom i konkursloven, og denne retstilstand bør ikke brydes af bestemmelser i særlovgivningen. Ligeledes må det frarådes i særlove at indføre bestemmelser, hvorved der tillægges det offentlige separatistret.

Enkelte love indeholder imidlertid bestemmelser om fortrinspanteret for visse ydelser, se f.eks. § 22 a, stk. 7, i lov om midlertidig regulering af boligforholdene, jf. lbkg. nr. 525 af 11/8 1986.

E. Forholdet til den almindelige erstatningsret

Som bekendt er de væsentligste af dansk rets regler om erstatning uden for kontraktsforhold ulovbestemte. Ved lov om erstatningsansvar, jf. lbkg. nr. 599 af 8/9 1986, er der imidlertid gennemført en samlet lovregulering af en række erstatningsretlige spørgsmål.

Loven indeholder bl.a. generelle regler om erstatning og godtgørelse for personskade og tab af forsørger, erstatningsansvar for skade, der er dækket af forsikring, fordelingen mellem flere erstatningsansvarlige samt en generel lempelsesregel.

Under hensyn hertil og til, at der inden for erstatningsretten findes en rigelig retspraksis og en omfattende teori, er det en selvfølge, at der bør udvises tilbageholdenhed med hensyn til optagelse af erstatningsretlige regler i særlovgivningen.

Før sådanne regler optages, bør det naturligvis klargøres, hvilke resultater almindelige erstatningsregler ville føre til, og hvorvidt disse resultater er tilfredsstillende.

For visse retsområders vedkommende må det imidlertid erkendes, at de almindelige erstatningsregler er utilstrækkelige, og at et mere eller mindre objektiveret erstatningsansvar fortjener overvejelse. Det er næppe muligt generelt at angive, på hvilke områder det kan vise sig berettiget at indføre ansvar uden culpa, men så længe culpa-reglen er dansk rets almindelige erstatningsregel, bør det objektive ansvar i lovgivningen have undtagelsens karakter og kræve særlige og vægtige grunde. Endvidere bør regler om objektivt erstatningsansvar som undtagelsesregler udformes med særlig omhu. Det bør navnlig klart tilkendegives, at der er tale om ansvar uden culpa, og hvem det objektive ansvar påhviler. Dette kan f.eks. ske ved formuleringer som: »Erstatningsansvar efter denne lov påhviler (den ansvarlige), selv om skaden er hændelig«. Såfremt det findes nødvendigt at fastsætte regler om objektivt ansvar, bør det samtidig overvejes at gennemføre regler om lovpligtig ansvarsforsikring.

Som eksempel på regler om objektivt ansvar på et praktisk meget vigtigt område kan nævnes færdselslovens § 101, jf. § 104 og den dertil knyttede lovpligtige forsikringsordning.

Om indførelse af objektivt ansvar ved lovgivning eller gennem retspraksis, se i øvrigt A. *Vinding Kruse*: Erstatningsret . 211ff og 275 og *Trolle*: U 1964 B . 190.

Ønsker man at fravige de almindelige erstatningsregler på anden måde, f.eks. ved en begrænsning af ansvaret til grov uagtsomhed, bør man så vidt

muligt anvende almindeligt anerkendte begreber som forsæt, simpel uagtsomhed eller grov uagtsomhed eller i det mindste i lovforslagets motiver præcisere den foreslåede erstatningsregels placering i forhold til disse begreber. En bestemmelse, der uden nærmere forklaring knytter erstatningsansvaret f.eks. til »grov hensynsløshed« eller lignende udtryk, vil let give anledning til vanskelige tvivlsspørgsmål.

Se også udtrykket »ringe uagtsomhed« i atomerstatningslovens § 15, jf. Betænkning nr. 286/1961 . 45.

Med hensyn til *erstatningspligtens omfang* er det hovedreglen, at kun *økonomisk skade* erstattes.

Ussing: Erstatningsret . 136 ff, *Vinding Kruse*: Erstatningsret . 418 og *Stig Jørgensen*: Erstatningsret . 175 ff.

Godtgørelse for ikke-økonomisk skade kan derfor efter omstændighederne kræve speciel lovhjemmel. Det skal dog bemærkes, at erstatningsansvarslovens § 3 (svie og smerte), § 4 (mén) og § 26 (tort) i næsten alle tilfælde vil være fyldestgørende, og loven bør kun fraviges, hvis der er meget tungtvejende grunde, f.eks. p.gr.a. retsområdets særegne karakter.

At erstatningen kan nedsættes eller eventuelt bortfalde ved *egen skyld* følger af de almindelige regler, og bestemmelser herom er derfor overflødige, medmindre skadevolderens ansvar er skærpet i forhold til den almindelige culparegel, som f.eks. i færdselsloven. Nedsættelse eller bortfald som følge af, at tabet dækkes af en forsikring, er reguleret i erstatningsansvarslovens kapitel 2. Erstatningsansvarsloven indeholder desuden en generel lempelsesregel (§ 24) og en generel fordelingsregel mellem flere ansvarlige (§ 25).

Bevisbyrden for erstatningsbetingelsernes tilstedeværelse påhviler i den almindelige erstatningsret skadelidende (*Ussing*: Erstatningsret . 201 ff, *Vinding Kruse*: Erstatningsret . 628 og *Stig Jørgensen*: Erstatningsret . 78), men afvigelser herfra er som regel upåkrævede, fordi domstolene administrerer reglerne med smidighed. Fravigelser må kræve lige så indgående overvejelser som afvigelser fra culpareglen, og særregler bør finde klart udtryk i lovteksten. Reglen kan f.eks. udtrykkes således, at der pålægges skadevolderen erstatningsansvar, »medmindre *det godtgøres*, at skaden ikke kunne være afværget ved sædvanlig agtpågivenhed« eller »medmindre *det godtgøres*, at skaden ikke skyldes fejl eller forsømmelse af (skadevolderen) eller nogen, for hvem han er ansvarlig«.

F. Forholdet til den almindelige formueret

Formueretten er reguleret af en række grundlæggende love som købeloven, aftaleloven, tinglysningsloven, gældsbrevsloven, forældelseslovgivningen,

forsikringsaftaleloven, lejeloven og funktionærloven.

Regler, der på specielle områder gør afvigelser fra sådanne almindelige love, vil næsten altid rejse en række tvivlsspørgsmål. En regel om særligt udformet mangelsansvar for sælgere af en bestemt vare vil måske forekomme rimelig, når spørgsmålet behandles isoleret. En særregel må imidlertid påregnes at ville møde modstand hos domstolene, hvis den ikke er klart formuleret som en afvigelse fra almindelige regler og ledsaget af tungtvejende saglige grunde. Det er f.eks. vanskeligt at se det rimelige i, at der i lov nr. 148 af 24/4 1975 om bekæmpelse af flyvehavre optages en bestemmelse, der *lemper* ansvaret for levering af såsæd, der indeholder flyvehavre, i forhold til, hvad købelovens almindelige regler normalt ville indebære, se lovens § 3, stk. 2, sammenholdt med købelovens § 43.

Det er en selvfølge, at hensynet til at opnå det tilsigtede formål ved en lovgivning kan gøre det nødvendigt at give særregler, der også berører civilretlige forhold, som omfattes af almindelige love eller retsgrundsætninger. De ved lov nr. 363 af 18/12 1964 ophævede regler om afgiftspligtig grundstigning er et eksempel herpå. Man ønskede her, at den afgiftspligtige grundstigning skulle påvirke købesummen for ejendommen, og måtte som følge heraf give ret detaljerede regler om forholdet mellem køber og sælger, jf. navnlig §§ 62-64 i lbkg. nr. 305 af 1/8 1960. De nu ophævede bestemmelser tilblivelseshistorie og den kritik, reglerne har vakt, er tillige egnet til at illustrere de vanskeligheder, man står overfor i sådanne tilfælde.

Se *Blom Andersen*, U 1962 B . 133 og den dér nævnte yderligere litteratur samt *Rudolf Sand*, J 1965 . 242.

Tinglysningsloven indeholder i §§ 1-4 regler om, hvilke rettigheder der skal tinglyses. Ved udarbejdelse af regler, der berører fast ejendom, vil det imidlertid ofte være nødvendigt at gøre udtrykkeligt op med tinglysningsspørgsmålet.

Se herved v. *Eyben*: Formuerettigheder, § 14 med henvisninger.

Det er vanskeligt at fastsætte et almindeligt kriterium for, hvornår tinglysning bør foreskrives, og lovgivningen frembyder et broget billede. Bestemmelser, der kun vedrører *enkelte* ejendomme, bør dog altid kræves tinglyst. Endvidere foreskrives normalt tinglysning, selv om bestemmelsen vedrører et større antal ejendomme, hvis denne har afgørende betydning for ejendommens værdi. Dette gælder, selv om oplysningerne fremgår af kommunale registre eller ejendommens skattebillet, da disse oplysningskilder normalt kun anvendes ved salg, men ikke ved belåning af fast ejendom. Ved bestemmelser af mindre indgribende betydning, kan derimod ved afgørelsen af, om tinglysning bør ske, tages hensyn til, om oplysningen let og sikkert kan fås hos kommunen.

Der blev tidligere i de nævnte tilfælde undertiden foreskrevet »notering« i tingbogen i stedet for egentlig tinglysning, se herom v. *Eyben* anf. st. § 14, A.1.b, *Illum*: Tinglysning . 40 ff og *Harald Petersen*, U 1965 B . 196. Denne praksis er imidlertid forladt i nyere lovgivning.

Skal en rådighedsindskrækning eller lignende have prioritet forud for andre rettigheder i strid med almindelige regler, bør der *altid* i loven gives udtrykkelige regler herom. Stiller loven krav om indførelse i tingbogen af den rådighedsindskrækning eller rettighed, der er tillagt en sådan fortrinsstilling, bør det også klargøres, om dette krav er en ren ordensforskrift, eller om indførelse er en betingelse for fortrinsretten.

Se f.eks. lov nr. 53 af 10/4 1874, som affattet ved lov nr. 63 af 31/1 1973 § 1, nr. 7, lov om sandflugtens bekæmpelse § 3, stk. 2, jf. lbkg. nr. 168 af 28/4 1982, lov nr. 230 af 7/6 1972 om erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål § 4, stk. 4, og miljøbeskyttelsesloven § 13, stk. 2, jf. lbkg. nr. 85 af 8/3 1985.

Tinglysningens hovedformål er at sikre omsætningen og belåningen af de faste ejendomme. Henlæggelse af håndhævelsen af bestemmelser, hvis formål intet har med sikring af den private omsætning at gøre, til tinglysningsdommeren bør undgås, fordi udvidelse af området for, hvad tinglysningspersonalet skal påse, gør tinglysningsekspeditionen kompliceret og dermed usikker og langsom. Regler som den nu ophævede § 63, stk. 2, i ovennævnte lov om vurdering og beskatning til staten af fast ejendom, der forbyder indførelse i tingbogen af skøder, såfremt den afgiftspligtige grundstigning ikke er indregnet i købesummen, må ud fra dette synspunkt betegnes som uheldige. Det samme gælder en regel som § 10, stk. 3, i lov om skove, jf. lbkg. nr. 231 af 4/5 1979, der efter sit umiddelbare indhold kunne forstås som tilsigtede at hindre tinglysning af skøder, der mangler fredskoverklæring.

Se herom U 1937 . 309 H med noter og *Illum*: Tinglysning . 243 f.

I forbindelse med tinglysningsproblemerne kan der være grund til at opfordre til at vise tilbageholdenhed med hensyn til skabelse af nye *fortrinsprioriteter*.

Se herom Betænkning vedrørende landbrugets kreditforhold (nr. 153/1956) . 70-100), navnlig 76-77.

Som et eksempel på en bestemmelse, som indrømmer en fortrinsret, der næppe er tilstrækkeligt begrundet, kan nævnes byggelov, lbkg. nr. 834 af 9/12 1986 § 29, hvorefter bygningsmyndighedernes gebyrer har fortrinsret som kommunale ejendomsskatter og lov om midlertidig regulering af boligforholdene § 60, stk. 4, jf. lbkg. nr. 525 af 11/8 1986.

Forældelse har ikke overvældende betydning som ophørsgrund for fordringer. Særregler herom vil derfor oftest kun være egnet til at gøre lovgivningen uoverskuelig og medføre retstab i tilfælde, hvor dette må forekomme urimeligt. Dette gælder især indførelse af kortere frister end 5 år for krav, der omfattes af lov nr. 274 af 22/12 1908, eller som dog har lighed med de krav, der omfattes af denne lov. Det må i øvrigt ved overvejelsen af, om en

lov skal indeholde særbestemmelser om forældelse, erindres, at vanskelighederne ved efter længere tids forløb at føre tilstrækkeligt bevis for et krav og domstolenes anvendelse af almindelige passivitetsgrundsætninger i sig selv vil indebære en tilskyndelse for en fordringshaver til at gøre sit krav gældende. Det er en selvfølge, at det i forbindelse med særregler om forældelse altid bør gøres klart, i hvilket omfang – f.eks. med hensyn til fristernes længde, afbrydelse og suspension m.v. – de almindelige regler navnlig i 1908-loven, DL 5-14-4, ikrafttrædelseslovens § 16 og tinglysningslovens § 42 ønskes fraveget.

G. Forholdet til love om den almindelige administrative fremgangsmåde

Ved lov nr. 571 af 19/12 1985 (forvaltningsloven) er der gennemført en række generelle forvaltningsprocessuelle regler, der tillægger borgerne forskellige rettigheder og beføjelser i forbindelse med forvaltningens behandling af en sag. Forvaltningsloven indeholder bl.a. generelle regler om inhabilitet, vejledning og repræsentation, parterets aktindsigt, partshøring, begrundelse, klagevejledning og tavshedspligt. Justitsministeriet har udgivet en vejledning om forvaltningsloven.

Regler om disse forhold vil således som udgangspunkt være overflødige i særlovgivningen.

Forvaltningslovens generelle regler bør ikke fraviges i særlovgivningen uden ganske særlige grunde, hvilket også gælder de generelle regler i lov nr. 572 af 19/12 1985 om offentlighed i forvaltningen og lov om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom, jf. lbkg. nr. 62 af 21/2 1984. Den sidstnævnte lov indeholder ikke selv nogen hjemmel til foretagelse af ekspropriation. Sådan hjemmel må fortsat fremskaffes ved gennemførelse af særlig lov, men disse ekspropriationslove bør ikke indeholde regler om fremgangsmåden, og behøver heller ikke om dette spørgsmål udtrykkeligt at henvise til den generelle lov, jf. dennes § 1.

Ved lov nr. 286 af 7/6 1972 om ændring af lov om offentlige veje blev til afløsning af enkelte tidligere bestemmelser i Vejbestyrelsesloven fastsat udførlige regler om fremgangsmåden ved *kommunale ekspropriationer*. Grundlaget for ændringerne var forskellige udvalgsarbejder under Ministeriet for offentlige Arbejder og den foran nævnte lov om fremgangsmåden ved kommunale ekspropriationer, der findes i betænkning nr. 595/1971, blev inddraget i overvejelserne og til en vis grad anvendt ved bestemmelsernes udformning.

På denne baggrund bør Vejlovens regler om fremgangsmåden ved kommunale ekspropriationer formentlig fremtidig anvendes også på andre områder, hvor der er tale om ekspropriationer til kommunale anlæg, jf. f.eks. vandforsyningslovens § 40, stk. 3, jf. lbkg. nr. 337 af 4/7 1985.

Hvad angår udformningen af regler om en eventuel *frist for klage til højere administrativ myndighed* er det nu fast praksis, at længden af en sådan frist sættes til 4 uger, at begyndelsestidspunktet fastsættes til tidspunktet for meddelelsen af afgørelsen, og at der udtrykkeligt gi-

ves mulighed for oprejsning, således at afgørelsen herom træffes af klageinstansen. Reglerne kan formuleres således: »... afgørelser efter loven eller regler fastsat efter loven kan påklages til ...ministeren. Klagefristen er 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende. ...ministeren kan dog se bort fra fristen, når omstændighederne taler derfor.« Se f.eks. § 18 i lov nr. 108 af 5/3 1988 om kystbeskyttelse.

III. Lovgivningens »konsekvensprincipper«

Ovenfor er fremstillet forholdet mellem særlovgivning og generelle retsregler. Et beslægtet problem foreligger, hvor der vel ikke eksisterer nogen generel retsregel, men en eller flere særlove, der har løst beslægtede problemer på en ensartet måde. Hvad enten man vil betragte disse specialregler som udslag af et almindeligt princip eller ikke, vil hensynet til konsekvens i retssystemet og de værdier, som er forbundet hermed, tilsige, at de tillægges en væsentlig betydning ved en ny lovs stillingtagen til de tilsvarende problemer.

Der er næppe heller tvivl om, at sådanne paralleliseringer indgår som et væsentligt led i store dele af lovforberedelsesarbejdet. Når mangel på konsekvens i lovgivningen alligevel let lader sig påvise, beror det antagelig på, at grundighed med hensyn til denne del af forberedelsesarbejdet er meget tidkrævende, og at arbejdet forudsætter overblik over lovstoffet i dets helhed – og ikke alene over vedkommende fagministeriums egen lovgivning.

Beslægtede lovgivningsspørgsmåls spredning over forskellige ministerier vanskeliggør dannelsen af konsekvensprincipper.

Som eksempler på konsekvensprincipper af den type, som her haves for øje, kan nævnes lovgivningens regler om administrativ fratagelse af visse erhvervsrettigheder og domstolskontrol hermed; et mønster har her været § 5 i lov nr. 182 af 23/6 1932 om sundhedsvæsenets centralstyrelse, jf. foran II.A.7° og de der anførte eksempler.

Andre eksempler er love om oprettelse af råd og nævn. Også på dette område har der i de seneste år udviklet sig visse fælles retningslinier. Loven bør angive organets sammensætning og virksomhedsområde. Det må herunder bl.a. klargøres, hvem der har den reelle afgørelse m.h.t. beskikkelse eller udpegelse af medlemmer, og om rådet m.v. kun er rådgivende eller har beslutende myndighed. Derimod bør reglerne om arbejdsformen som hovedregel henskydes til administrativ fastsættelse i en forretningsorden. Som eksempler på love, der er udformet efter disse retningslinier, kan nævnes nr. 60 af 25/3 1961 om retslægerrådet, lov om den sociale ankestyrelse, jf. lbkg. nr. 530 af 13/8 1986 og lov om forbrugerklagenævnet, jf. lbkg. nr. 282 af 10/5 1988.

I praksis har det vist sig, at udtrykket »efter indstilling fra« kan give anledning til fortolkningstvivl med hensyn til, om den beskikkende myndighed kan udpege en person, der ikke er indstillet. Hvis det er tanken, at myn-

digheden skal have den reelle kompetence til at udpege medlemmet, kan i stedet vælges udtrykket »efter indhentet udtalelse fra«.

IV. Love bør ikke indeholde overflødigt stof

Kravet om, at en lov ikke må indeholde overflødigt 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. Her ved 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 overflødigt og derfor udelades i lovteksten.

1° En lov bør være en samling af retsregler og ikke andet. Den bør hverken indeholde motiver eller rene »informationer«.

Det forekommer, at love i den første paragraf indeholder en bestemmelse, der motiverer loven eller angiver dens formål, jf. f.eks. lov om miljøbeskyttelse § 1, jf. lbkg. nr. 85 af 8/3 1985 og lov nr. 293 af 23/5 1973 om godstransport med motorkøretøjer § 1.

Sådanne formålsbestemmelser kan dog angive en begrænsning af en eller flere i loven indeholdte bemyndigelser til en minister eller anden administrativ myndighed og for så vidt have et retligt indhold, men de bør da placeres i forbindelse med bemyndigelsen eller i det mindste kædes sammen med denne, således at formålsbestemmelsens retlige betydning fremgår af lovteksten.

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.

2° 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°.

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.

3° 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.III. – 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 I . 105 ff.

Hvis der ikke består en instruktionsbeføjelse allerede i kraft af forvaltningens opbygning, er lovhjemmel til udstedelse af tjenesteforskrifter naturligvis nødvendig, f.eks. hvor talen er om organer inden for det kommunale selvstyre (se nærmere *Poul Andersen: Forvaltningsret . 67 og 659*) eller om særlige råd og nævn, der er placeret uden for det sædvanlige administrative hierarki.

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

4° Ændringslove indeholdt tidligere ofte hjemmel til at udstede en bekendtgørelse (lovbekendtgørelse) af den oprindelige lov med de senere ændringer. Sådanne bemyndigelser er imidlertid upåkrævede og bør derfor ikke optages i loven, jf. nedenfor § 4 XIV.

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 (»håndhævelsestids-

punktet») 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 håndhævelsestidspunkt, 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 1959 B . 112, 1963 B . 10, *L Nordskov Nielsen*, U 1961 B . 343, *Herluf Bohn*, U 1962 B . 233, og *Max Sørensen* . 189-195, *Zahle 2* . 93-109, *Peter Germer I* . 129-139.

Det er i og for sig ikke påkrævet i en lov at optage nogen udtrykkelig bestemmelse om lovens ikrafttræden. I lovtidendeloven, jf. lbkg. nr. 617 af 15/9 1986, 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* håndhævelsestidspunktet.

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.

Der skal i det følgende gøres nogle enkelte bemærkninger om hver af disse løsninger.

ad 1) Denne løsning synes af lovtidendeloven forudsat som den normale. Den er imidlertid, når bortses fra love, der alene indeholder bemyndigelse til udstedelse af administrative forskrifter eller foretagelse af administrative foranstaltninger, som regel uhensigtsmæssig. Borgerne bliver i almindelighed alene informeret om nye love gennem dagspressen og radio/tv – ikke gennem Lovtidende, og når loven ikke selv indeholder nogen angivelse af ikrafttrædelsestidspunktet, vil pressen i almindelighed heller ikke informere om dette tidspunkt. De, der skal anvende loven, vil ikke alle være abonnenter på Lovtidende, og i praksis vil i et vist omfang som »arbejdsdokument« blive brugt – ikke Lovtidende – men et særtryk af loven, som ingen oplysning giver om ikrafttrædelsestidspunktet. I overensstemmelse med disse synspunkter henstilles det i cirkulære nr. 4 af 10/1 1966 om ikrafttræden og kundgørelse af love og anordninger, at denne løsning kun anvendes, hvis lo-

ven 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. Selv i sådanne tilfælde anbefaler cirkulæret angivelse af en bestemt ikrafttrædelsesdato, hvis bemyndigelsen er givet til lokale, herunder kommunale myndigheder.

ad 2) Det er uden videre klart, at bestemmelser om, at en lov skal træde i kraft straks, er uheldige. Både befolkningen og myndighederne bør have en rimelig tid til at gøre sig bekendt med loven inden dens ikrafttræden. I Statsministeriets cirkulære nr. 50 af 24/3 1952 er det da også udtalt, at bestemmelser ikke bør sættes i kraft »straks«, medmindre det er »bydende nødvendigt«. P.d.a.s. må det erkendes, at der forekommer tilfælde, hvor det er »bydende nødvendigt«, at loven træder i kraft umiddelbart efter dens stadfæstelse. Selv i så fald bør man dog så vidt muligt angive en bestemt ikrafttrædelsesdato. Er dette ikke muligt, bør anvendes formuleringen »... træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende«, eller om nødvendigt »... træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende«, jf. § 4 i ovennævnte cirkulære af 10/1 1966. Den tidligere anvendte formulering »træder i kraft straks« er uheldig på grund af sin uklarhed. Den kan sigte til dagen for kundgørelsen eller dagen for stadfæstelsen; f.s.v. den sigter til håndhævelse før kundgørelse er den muligvis grundlovsstridig, jf. ovenfor. Cirkulæret af 10/1 1966 tager da også afstand fra denne formulering.

Se som et særligt eksempel § 6 i lov nr. 289 af 20/5 1987 om forlængelse af overenskomster mellem Falcks Redningskorps A/S og henholdsvis SiD og Chaufførernes Fagforening i København.

ad 3) og 4) Det følger af synspunkter, der er anført ovenfor, at det bør foretrakkes, at loven selv angiver et ikrafttrædelsestidspunkt eller bemyndiger til fastsættelse af dette tidspunkt ved anordning, og at ikrafttrædelsestidspunktet så vidt muligt bør placeres en rimelig tid efter stadfæstelsen, jf. cirkulæret af 10/1 1966 §§ 1 og 2.

Principielt bør lovgivningsmagten selv fastlægge ikrafttrædelsestidspunktet. Det må i disse tilfælde iagttages, at loven kundgøres i Lovtidende inden det angivne ikrafttrædelsestidspunkt. Dette er ikke altid iagttaget, hvilket har givet anledning til vanskelige fortolkningsspørgsmål og dermed forårsaget betydelig usikkerhed.

Kundgørelsen bør ske hurtigst muligt efter stadfæstelsen og i god tid inden ikrafttrædelsestidspunktet, således at borgerne har god tid til at indrette sig efter reglerne.

Se endvidere § 2, stk. 3, og kap. II i cirkulæret af 10/1 1966: Materiale til optagelse i Lovtidende bør sendes til Lovtidende samme dag, det er underskrevet, og hvis optagelse skal ske omgående, fordi bestemmelserne skal træde i kraft hurtigt, bør redaktionen orienteres i god tid forinden.

Se tillige *von Eyben* i U 1981 B . 93-96 og i Advokaten 1986 . 281-283.

I visse tilfælde vil en lovs ikrafttræden imidlertid forudsætte udfærdigelsen af omfattende administrative bestemmelser, gennemførelse af praktiske foranstaltninger, indgåelse af internationale konventioner eller tilvejebringelse af tilsvarende lovgivning i andre lande; endvidere kan det være nødvendigt at udsætte ikrafttrædelsen, indtil en udtalelse fra EF-kommissionen foreligger, jf. nedenfor § 5; undertiden vil det være nødvendigt at sætte loven i kraft etapevis. I sådanne tilfælde vil det som regel være mest hensigtsmæssigt, at loven bemyndiger vedkommende minister til at afgøre ikraftsættelsesspørgsmålet ved ministeriel bekendtgørelse. Denne må da naturligvis kundgøres i Lovtidende i god tid inden det angivne ikrafttrædelsestidspunkt.

Bemyndigelsen affattes normalt således: »...ministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.«

Se f.eks. lov nr. 372 af 6/7 1988 om refinansiering af realkreditlån m.v. i landbrugsejendomme.

Da denne affattelse med sikkerhed kun giver hjemmel til at fastsætte en eller eventuelt flere bestemte ikrafttrædelsesdatoer, kan det undertiden – navnlig hvis en gradvis ikrafttræden ønskes gennemført efter kriterier, der ikke fremgår af loven – være nødvendigt at supplere bestemmelsen med en bemyndigelse til administrativt at fastsætte særlige ikrafttrædelses- og overgangsordninger.

Undertiden kan det være ønskeligt at tilkendegive, at loven kan sættes i kraft etapevis. En bemyndigelse hertil kan formuleres således: »Tidspunktet for lovens ikrafttræden fastsættes af x-ministeren. Ministeren kan herunder fastsætte, at loven træder i kraft på forskellige tidspunkter« eller »Tidspunktet for lovens eller dele af lovens ikrafttræden fastsættes af x-ministeren«. Se § 64 i lov nr. 130 af 9/4 1980 om beskyttelse af havmiljøet.

Fremstillingen ovenfor refererer sig til de typetilfælde, hvor »håndhævelsestidspunktet« og »virkningstidspunkt« er sammenfaldende. Undertiden tillægges en lov imidlertid tilbagevirkende kraft. For så vidt angår bebyrdende love bør dette naturligvis kun ske, hvis det er bydende nødvendigt, f.eks. for at undgå en omgåelse af loven i »overgangstiden«, som ikke kan tolereres (med hensyn til straffebestemmelser henvises til princippet i straffelovens § 3). Bestemmelser af denne type bør formuleres efter følgende retningslinier:

»Loven træder i kraft (dvs. kan håndhæves fra) den Den (evt. §§ ...) har virkning fra den ...«, jf. § 5 i cirkulæret af 10/1 1966.

Jf. herved Ross, U 1946 B . 220.

Ved enkelte love er håndhævelsestidspunktet uden større interesse. Dette gælder især love om afholdelse af udgifter samt visse skattelove. I disse tilfælde bruges derfor formuleringer af typen: »Loven har virkning fra den (evt. fra finansåret (indkomståret) 19../.).«

Hvis virkningstidspunktet i et lovforslag har måttet angives som »tidspunktet for lovforslagets fremsættelse«, bør dette i overensstemmelse med det foran ad 1) anførte under folketingsbehandlingen foreslås ændret, således at skæringstidspunktet i den vedtagne lov angives som en bestemt dato.

Der vil i øvrigt jævnligt ved sådanne lovforslag med tilbagevirkende kraft under folketingsbehandlingen kunne opstå spørgsmål om at ændre den oprindeligt foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelse, f.eks. fordi forslaget bebyrdende bestemmelser bliver skærpede i Folketinget, eller fordi der medgår længere tid til Folketingets behandling af forslaget end forventet ved dettes udarbejdelse. Som eksempler kan nævnes Folketingets behandling af lov nr. 519 af 15/9 1972 (se FT 1971-72 B 3451), lov nr. 354 af 20/6 1973 (se cirk. nr. 139 af 22/6 1973 jf. FT 1972-73 8070-8074) og lov nr. 58 af 15/2 1974 (se FT 1973-74 B 102). Under Folketingets behandling af lov nr. 691 af 17/10 1986 blev virkningstidspunktet for en overgangsbestemmelse ændret fra dagen for forslagens fremsættelse (6/10 1986) til dagen for forslagens vedtagelse (17/10 1986), jf. FF 1986-87, I. saml. sp. 1077-1078.

Det er indres, at en hurtig ikrafttræden af andre love end skattelove m.v. kan nødvendiggøre en udtrykkelig bestemmelse om fravigelse af 3 dages fristen for stadfæstelse, jf. grundlovens § 42, stk. 7.

B. Ophævelsesbestemmelser

I alle de tilfælde – og det er naturligvis langt de fleste – hvor loven angår et område, der i forvejen har været lovreguleret, må loven indeholde en klar angivelse af, hvilke bestemmelser der ophæves. Dette spørgsmål bør aldrig være hensendt til en fortolkningsmæssig undersøgelse af, i hvilket omfang den nye lovs regler er uforenelige med den tidligere lovgivnings.

Se herved *H Topsøe-Jensen* i U 1943 B . 119.

Det normale vil naturligvis være, at loven i det hele afløser én bestemt tidligere lov (eller eventuelt flere bestemte love), og ophævelsesbestemmelsen bliver da ganske enkel.

Den placeres mest hensigtsmæssigt som stk. 2 i ikrafttrædelsesbestemmelsen – med følgende formulering:

»Lov nr. af ophæves«.

Kun den oprindelige lov, ikke evt. ændringslove citeres. Foreligger der en lovbekendtgørelse citeres dog denne. Der kan derimod være anledning til at omtale ændringslovene – evt. ændringslovene siden sidste lovbekendtgørelse – i bemærkningerne til lovforslaget.

Er der tale om at ophæve bestemmelser i et større antal love, vil det ofte lette overblikket at foretage en nummerering:

»Følgende lovbestemmelser ophæves:

1) lov nr. af

2) § 2 i lov nr. af

3) Kapitel 4 i loven, jf. lovbekendtgørelse nr. af

Ophæver loven kun en del af en tidligere lov (eller dele af tidligere love), må den udtrykkeligt angive, hvilke kapitler, paragraffer m.v. der ophæves. De upræcise formuleringer af typen »De i lov ... indeholdte regler om (emneangivelse) ophæves« bør søges undgået. Man bør her tillige nævne de eventuelle ændringslove, der vedrører de bestemmelser, som ophæves.

Det kan forekomme, at det ved vedtagelse af en lov er uklart, hvornår en tidligere lov kan ophæves. I sådanne tilfælde kan ministeren bemyndiges til at ophæve loven ved en anordning, se lov nr. 710 af 22/12 1982 om nedlæggelse af seminarier og bkg. nr. 236 af 30/4 1986 om ophævelse af lov om statens overtagelse af Gjedved seminarium. Rene ophævelseslove kan være ganske kortfattede og behøver ikke at være inddelt i paragraffer, se lov nr. 254 af 22/5 1986 om ophævelse af udskrivningsloven.

Det er tidligere nævnt i § 2 II, at der som hovedregel ikke ved én lov bør foretages ændringer i flere love. Med hensyn til sådanne undtagelsestilfælde, hvor det findes påkrævet at fravige dette hovedsynspunkt, kan der være særlig grund til at understrege vigtigheden af en præcis angivelse af ophævelser og ændringer.

Et særskilt problem er, om der ved en ny lov bør tages udtrykkelig stilling til spørgsmålet om ophævelse eller opretholdelse af bekendtgørelser udstedt i henhold til en lov, der ophæves ved den nye lov.

Med hensyn til den statsretlige litteraturs stilling til spørgsmålet, om en bemyndigelseslovs ophævelse medfører bortfald af de i henhold til loven udstedte anordninger, henvises til *Poul Meyer* . 250, *Poul Andersen* . 554, *Ross II* . 499, *Max Sørensen* . 219 og *Peter Germer I* . 116.

I almindelighed må det antages, at ophævelse af den lov, der har været grundlaget for de omhandlede bekendtgørelses udstedelse, betyder deres bortfald. En udtrykkelig bestemmelse i loven er derfor påkrævet – og kun påkrævet – hvis de ønskes opretholdt (i en overgangstid). Hvis den nye lov udelukkende eller dog i alt væsentligt har karakter af en forlængelse af den tidligere, må det dog uden udtrykkelig lovhjemmel antages, at de tidligere bekendtgørelser er opretholdt.

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. Se i øvrigt vejledning nr. 153 af 22/9 om udarbejdelse af administrative forskrifter 1987 pkt. 98. 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.

Se f.eks. lov nr. 306 af 4/6 1986 om saltvandsfiskeri § 50, stk. 2.

C. Overgangsregler

Om indholdet af disse regler, der – som nævnt – naturligst placeres i ikrafttrædelsesparagraffen eller, hvis de er af mere omfattende karakter, i en efterfølgende selvstændig paragraf, er det vanskeligt at sige noget generelt. Vigtigst er at understrege, at der altid i forbindelse med udarbejdelsen af

en ny lov bør foretages en prøvelse af, om der vil rejse sig overgangsproblemer, som må løses på grundlag af retsregler. I bekræftende fald må der tages stilling til, om det er påkrævet at udforme en speciel regel i loven derom, eller om spørgsmålet kan løses på grundlag af almindelige lovregler, jf. herved straffelovens §§ 3-5, eller efter almindelige intertemporal-retlige regler.

Jf. herved *O. A. Borum*: Lovkonflikter (3. udg. 1948) . 3, *Allan Philip*: Dansk international privat- og procesret, 3. udg., 1976, særligt 12 ff.

Overgangsregler kan f.eks. komme på tale, hvis en ny lov forbyder markedsføring af varer, der hidtil har været lovlige. Hensynet til handlende, der i tillid til den hidtidige lovgivning har et lager af varen, kan begrunde, at salget får lov at fortsætte i en vis periode. Det må dog afhænge af en konkret afvejning, om en sådan ordning er forsvarlig. Et andet eksempel er love, der indfører mulighed for at opnå en ydelse, f.eks. efterløn eller deltidspension, men gør erhvervelse betinget af medlemskab af en arbejdsløshedskasse eller betaling af ATP i en vis periode. Af hensyn til persongrupper, der på grund af alder ikke har mulighed for at optjene tilstrækkelig anciennitet, kan der indsættes en overgangsbestemmelse.

VI. Særbestemmelser om begrænsning af gyldighedstid og revisionsbestemmelser

Det kan jævnligt være naturligt for Folketinget at acceptere en lovgivning alene under hensyn til særlige forhold, som foreligger ved lovens gennemførelse, eller som et forsøg – men samtidig sikre sig »hånd i hanke« med denne lovgivning. Det sker i praksis på én af to måder: Loven tidsbegrænses (»Loven har kun gyldighed indtil den«) eller forsynes med en revisionsbestemmelse (»x-ministeren fremsætter forslag om revision af loven i folketingsåret«).

Som eksempler på love med begrænset gyldighedstid kan nævnes de tidligere bemyndigelser for justitsministeren til at fastsætte midlertidige hastighedsbegrænsninger f.eks. lov nr. 156 af 27/5 1964, samt lov nr. 358 af 1/7 1988 om midlertidigt huslejestop for erhvervslejemål. Visse love har efter deres indhold kun gyldighed for et enkelt eller nogle få finans- eller indkomstår.

En revisionsbestemmelse forpligter ministeren til i rette tid at fremsætte forslag for Folketinget om revision af loven eller udskydelse eller opgivelse af revisionen, og der er naturligvis intet i vejen for, at denne pligt i lovteksten udtrykkeligt begrænses til kun at angå enkelte af lovens bestemmelser, jf. f.eks. lov nr. 162 af 28/4 1971, § 4. Sådanne begrænsninger forekommer dog kun sjældent.

Der savnes en fast retningslinie for valget mellem disse to fremgangsmåder. Hvis det på forhånd må forventes, at loven kun skal gælde i en vis periode, bør den tidsbegrænses. Må det forventes, at den skal have længerevarende

gyldighed, men eventuelt ændres efter nogen tid, bør en revisionsbestemmelse foretrækkes.

Der synes i praksis at være en alt for stærk tendens til at anvende revisionsbestemmelser med den følge, at der må fremsættes en række lovforslag, der alene fører til revisionsbestemmelsens ophævelse eller til, at denne ændres, således at forslag om revision skal fremsættes i et senere folketingsår (ændringsforslaget går i disse tilfælde blot ud på henholdsvis en ophævelse af revisionsparagrafen og en ændring af årstallet for revision).

Denne praksis kan ikke være nødvendig af hensyn til den parlamentariske kontrol med lovgivningens virkninger og administration. Denne kontrol kan føres på anden måde, f.eks. ved spørgsmål til ministeren, ved fremsættelse af private lovforslag eller gennem vedtagelse af folketingsbeslutninger, hvorved regeringen opfordres til at fremsætte et revisionsforslag. Og man kommer herved væk fra det, der er det principielt uheldige ved revisionsklausuler, nemlig at de indsættes på et tidspunkt, hvor revisionsbehovet ikke kan overskues.

Disse kritiske bemærkninger gælder tildels også tidsbegrænsninger af love.

VII. Bestemmelser om loves gyldighed på Færøerne og i Grønland

De særlige problemer vedrørende indholdet af bestemmelser om loves gyldighed på Færøerne og i Grønland kan ikke fremstilles uden forbindelse med reglerne om den del af lovgivningsproceduren, der angår særlige færøske og grønlandske organers medvirken, og disse procedureregler vil derfor blive inddraget i fremstillingen allerede på dette sted.

A. Færøerne

Baggrunden for de særlige problemer vedrørende udformningen af bestemmelser om loves gyldighed på Færøerne er i første række den færøske hjemmestyrelov nr. 137 af 23/3 1948.

1° På grundlag af denne lov er en del færøske anliggender gjort til såkaldt færøske *særanliggender*. Med hensyn til disse har hjemmestyret (Lagtinget og Landsstyret) efter lovens § 4 »den lovgivende og administrative myndighed«.

Sagsfordelingen mellem hjemmestyret og rigsmyndighederne fremgår af Årbog for Færøerne, der udgives af Færøernes landsstyre og rigsombudsmanden på Færøerne.

Der er naturligvis statsretligt ingen hindring for, at den ordinære lovgivningsmagt griber ind på disse områder, men herom kan der vanskeligt tænkes at blive tale i praksis. Den faste karakter af den i 1948 indførte ordning er understreget ved hjemmestyrelovens præambel (»I erkendelse af den særstilling, som Færøerne i national, historisk og geografisk henseende indtager inden for riget«).

Hvis der gennemføres en lov om et emne, der for så vidt angår Færøerne er gjort til særanliggende, og loven intet udtrykkeligt anfører om sit territoriale gyldighedsområde, må den da også fortolkes som respekterende hjemmestyrelovens ordning dvs. således, at den ikke gælder for Færøerne. Statsministeriet har dog i vejledning nr. 24 af 1/3 1985 om behandling af sager vedrørende Færøerne udtalt, at enhver lov, der ikke skal gælde for Færøerne, bør indeholde en udtrykkelig bestemmelse herom. Det tilføjes dog i vejledningen, at en sådan bestemmelse er

unødvendig, når det af lovens indhold tydeligt fremgår, at den ikke skal gælde for Færøerne, eller loven er en ændringslov til en lov, der ikke gælder for Færøerne.

2° For så vidt angår andre anliggender (*»fællesanliggender«*) har hjemmestyreloven givet visse forskrifter vedrørende lovgivningsproceduren. Efter lovens § 7 skal regeringsforslag *indeholdende bestemmelser, der udelukkende vedrører Færøerne*, forelægges det færøske Hjemmestyre til betænkning, forinden de fremsættes for Folketinget, og endvidere skal *rigslove, der vedrører lokale færøske forhold*, forelægges det færøske Hjemmestyre til betænkning, forinden de sættes i kraft på øerne. Har forelæggelsen af de omhandlede lovforslag og love af tvingende grunde ikke kunnet finde sted, skal loven snarest tilstilles Hjemmestyret til udtalelse. Forelæggelserne for hjemmestyret foretages af vedkommende fagministerium gennem rigsombudsmanden.

I forbindelse hermed skal nævnes lov nr. 51 af 1/4 1896, hvori det er bestemt, at kundgørelse af love og anordninger på Færøerne sker ved, at den i den almindelige Lovtidende stedfundne offentliggørelse suppleres med en af rigsombudsmanden foranstaltet bekendtgørelse af de pågældende loves og anordningers titel og udstedelsesdag i den til optagelse af offentlige bekendtgørelser på Færøerne autoriserede tidende. Herefter træder lovene m.v. i kraft overalt på Færøerne 4 uger efter kundgørelsesdagen, medmindre de indeholder afvigende bestemmelse. Kundgørelse i henhold hertil finder sted i *»Dimmalætting«*. Kundgørelsen foranstattes af rigsombudsmanden efter vedkommende fagministeriums anmodning.

Efter fast praksis sker kundgørelse først efter forelæggelse for Hjemmestyret.

Ved fastsættelse af ikrafttrædelsestidspunkt i bestemmelser for Færøerne bør der tages hensyn til disse særlige procedurer.

Det skal bemærkes, at lovtidendeloven i 1923 er ændret således, at visse anordninger ved kgl. anordning kan undtages fra kravet om kundgørelse i Lovtidende. Udtrykket *»at den i den almindelige Lovtidende stedfundne offentliggørelse suppleres med«* i kundgørelsesloven for Færøerne må forstås som en henvisning til den forskriftsmæssige kundgørelse i henhold til lovtidendeloven, og indeholder ikke et selvstændigt krav om, at kundgørelse skal være sket i selve Lovtidende uanset de senere gennemførte ændringer i lovtidendeloven, der muliggør en anden kundgørelsesform.

Herefter vil en anordning, der ved kgl. anordning er undtaget for offentliggørelse i Lovtidende, sættes i kraft for Færøerne ved kundgørelse i *»Dimmalætting«* under forudsætning af, at også den kgl. anordning, der undtager fra lovtidendelovens krav, er kundgjort i *»Dimmalætting«*.

Tilsvarende må antages at gælde vedrørende anordninger, der ved særskilt lovhjemmel er undtaget fra kravet om kundgørelse i Lovtidende.

a. Reglen om forelæggelse for hjemmestyret – forinden fremsættelsen i Folketinget – af *»regeringsforslag indeholdende bestemmelser, der udelukkende vedrører Færøerne«* må – modsat den tilsvarende bestemmelse i § 17, stk. 2, i lov om Færøernes Lagting (lbkg. nr. 249 af 24/6 1939) – forstås som omfattende ikke blot love, der i deres helhed er begrænset til Færøerne, men også love hvoraf kun enkelte bestemmelser er begrænset på denne måde. Reglen kan dog ikke fortolkes som omfattende love, der ikke indeholder andre særbestemmelser for Færøerne end regler vedrørende særlig ikrafttræden eller regler, der bemyndiger til – typisk i forbindelse med ikrafttrædelsen – at foretage ændringer i loven for Færøernes vedkommende, jf. nedenfor.

Når der med hensyn til de lovforslag, der omtales her, skal ske forelæggelse for hjemmestyret før fremsættelsen i Folketinget, må dette principielt betyde, at det lovforslag, der forelægges i hjemmestyret – bortset fra de ændringer, hjemmestyrets erklæring foranlediger – skal være identisk med det, der senere fremsættes i Folketinget. Der vil dog naturligvis i tiden mellem forslagens forelæggelse for hjemmestyret og dets fremsættelse i Folketinget kunne foretages rent redaktionelle ændringer, samt realitetsændringer af sådanne bestemmelser i loven, som ikke vedrører Færøerne. Praktiske hensyn tilsiger formentlig også, at andre lidet væsentlige re-

alitetændringer kan foretages, men i øvrigt må identitetskravet fastholdes.

b. De procedure- og formuleringsmæssige spørgsmål knytter sig navnlig til reglen, hvorefter »rigslove der vedrører lokale færøske forhold« skal forelægges hjemmestyret før ikraftsættelsen. Denne formulering er uklar. P.d.e.s. skal den nævnte passus antagelig fortolkes relativt vidt; den kan således ikke antages at være mindre omfattende end formuleringen »Færøerne vedkommende love« i § 17, stk. 2, i lov om Færøernes Lagting (lbkg. nr. 249 af 24/6 1939). P.d.a.s. omfatter den næppe alle love, der skal gælde for både Færøerne og de øvrige rigsdeler. En vis begrænsning følger formentlig af udtrykket »lokale færøske forhold«. I praksis er det da også eksempelvis antaget, at bevillingslove og normeringslove ikke kræver forelæggelse. Det er vistnok – og bør være – fagministeriernes praksis i tvivlstilfælde at vælge at forelægge loven for hjemmestyret eller at forhandle spørgsmålet herom med Statsministeriet.

Spørgsmålet er nu, hvorledes kravet om, at »rigslove, der vedrører lokale færøske forhold«, skal forelægges hjemmestyret før ikraftsættelsen, bliver praktiseret, og hvorledes det kan og bør praktiseres.

Problemet berøres i forarbejderne til lov om Færøernes Lagting, jf. det som bilag til landstingsudvalgets betænkning (FT 1922/23, tillæg B, sp. 481-82) optrykte uddrag af forhandlinger i lagtinget: »Det sædvanlige har været, at der ved loven er givet regeringen bemyndigelse til ved kongelig anordning at sætte den i kraft på Færøerne, efter omstændighederne med visse ændringer. Undertiden har det været bestemt, at loven skulle gøres gældende på Færøerne ved særlig lov. I begge tilfælde forudsætter udvalget, at man herefter udtrykkelig vil anføre i loven, at lagtinget skal høres inden lovens ikrafttræden på Færøerne. Dette har formentlig altid været udført hidtil.«

I praksis anvendes følgende fremgangsmåder:

1) Selv om det ikke er påkrævet, forekommer det, at lovforslaget forelægges hjemmestyret til udtalelse, før det fremsættes i Folketinget. En sådan forelæggelse gør det – også selv om der sker ændringer under folketingsbehandlingen – unødvendigt senere at forelægge den vedtagne og stadfæstede lov for hjemmestyret før ikraftsættelse. Forudsætningen herfor må dog principielt være, at der er identitet mellem det forslag, der har været forelagt hjemmestyret, og det, der fremsættes i Folketinget. Om undtagelser fra dette identitetskrav henvises til bemærkningerne ovenfor under a.

I disse tilfælde bliver der kun spørgsmål om i loven at optage nogen særbestemmelse for Færøerne, hvis der ønskes hjemmel til ved anordning at ændre eller supplere lovteksten for Færøernes vedkommende.

2) Der indhentes ingen erklæring fra hjemmestyret før lovforslagets fremsættelse i Folketinget, men der optages i loven en regel, hvorefter den ved anordning kan sættes i kraft på Færøerne – eventuelt med ændringer. Når loven er gennemført, indhentes erklæring fra hjemmestyret om ikraftsættelsesspørgsmålet – eventuelt i den form, at et udkast til en anordning, der indeholder dels bestemmelse om ikraftsættelse, dels ændringer m.v. i loven for Færøernes vedkommende, forelægges til udtalelse.

3) Der indhentes ingen udtalelse fra hjemmestyret før lovforslagets fremsættelse, og loven indeholder ingen særlig bestemmelse om ikraftsættelse. Men når loven er gennemført, indhentes en udtalelse fra hjemmestyret, før loven kundgøres i »Dimmalætting« og dermed sættes i kraft. Fremgangsmåden er som regel anvendt i tilfælde, hvor der ikke skønnes at kunne blive spørgsmål om at foretage ændringer i loven for Færøernes vedkommende. I øvrigt har dens anvendelse vistnok i en del tilfælde været en følge af, at det særlige Færø-problem er blevet overset i forbindelse med lovens forberedelse og gennemførelse.

Hertil kan føjes,

4) at der undertiden foretages en opspaltning i 2 love; først gennemføres en almindelig lov, der – i sin sidste paragraf – bestemmer: »Loven gælder ikke for Færøerne«, og derefter en særlig færøsk lov om samme forhold. Regeringens forslag til denne lov bliver da et »regeringsfor-

slag indeholdende bestemmelser, der udelukkende vedrører Færøerne» og skal derfor forelægges for hjemmestyret før fremsættelsen i Folketinget. For så vidt hører spørgsmålet ikke hjemme i den her omhandlede sammenhæng, men ovenfor under a.

Til disse 4 procedureformer skal knyttes følgende bemærkninger:

ad 1) Denne løsning må principielt foretrækkes. Den giver både hjemmestyret og Folketinget maksimale muligheder for indflydelse og giver den lovteknisk mest hensigtsmæssige løsning. Tidsmæssige grunde hindrer imidlertid meget ofte fremgangsmådens anvendelse, idet lovforslaget først får en sådan endelig form, at det er egnet til forelæggelse for hjemmestyret, jf. ovenfor under 1, umiddelbart før det skal fremsættes i Folketinget.

ad 2) Denne fremgangsmåde er den hyppigst anvendte, jf. også de ovenfor citerede lagtingsforhandlinger, og er da også den, der peges på i Statsministeriets vejledning nr. 24 af 1/3 1985.

ad 3) Denne fremgangsmåde rejser et statsretligt problem. Såfremt hjemmestyret udtaler sig imod lovens ikraftsættelse på Færøerne, og regeringen ønsker at følge denne indstilling, må dette ske ved, at man undlader at kundgøre loven i »Dimmalætting«. Men i grundlovens § 22 bestemmes, at »Kongen befaler lovens kundgørelse«, og som anført i § 4. XII, må denne bestemmelse antagelig fortolkes således, at regeringen har pligt til uden ugrundet ophold at foretage kundgørelse af en lov, når denne er stadfæstet. Dette må naturligvis principielt også gælde for Færøerne.

Det må imidlertid herved erindres, at loven i forvejen vil være kundgjort i Lovtidende, som også sendes til Færøerne (uanset at Lovtidendeloven ikke gælder for Færøerne, jf. lovens § 8), og hermed tør grundlovens kundgørelseskrav måske anses for opfyldt. (Bekendtgørelsen i »Dimmalætting« bliver for så vidt en tillægsbekendtgørelse for Færøerne, der er afgørende for lovens ikraftsættelse dér, eller – om man vil – alene en særlig administrativ ikraftsættelsesprocedure).

I love, der efter deres indhold skal gælde også for Færøerne, tør formentlig uden udtrykkelig bestemmelse om spørgsmålet indfortolkes 2 forbehold; 1) loven skal ikke træde i kraft på øerne før 4 uger efter den særlige kundgørelse på Færøerne, og 2) der skal i overensstemmelse med hjemmestyrelovens § 7 indhentes udtalelse fra hjemmestyret, på grundlag af hvilken der tages stilling til, om kundgørelse og ikraftsættelse skal ske på Færøerne.

På denne baggrund tør den omhandlede fremgangsmåde måske anses for forsvarlig.

ad 4) Denne fremgangsmåde – som betyder et dobbeltarbejde – er der navnlig anledning til at anvende i de forholdsvis sjældne tilfælde, hvor der er spørgsmål om principielle forskelle mellem den færøske ordning og den ordning, der skal gælde for de øvrige dele af riget.

I de seneste år er der søgt fastlagt en praksis efter følgende retningslinier:

a) Love, hvis emne for Færøernes vedkommende er særanliggender, og som intet angiver om deres gyldighedsområde, må fortolkes som ikke-gældende for Færøerne. Men en udtrykkelig bestemmelse herom bør i overensstemmelse med Statsministeriets ovenfor omtalte vejledning i alle tilfælde optages i loveteksten (»Loven gælder ikke for Færøerne«), hvis det ikke allerede af dens indhold i øvrigt fremgår, at den ikke skal gælde på øerne.

Nedenstående bemærkninger vedrører lovgivning med hensyn til emner, der ikke er færøske særanliggender.

b) Her er det naturligvis helt klart, at loven, hvis den ikke skal gælde for Færøerne, må indeholde en udtrykkelig bestemmelse herom (hvis dens territoriale begrænsninger ikke allerede klart fremgår af dens øvrige indhold).

c) Skal loven gælde også for Færøerne, men tør det efter den foran omhandlede fortolkning antages, at den ikke er omfattet af forelæggelsespligten efter hjemmestyrelovens § 7, er der i almindelighed ingen anledning til i loven at optage nogen særbestemmelse vedrørende Færøerne. Loven sættes da – efter at kundgørelse i Lovtidende er sket – i kraft på øerne alene ved dens kundgørelse i »Dimmalætting«.

Bemærkningerne nedenfor refererer sig til love, der skal gælde for både Færøerne og de øvri-

ge rigsdele, og som er omfattet af forelæggelsespligten efter hjemmestyrelovens § 7.

d) Principielle statsretlige synspunkter, herunder den stilling, Færøerne indtager i riget, jf. grundlovens § 1, tilsiger, at retsreglerne for Færøerne i videst muligt omfang gives i samme form som reglerne for rigets øvrige dele. Disse synspunkter fører til, at den ovenfor under 1) anførte fremgangsmåde (høring af hjemmestyret før fremsættelse i Folketinget) anvendes i det omfang, det er muligt, og at løsning 4) (opdeling i 2 love) vælges i tilfælde, hvor der er væsentlige principielle forskelle mellem de regler, der skal gælde for Færøerne, og reglerne for de øvrige rigsdele.

e) I de tilfælde, hvor forslaget ikke har været forelagt hjemmestyret inden fremsættelsen i Folketinget, og hvor hjemmestyret derfor skal høres i tidsrummet mellem lovens stadfæstelse og dens ikraftsættelse på Færøerne, bør loven altid indeholde en bestemmelse om, at dens ikraftsættelse sker ved anordning, dvs. en bestemmelse af typen:

»Loven gælder ikke for Færøerne, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for Færøerne (med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger)«.

Er en sådan bestemmelse ikke optaget, kan vel den ovenfor under 3) nævnte fremgangsmåde anvendes. Men dennes forsvarlighed bygger på fortolkninger af en noget kunstig karakter, og den bør derfor kun være en nødløsning.

f) Bestemmelser i love, hvorefter spørgsmålet om deres ikraftsættelse på Færøerne afgøres efter forhandling med hjemmestyret, er overflødige. At denne forhandling skal finde sted, er fastsat i hjemmestyrelovens § 7, og en lov, der intet udtaler om spørgsmålet, må naturligvis fortolkes med respekt af denne bestemmelse.

g) Love, der bestemmer, at spørgsmålet om deres ikrafttræden på Færøerne skal afgøres ved kgl. anordning, indeholder ofte bemyndigelse til ved anordningen at foretage ændringer m.v. i loven for så vidt angår Færøerne. Tilsvarende bemyndigelse kan naturligvis også tænkes indeholdt i love, der umiddelbart (efter kundgørelse i »Dimmalætting«) skal gælde for øerne. Spørgsmålet er så, hvorledes sådanne bemyndigelser bør affattes. Dette spørgsmål må tildels løses konkret under hensyn til, hvad der er behov for. Som typeformulering bør formentlig anvendes: »... de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger«. Udtrykket »afvigelser« er nok lidt videre end »ændringer«, for så vidt som det omfatter mindre supplementter til lovtæksten, og på den anden side vel snævrere, for så vidt som det ikke dækker ændringer af principiel karakter. Og udtrykket »tilsiger« kræver vel ikke, at ændringerne skal være i streng forstand nødvendige, men angiver dog på den anden side, at ministeren ikke får en helt ubestemt beføjelse (skal der være væsentlige principielle forskelle på reglerne for Færøerne og reglerne for de øvrige rigsdele, bør den ovenfor under 4) nævnte fremgangsmåde med opdeling i 2 love vælges).

Som eksempel på, at vedkommende lovs indhold kan nødvendiggøre en særlig udformning af bestemmelsen om lovens gyldighed for Færøerne, kan nævnes forvaltningslovens § 37 og offentlighedslovens § 18.

Rigsombudsmanden er rigets øverste repræsentant på Færøerne, og rigsmyndighedernes kontakt med hjemmestyret skal foregå gennem rigsombudsmanden, medmindre andet er aftalt med denne eller Statsministeriet. Sager med særlige politiske aspekter i forhold til hjemmestyret forelægges dog gennem Statsministeriet.

B. Grønland

For Grønlands vedkommende foreligger tildels samme problemer som med hensyn til Færøerne, jf. lov nr. 577 af 29/11 1978 om Grønlands hjemmestyre.

En del anliggender er i overensstemmelse med lovens kapitel 2 gjort til grønlandske særanliggender. Hjemmestyret har den lovgivende og administrative myndighed for disse områder. Hjemmestyrets forskrifter benævnes landstingslove, såfremt hjemmestyret også har det økonomiske ansvar for området, jf. lovens § 4, stk. 4. Såfremt udgifterne til det pågældende områ-

de afholdes af rigsmyndighederne, benævnes hjemmestyrets forskrifter for området landstingsforordninger, jf. lovens § 5, stk. 2. Forslag til love, der udelukkende vedrører Grønland, skal i medfør af lovens § 12, stk. 1, forelægges hjemmestyret til udtalelse, inden de fremsættes for Folketinget. Også administrative forskrifter, der udelukkende vedrører Grønland, skal forelægges hjemmestyret til udtalelse inden udstedelsen, jf. lovens § 12, stk. 2. Love og administrative forskrifter, der i øvrigt har særlig betydning for Grønland, skal i medfør af lovens § 12, stk. 3, forelægges hjemmestyret til udtalelse, inden de sættes i kraft i Grønland. Forskrifter, der i øvrigt har særlig betydning for Grønland, bør således altid indeholde en bestemmelse om, at de kan sættes i kraft i Grønland ved kgl. anordning, således at de ikke sættes i kraft i Grønland, før hjemmestyret har tiltrådt dette.

Alle rigslove, der vedrører et grønlandsk særanliggende, og som er vedtaget efter områdets overgang til hjemmestyret, må i øvrigt fortolkes som ikke gældende for Grønland.

I forbindelse hermed skal nævnes Statsministeriets cirkulære nr. 176 af 19/10 1954. Det udtales her, at det som følge af den ved grundlovsrevisionen i 1953 (grundlovens § 1) gennemførte ændring i Grønlands statsretlige stilling må antages, at love, der fremtidig vedtages, omfatter Grønland, medmindre loven indeholder udtrykkelig bestemmelse om det modsatte.

Under henvisning hertil henleder Statsministeriet opmærksomheden på, at en sådan udtrykkelig bestemmelse bør optages i love, der ikke skal gælde for Grønland, medmindre det klart fremgår af lovens indhold, at den vil være uden virkning for Grønland.

For så vidt angår fremgangsmåden ved forelæggelse for hjemmestyret kan henvises til det ovenfor under A anførte vedrørende Færøerne, dog kan fremgangsmåde 3 ikke anvendes, idet der ikke gælder nogen særlig kundgørelsesprocedure for Grønland.

Vedrørende reglerne for forelæggelse for Ministeriet for Grønland, nu Statsministeriet, kan henvises til cirkulære nr. 166 af 18/8 1981 om sager vedrørende Grønland.

Med hensyn til formuleringen af bemyndigelser til at sætte loven i kraft på Grønland, eller til foretagelse af ændringer for Grønlands vedkommende, kan ligeledes henvises til bemærkningerne foran i afsnit A. I de ofte forekommende tilfælde, hvor ikrafttrædelsesproblemet både for Færøerne og Grønland skal løses ved anordning, og hvor der i forhold til begge landsdele må antages at blive behov for afvigelser fra lovens almindelige tekst, kan følgende formulering normalt anvendes: »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«.

Et særligt spørgsmål udgør den gradvise ikraftsættelse for Grønland af ældre syddanske love, som det grønlandske samfunds udvikling skaber behov for. Disse love indeholder normalt ingen hjemmel for administrativ ikraftsættelse for Grønland. Ikraftsættelsen sker derfor ved lov. Som eksempel på samtidig ikraftsættelse af flere love kan nævnes lov nr. 104 af 31/3 1965 om ikraftsættelse for Grønland af visse formueretlige love m.v. Drejer det sig kun om en enkelt lov, er det ofte mest praktisk ved en ændringslov til denne at indsætte en ny bestemmelse, hvorefter »Loven træder i kraft for Grønland den«. Om denne bestemmelses placering i loven henvises til § 2.1.A.4°. Når en ældre lov sættes i kraft for Grønland, bør der tages udtrykkelig stilling til, om de bekendtgørelser, der måtte være udstedt med hjemmel i loven, ligeledes træder i kraft for denne landsdel.

Med hensyn til problemerne vedrørende udformning af afvigende regler for Grønland skal peges på et par spørgsmål, som har sammenhæng med loven om rettens pleje i Grønland (lbkg. nr. 99 af 21/3 1984) og Kriminalloven for Grønland (lbkg. nr. 49 af 13/2 1979). Efter den grønlandske retsplejelov er kredsretterne normalt 1. instans. Kredsretterne består af lægdommere, og der kan derfor undertiden opstå spørgsmål om deres egnethed til at behandle visse typer sager. For så vidt kan der i forbindelse med en lovs ikraftsættelse i Grønland blive spørgsmål om fastsættelse af særlige procesregler. Dette er dog som regel unødvendigt, idet den grønlandske retsplejelovs kap. 1, § 15, indeholder hjemmel for, at den grønlandske landsret efter indstil-

ling fra kredsretten eller efter begæring af en part kan bestemme, at en sag skal behandles af landsretten som 1. instans.

Med hensyn til straffebestemmelseres gyldighed i Grønland har der undertiden foreligget problemer i praksis, idet den grønlandske kriminallov ikke hjemler straffe, men indeholder en almindelig hjemmel til anvendelse af forskellige »foranstaltninger« (§ 85). Hvis en lov, der gælder for hele riget, indeholder en bestemmelse om, at overtrædelse af visse bestemmelser i loven straffes f.eks. med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år, må denne lov fortolkes med respekt af kriminallovens § 2, hvorefter denne lovs kap. 1-4 og 22-33 (herunder reglerne om »foranstaltninger«), for så vidt ikke andet er bestemt, finder anvendelse også på overtrædelser af særlovgivningen. Det er altså upåkrævet at optage nogen bestemmelse om foranstaltninger i særloven. Og på samme måde er det upåkrævet at optage sådanne i en anordning, der – eventuelt med andre ændringer – sætter en lov i kraft i Grønland. Er der tale om en lov, der udelukkende skal gælde for Grønland, kan sanktionsbestemmelsen affattes således: »Overtrædelse af . . . kan medføre foranstaltninger efter kriminalloven for Grønland«, se f.eks. færdselslov for Grønland nr. 197 af 8/6 1966 § 39.

VIII. Forholdet mellem almindelige loves og bevillingsloves indhold

A. Bevillingsbestemmelser i almindelige love

De fleste loves gennemførelse medfører udgifter for det offentlige og har således et finansielt aspekt. Dette kan være mere eller mindre fremtrædende, varierende fra f.eks. love om anlægsarbejder og tilskudsordninger til f.eks. nye straffelove, der kræver mere arbejde af politi m.v., og således, men kun ad en meget indirekte vej og som en underordnet side af lovens virkning, kan påvirke udgiftsbudgettet.

Det følger af grundlovens § 46, at der principielt ikke kan udbetales penge i henhold til sådanne love uden forudgående hjemmel på finanslov eller tillægsbevillingslov. Efter sædvanen kan en tilslutning fra Folketingets finansudvalg dog i almindelighed erstatte en sådan forudgående bevillingslovhjemmel.

Det er således overflødigt i de pågældende love at optage bestemmelser om, at de til lovens gennemførelse fornødne udgifter skal bevilges på de årlige finanslove, eller tilsvarende bestemmelser.

Det må også være overflødigt at optage en almindeligt holdt bestemmelse om, at ministeren » bemyndiges til at afholde de med lovens gennemførelse forbundne udgifter«. Bestemmelsen fritager ikke for at søge udgifterne optaget på finansloven, og hvad angår det løbende finansår følger det normalt af selve lovens vedtagelse i forbindelse med finanslovens sidste paragraf, at ministeren kan afholde de nævnte udgifter.

Finanslovens § 41 bestemmer:

»Der kan yderligere oppebæres indtægter og afholdes udgifter som følger af nye love, der vedtages i tiden fra indtil , og hvis størrelse eller beregningsgrundlag er anført i loven eller på anden måde oplyst over for Folketinget i forbindelse med lovforslagets fremsættelse

eller behandling. Sådanne indtægter og udgifter optages på forslag til lov om tillægsbevilling for finansåret.«

Gennem denne almindelige bemyndigelse får de love, der vedtages i et finansår, og som medfører udgifter, normalt karakter af specielle tillægsbevillingslove for dette finansårs vedkommende. Kun ordensmæssige hensyn kræver, at udgifterne også optages på tillægsbevillingsloven.

Om forholdet mellem almindelige udgiftslove og bevillingslove henvises til *Poul Andersen* . 375 og 390, *Ross II* . 810, 821 og 833 f, *Max Sørensen* . 248 samt Budgetvejledningen (1985), navnlig afsnit 3.

Som nævnt foran § 2.III. skal der i bemærkningerne til et lovforslag redegøres for forslagens finansielle konsekvenser, jf. endvidere ndf. § 4.V.B. om forhandling med Budgetdepartementet om lovgivning med finansielle konsekvenser.

Lovgivningspraksis er nu stort set i overensstemmelse med det foran anførte, idet overflødige bestemmelser af den nævnte art kun forekommer undtagelsesvis.

Derimod er det væsentligt at være opmærksom på sondringen mellem lovbundne og bevillingsstyrede udgifter, jf. *Ross II*.848 ff. Medens de bevillingsstyrede udgifter er begrænset til bestemte beløb på finansloven m.v., gælder der om de lovbundne udgifter ifølge *Ross*, at det beløb i kr., der er opført på finansloven, alene angiver størrelsen af de udgifter, der efter et skøn på tidspunktet for finanslovens vedtagelse må antages at ville medgå til opnåelse af et vist formål. Finansloven må således i disse tilfælde efter *Ross* forstås således, at den bemyndiger administrationen til at afholde de udgifter, »der under en forsvarlig husholdning vil medgå til at gennemføre de pågældende foranstaltninger, og det opførte beløb er blot en saglig oplysning om, hvor stort et beløb, man regner med, der vil medgå dertil.«

Budgetvejledningen og hermed bevillingslovene arbejder med 3 forskellige kategorier af tilskud: 1) Lovbundne tilskud, 2) Tilskud i henhold til bemyndigelse i lovgivningen, samt 3) Andre tilskud.

Om afgrænsningen mellem 1), 2) og 3) samt om vedkommende ministers afholdelse af merudgifter ud over det i finansloven bevilgede beløb ved de forskellige kategorier af tilskud oplyses følgende i Budgetvejledningen, pkt. 53.2., som ændret ved nr. 20 og 21 i Finansministeriets cirkulære af 18. november 1985:

»*Lovbundne tilskud* (bevillingskonto 51) omfatter tilskud, hvor tilskudsmodtagerne ifølge lovgivningen har erhvervet *ret* til et bestemt tilskudsbeløb, og hvor tilskuddets størrelse eller beregningsgrundlaget er fastsat ved loven.

For lovbundne tilskud gælder, at der udover det på finansloven opførte beløb mod optagelse på forslag til lov om tillægsbevilling kan afholdes merudgifter, der er en følge af, at de samlede tilskudsydelser i medfør af loven bliver større end skønnet ved budgetteringen.

Som *tilskud i henhold til bemyndigelse i lovgivningen* (bevillingskonto 52) regnes tilskud, der opfylder følgende to betingelser:

1) Hjemmelen til ydelse af tilskuddet skal findes i lov, men loven må ikke entydigt have fastlagt tilskudsmodtagerkreds og enten tilskudsbeløb eller beregningsgrundlag (i så fald er der tale om et lovbundet tilskud).

2) Modtagerkreds og tilskudsbeløb eller beregningsgrundlag skal enten være fastlagt i et cirkulære i medfør af loven eller være henlagt til fastlæggelse i et organ, der ikke er undergivet en ministers instruktionsbeføjelse.

For tilskud i henhold til bemyndigelse i lovgivningen gælder, at der udover det på finansloven bevilgede beløb kan afholdes merudgifter, der følger af tilskudscirkulæret, eller som fastsættes af det af ministeren uafhængige organ under forudsætning af, at der i anmærkningerne til tilskudsbevillingen er henvist til eller redegjort for reguleringsprincipperne.

For *andre tilskud* (bevillingskonto 53) gælder, at det bevilgede beløb ikke kan overskrides, medmindre det fremgår af anmærkningerne, at beløbet kan reguleres, samt på hvilket grundlag en sådan regulering kan finde sted.«

Efter Ross' terminologi må såvel tilskudskategori 2) og 3) anses for bevillingsstyrede.

Som eksempel på en lovbunden udgift se lov nr. 147 af 19/3 1986 om en børnefamilieydelse. Som eksempel på en bevillingsstyret udgift, se § 3 i lov nr. 363 af 10/6 1987 om økologisk jordbrugsproduktion.

I visse love har bestemmelser om udgifternes optagelse på de årlige bevillingslove haft den reelle betydning at vise, at udgifterne skulle afholdes af statskassen. Hvis det efter lovens indhold kan være tvivlsomt, om udgifter som følge af loven skal afholdes af statskassen eller f.eks. af kommunerne, bør der i stedet optages en direkte bestemmelse herom, se f.eks. lov nr. 258 af 8/6 1983 om handelshøjskoler og handelshøjskoleafdelinger § 6, lov om sygehusvæsenet § 20, stk. 6, jf. lbkg. nr. 476 af 7/11 1985. Se også lov nr. 133 af 25/3 1981 om Danmarks Forvaltningshøjskole, som i § 5 indeholder en fordelingsregel mellem stat og kommuner.

B. Lovgivning på finanslove og tillægsbevillingslove

I tilknytning til det ovenfor behandlede spørgsmål skal gøres nogle bemærkninger om det problem, der i den statsretlige litteratur ofte betegnes »lovgivning på finansloven«.

Dette problem bygger på forudsætningen om en vis snævrere grænse for, hvad der kan eller bør bestemmes på finansloven.

Efter grundlovens budgetregler, navnlig § 46, er det muligt, at det, der haves for øje med grundlovens finanslovsbegreb, alene er en opregning af oppebørsels- og udbetalingsbemyndigelser (»kassebemyndigelser«, jf. *Ross II* . 810). Dette finanslovsbegreb betegner således ikke alene en modsætning til den ikke-finansielle lovgivning, men også til »den materielle finanslovgivning« forstået som »den lovgivning, der afgiver retsgrundlaget for ministerens økonomiske administration«, jf. *Ross II* . 833. Finansloven er herefter alene oppebørsels- og udbetalingsgrundlag for indtægter og udgifter, der i øvrigt hviler på et underliggende lov- eller andet retsgrundlag. Indeholder finansloven andre bestemmelser, herunder »materiel finanslovgivning«, foreligger herefter »lovgivning på finansloven«. Under drøftelserne af dette problem har man dog ikke haft et så snævert finanslovsbegreb for øje. Det er ikke anset for stridende mod princippet om »finanslovens renhed«, at den i vidt omfang selvstændigt har afgivet hjem-

mel for pengekrævende dispositioner, dvs. har bemyndiget til afholdelse af udgifter, der ikke har nogen hjemmel uden for finansloven. Der tænkes herved på udgifter til nærmere afgrænsede formål: visse offentlige arbejder, tilskud m.v. Problemet har i første række angået bestemmelser i finanslovens og tillægsbevillingslovens tekstanmærkninger, hvorved underliggende finansielle lovregler ændres eller suppleres, eller hvorved der – som det undtagelsesvis er forekommet – er lovgivet om emner, der ikke overvejende er af finansiell natur.

Problemet har tidligere været et centralt både magtpolitisk og statsretligt spørgsmål. Dets magtpolitiske side angik forholdet mellem Folketing og Landsting. Statsretligt har spørgsmålet været, i hvilket omfang der grundlovmæssigt kunne »lov gives på finansloven«. Disse sider af problemet tør nu anses for bortfaldet. Efter Landstingets afskaffelse knytter der sig ikke nogen væsentlig politisk interesse til spørgsmålet, og der består næppe nu nogen forfatningsmæssig begrænsning i adgangen til lovgivning på finansloven.

Se *Bramsnæs* . 348, *Poul Andersen* . 418, *Ross II* . 821 ff, *Max Sørensen* . 249 og *Peter Christensen* i *Juristen* 1988.49 ff.

Spørgsmålet er imidlertid stadig vigtigt. Lovgivning på finansloven er lovteknisk uheldig. Synspunktet er ikke alene formelt-systematisk. Den uheldige lovteknik indebærer reelle betænkeligheder. Borgere, advokater og myndigheder bør kunne gå ud fra, at de almindelige love gælder med deres oprindelige affattelse, eventuelt ændret gennem senere almindelige love. Ændringer i disse love (eller supplerende regler) bør ikke så at sige skjule sig i tekstanmærkninger på den årlige flere hundrede sider store finanslov. Synspunktet får en særlig vægt derved, at bevillingslovene ikke kundgøres i forbindelse med andre love (Lovtidende, afd. A), men i Lovtidendes afd. B, og derved at ændringer gennemført ved tekstanmærkninger vil have en sådan form, at de ikke er egnet til indarbejdelse i en eventuel lovebekendtgørelse af vedkommende lov. Også proceduremæssige hensyn taler imod lovgivning på finansloven. Efter grundloven af 1953 er der vel stort set ingen forskel på procedurereglerne for behandling af almindelige lovforslag og procedurereglerne for bevillingslove. Men det er alligevel helt klart, at f.eks. et forslag om ændringer i skattelovgivningens afskrivningsregler vil få en ganske anden behandling i Folketinget, hvis det fremsættes som forslag til lov om ændringer i de almindelige skattelove, end hvis det fremsættes som en tekstanmærkning i finanslovsforslaget. Endelig skal peges på, at lovgivning gennem tekstanmærkning kun har gyldighed for det pågældende finansår, og derfor må gentages år for år, hvis den ønskes opretholdt.

Specielt vedrørende tekstanmærkninger på tillægsbevillingslove bemærkes, at tillægsbevillingsloven først vedtages efter finansårets udløb, og at lovgivning på tillægsbevillingsloven således vil indebære tilbagevirkende kraft, hvilket bør undgås, jf. ovenfor under V.A.

Tillægsbevillingslovens tekstanmærkninger hidrører i vidt omfang fra aktstykker godkendt af finansudvalget i løbet af finansåret, jf. den ovenfor nævnte retssædvane. Denne retssædvane omfatter imidlertid kun rene bevil-
lingsspørgsmål. Forudsætter aktstykket fravigelse af materielle lovregler, må disse ændres ved den normale lovgivningsprocedure, jf. grundlovens §§ 41 og 22. Finansudvalgets tilslutning til et aktstykke er således ikke tilstrækkeligt til at fravige udtrykkelige lovbestemmelser. Se tillige Justitsministeriets udtalelse refereret i FT 1984-85, Tillæg B, Sp. 584ff vedrørende dagpen-
gesagen.

De nævnte spørgsmål omtales i *Budgetvejledningen*, hvori det om tekstanmærkninger anføres (34.1):

»Tekstanmærkningerne bruges som et supplement til den bevillingsmæssige styring særlig i de tilfælde, hvor der i form af en *dispositionsramme* gives en bemyndigelse til at indgå forpligtelser, der medfører udgifter i senere finansår. . . .

Ved tekstanmærkning kan endvidere fastsættes bestemmelser om særlige dispositionsbeføjelser i henhold til givne bevillinger, for eksempel om adgang til kumulativ overførsel, hvorved uforbrugte beløb i et finansår kan overføres til anvendelse i senere finansår, uden at ny bevilling er påkrævet.

Endelig kan der ved tekstanmærkning gives supplerende konkrete bestemmelser til gældende love. Ændring af eksisterende lovgivning ved tekstanmærkning – lovgivning på finansloven – bør kun finde sted, såfremt ændringen er tidsbegrænset, eller ændring af lovgivningen ikke kan afventes. Varige eller generelle lovændringer bør ikke søges gennemført ved lovgivning på finansloven.

Anvendelse af tekstanmærkninger til regulering af bevillingsfremmede forhold må ikke finde sted.

Såfremt det undtagelsesvis findes nødvendigt ved finansloven at ændre bestående lovgivning, kan dette ske ved tekstanmærkning, der vedtages af Folketinget i forbindelse med finanslovens tekst i øvrigt. Det bør derimod undgås, at der ved oplysninger i de almindelige anmærkninger (Anm. II) til finanslovsbevillingerne søges skabt hjemmel til at fravige eller ændre eksisterende materielle bestemmelser i anden lovgivning. Tilsvarende bør der ikke ved forelæggelsen af aktstykke for finansudvalget og den efterfølgende optagelse på tillægsbevillingslov søges gennemført fravigelser eller ændringer af eksisterende materielle bestemmelser i anden lovgivning.«

Hvad angår spørgsmålet om anmærkningernes gyldighed udover det pågældende finansår udtaler vejledningen (34.2):

»Lovbestemmelser, der er fastsat ved tekstanmærkning, har kun gyldighed for det finansår, hvori de er optaget på en bevillingslov. Udstedelse af varige retsfor skrifter (bkg.) med hjemmel i tekstanmærkning bør som ovenfor anført ikke finde sted. Ønskes en bestemmelse opretholdt i det følgende finansår, må tekstanmærkningen gentages på den følgende finanslov. Er en dispositionsramme, der er fastsat i en tekstanmærkning, kun delvis udnyttet i finansåret, må der, hvis den resterende del af rammen ønskes udnyttet, søges bemyndigelse i en ny tekstanmærkning i det følgende finansår.

Se hertil *Max Sørensen* . 232 og 250, *Peter Germer* I . 159f og 166f og *Peter Christensen* i *Juristen* 1988 . 49ff.

Som eksempler på tekstanmærkninger af den omtalte art kan henvises til finanslov 1987 § 42, Til § 1, nr. 50: »Skatteministeren bemyndiges til at fritage stipendiater fra udviklingslandene for ved opgørelsen af deres skattepligtige indkomst at medregne modtagne stipendier.«

Til § 18, nr. 60:

»Justitsministeren bemyndiges til uanset retsplejelovens § 17 at bestemme, at der ansættes 2 dommere ved retten i Tåstrup. Justitsministeren bemyndiges endvidere til at fastsætte almindelige regler om forretningernes fordeling mellem dommerne ved retten.«

C. Særskilte bevillingslove

Der er ovenfor nævnt, at kravet om finanslovens »renhed« aldrig er opfattet så strengt, at der på finansloven kun burde optages »kassebemyndigelser«, dvs. at finansloven kun burde optage indtægter og udgifter, der hviler på et andet retsgrundlag. Det har altid været anset for noget helt naturligt og rigtigt, at finansloven i vidt omfang så at sige selvstændigt hjemler visse foranstaltninger, f.eks. ydelse af visse tilskud eller understøttelser eller gennemførelse af visse anlægsarbejder, der medfører udgifter. På den anden side findes der en praksis, hvorefter visse udgifter, uanset at såvel deres størrelse som deres formål lader sig fastlægge på forholdsvis enkel og præcis måde, dog kræver en særlig lov. Men også her gælder, at der ikke er faste retningslinier for, hvornår en sådan særskilt lov bør foretrækkes. Kravet om særlig lov er naturligvis begrundet i det synspunkt, at de pågældende spørgsmål under hensyn til deres beskaffenhed ikke bør nøjes med den finansudvalgsbehandling, som stort set er den eneste realitet i tingets budgetbehandling, men isoleret bør frem til debat »i salen«. Det er derfor klart, at spørgsmålet om, hvorvidt krav om særskilt lov fremsættes, i høj grad beror på de politiske konstellationer. Principielt bør spørgsmålets afgørelse navnlig bero på udgiftens størrelse og emnets principielle, politiske betydning (det kan således være af betydning, om der er spørgsmål om oprettelse af nye institutioner eller udbygning af bestående).

Se »Træk af statsbudgettets tilblivelse og behandling« . 23. En forholdsvis indgående debat om spørgsmålet fandt sted i Folketinget i 1958 i anledning af en forespørgsel til undervisningsministeren, se FT 1958/59, FF sp. 1015. Herudover kan henvises til udvalgsbetænkningen i FT 1954/55 tillæg B, sp. 686, og finansministerens udtalelse i Folketinget ved fremsættelse af finanslovsforslaget i 1958, FT 1958/59, FF sp. 893.

D. Opkrævning af gebyrer

I de senere år er det blevet stadig mere almindeligt, at statslige myndigheder opkræver gebyrer for særlige ekspeditioner m.v., jf. Finansministeriets cirkulære nr. 38 af 16/3 1988.

Ved særlige ekspeditioner forstås ifølge cirkulæret administrative ydelser, som rækker ud over myndighedens primære opgaver.

Det fremgår endvidere af Finansministeriets cirkulære, at fastsættelse af gebyr for særlige ekspeditioner skal ske under hensyn til de omkostninger, der er forbundet med den særlige ydelse.

Optrævning af gebyrer i forbindelse med offentlig myndighedsudøvelse, f.eks. meddelelse af tilladelser og behandling af ankesager, kræver i almindelighed særlig hjemmel i lov, jf. Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22/9 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, pkt. 62.

Hjemmelen til at fastsætte eller opkræve sådanne gebyrer bør være angivet udtrykkeligt i lovteksten.

Optrævning af renter, »rykkergebyrer« og andre økonomiske ydelser, der står i forbindelse med offentlig myndighedsudøvelse, kræver ligeledes i almindelighed udtrykkelig hjemmel i lovgivningen. Som eksempel på sådanne lovbestemmelser kan nævnes § 27 a, jf. § 29 i lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme og § 7, stk. 4, i bistandsloven, jf. Socialministeriets bekendtgørelse nr. 359 af 3. juni 1987 om betaling af et gebyr ved ikke-rettidig betaling for ophold i daginstitutioner m.v. for børn.

Der kan ikke uden lovændring indføres opkrævning af gebyrer for serviceydelser, hvor det i lovgivningen er bestemt eller forudsat, at den pågældende ydelse er gratis, f.eks. bogudlån efter biblioteksloven eller rådgivning efter bistandsloven.

Det må antages, at der for andre serviceydelser, som det offentlige tilbyder borgerne, kan opkræves en vis betaling uden udtrykkelig lovhjemmel.

Som eksempel herpå kan nævnes tilfælde, hvor den økonomiske ydelse afkræves i forbindelse med benyttelsen af offentlige institutioner – typisk hvor der er tale om institutioner, der udfører servicefunktioner i forhold til borgerne. Hjemmelen for betalingskrav antages i sådanne tilfælde at følge af den almindelige adgang til at fastsætte regler om benyttelsen af institutionen. Det er dog vanskeligt på grundlag af den foreliggende praksis mere præcist at angive grænserne for, i hvilket omfang og efter hvilke kriterier der i sådanne tilfælde kan fastsættes regler om betaling m.v. uden udtrykkelig hjemmel. Hvis det på et område er antaget, at der kan fastsættes bestemmelser om betaling, vil der også kunne fastsættes bestemmelser om betaling af renter og gebyrer for forsinket betaling af hovedkravet. Er der tale om ydelser på formuerettens område, kan der dog ikke fastsættes højere renter (gebyrer) end hvad der følger af renteloven og de særlige regler i lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme, der gælder for kommunale myndigheder.

Som et andet eksempel, hvor der uden særlig lovhjemmel kan opkræves gebyr, der svarer til omkostningerne ved foranstaltningen, kan nævnes fremsendelse af informationsmateriale, som den pågældende ikke efter lovgivningen har krav på at få tilsendt. Det gælder dog ikke, hvis tilsendelsen af materialet sker som led i opfyldelsen af myndighedens almindelige vejledningspligt, eller der er tale om oplysninger, som andre myndigheder kan kræve dokumenteret i forbindelse med behandlingen af en anden sag.

En anmodning fra private om at få tilsendt kopi af bestemte dokumenter,

som er eller har været undergivet administrativ sagsbehandling, må i almindelighed opfattes som en begæring om aktindsigt. Et gebyr for sådant materiale kan derfor ikke overstige betaling efter de regler om gebyr, der er fastsat i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, som udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen. Det gælder dog ikke, hvis der ved lov er fastsat højere gebyr. Den nævnte bekendtgørelse er udstedt med hjemmel i offentlighedslovens § 16, stk. 3.

§ 4

Lovgivningsproceduren

Af fg. kontorchef John Vogter, Justitsministeriet

Efter grundlovens § 21 kan kongen for Folketinget lade fremsætte forslag til love. Disse lovforslag kaldes regeringsforslag i modsætning til de forslag, der efter grundlovens § 41 fremsættes af tingets medlemmer, og som i almindelighed betegnes private lovforslag.

Langt de fleste lovforslag, som fremsættes i Folketinget, er regeringsforslag.

For de fire folketingsår 1983/84 – 1986/87 kan følgende tal oplyses (i parentes angives antallet af vedtagne forslag):

	Regeringsforslag	Private forslag
1983/84 1. samling	95 (44)	35 (4)
1983/84 2. samling	145 (131)	43 (3)
1984/85	152 (140)	85 (14)
1985/86	203 (178)	73 (11)
1986/87	181 (162)	72 (14)

Som det fremgår, er der i de tre seneste år sket en markant forøgelse både af private lovforslag og private forslag, der vedtages. Hertil kommer, at en del af regeringens forslag er fremsat på foranledning af en folketingsbeslutning, som regeringen ikke har stemt for. Denne udvikling, der er præget af, at der i Folketinget har været flere »alternative flertal« på forskellige områder, har i flere tilfælde medført, at det pågældende ministerium, i visse tilfælde sammen med Justitsministeriets lovafdeling, har ydet en teknisk bistand ved den endelige udformning af lovforslag, som der ville være flertal for i Folketinget. Denne bistand er ikke så systematisk som arbejdet med regeringsforslag, og fremstillingen nedenfor i afsnit I-X vedrører kun regeringsforslag.

I. Anledningen til, at et lovgivningsspørgsmål tages op

Den almindelige anledning til, at et fagministerium tager spørgsmålet om gennemførelse af en ny lov eller en lovændring op, er naturligvis, at der for

ministeriet foreligger oplysninger om, at den hidtil gældende retstilstand virker utilfredsstillende, eller at der dog vil kunne opnås visse fordele ved ny lovgivning. Sådanne oplysninger kan foreligge i ministeriet, fordi dette selv administrerer loven. I andre tilfælde konstaterer ministeriet behovet for lovændring gennem de afgørelser, andre myndigheder, herunder domstolene, træffer på grundlag af loven. Undertiden afgiver myndigheder – andre fagministerier eller underordnede myndigheder – indstillinger om at søge lovændringer gennemført. Endvidere kan debat i fagpressen eller dagspressen afsløre et behov for at tage et lovgivningsspørgsmål op.

Jævnligt er anledningen til, at et spørgsmål tages op, ikke, hvad der traditionelt betegnes som et reelt behov for en lovændring – men en »politisk« stillingtagen. Naturligvis kan der ikke drages nogen bestemt grænse mellem »realt« og »politisk« begrundet lovgivning, men alligevel er disse to begreber realiteter i det praktiske lovgivningsarbejde. Visse spørgsmål – ofte af teknisk karakter – beherskes normalt af retlige-saglige synsmåder, andre kan kun afgøres ved en »politisk skæren-igennem« (skatters højde og fordeling, folkepensionens størrelse).

I de seneste år er det i stadigt flere tilfælde sket, at der fremsættes regeringsforslag efter opfordring af Folketinget ved en folketingsbeslutning. Selv om beslutningsforslaget er udformet på en sådan måde, at det pålægger regeringen at fremsætte et lovforslag med et bestemt indhold, f.eks. ophævelse af laveste invalidepension, FT 1981/82, tillæg A, sp. 3197, er beslutningsforslaget ikke retligt bindende for regeringen.

Hvis regeringen ikke agter at efterleve folketingsbeslutningen, er vedkommende minister dog forpligtet til at tilkendegive dette over for Folketinget, jf. *Peter Germer* . 82. Det kan f.eks. ske ved en redegørelse til Folketinget, eller ved orientering af vedkommende folketingsudvalg.

Endelig skal det nævnes, at internationalt samarbejde kan føre til at rejse lovgivningsspørgsmål, som man ellers ville have ladet hvile. Undertiden drejer det sig om lovgivning til opfyldelse af traktatsmæssige forpligtelser. Men vigtigere har i de senere år været EF-samarbejdet, herunder gennemførelsen af direktiver og eventuel opfølgning af forordninger. Det nordiske lovsamarbejde har også i flere tilfælde medført, at lovgivningsspørgsmål er taget op samtidig i de nordiske lande, uanset at et eller flere af landene – bortset fra ønsket om ensartet nordisk lovgivning – ikke ville have taget spørgsmålet op på det pågældende tidspunkt.

Det forekommer ikke sjældent, at en lov bestemmer, at forslag til revision af loven skal fremsættes for Folketinget til eller inden et vist tidspunkt. I sådanne tilfælde må vedkommende minister anses for forpligtet til i rette tid at fremsætte enten forslag til revision af loven eller forslag om, at revisionen udskydes eller opgives. Se i øvrigt om sådanne revisionsklausuler ovenfor i § 3, VI.

II. Lovforberedelsesarbejdet i udvalg og kommissioner

Forberedelsen af de fleste lovforslag sker i vedkommende ministerium i forbindelse med høringer af forskellige myndigheder. Når forberedelsesarbejdet i udvalg og kommissioner dog placeres først i denne fremstilling, beror det på, at denne arbejdsform anvendes ved de fleste af de store lovarbejder.

Om lovudvalg og kommissioner se *Poul Meyer: Politik* . 145, *Poul Gaarden, J* 1964 . 487. En oversigt over de af ministerierne nedsatte udvalg og kommissioner udarbejdes årligt af hvert ministerium og fremsendes til Statsministeriet.

1° Beslutningen om *nedsættelse* af en kommission, et udvalg eller en arbejdsgruppe (disse betegnelser synes nu at blive anvendt i flæng) træffes af vedkommende minister eller undertiden af regeringen på ministermøde.

Kun undtagelsesvis nedsættes lovudvalg eller -kommissioner ved lov. Det kan da dreje sig om tilfælde, hvor det er anset for påkrævet, at udvalget under strafansvar kan pålægge private at afgive oplysninger til brug for udvalgets arbejde, se således lov nr. 155 af 4/5 1955 om nedsættelse af en licitationskommission og lov nr. 171 af 16/5 1962 om nedsættelse af en forsikringskommission.

I almindelighed er lovsformen upåkrævet.

Når der er truffet afgørelse om, at et udvalg skal nedsættes, er den praktiske fremgangsmåde i forbindelse med nedsættelsen i almindelighed følgende:

Vedkommende ministerium retter henvendelse til de personer, der ønskes optaget i udvalget, og forespørger dem, om de vil være villige til at indtræde. Såfremt der ønskes repræsentanter for andre ministerier, andre myndigheder, organisationer m.v., rettes der henvendelse til disse med anmodning om at foreslå (eller udpege) et medlem. Offentlige udvalg, kommissioner m.v., der er nedsat af en minister til at forberede fastsættelse af regler, bør så vidt muligt have en afbalanceret sammensætning af mænd og kvinder, jf. § 1 i lov nr. 157 af 24. april 1985. Loven indeholder nærmere regler om pligten til at indstille lige mange mænd og kvinder til sådanne offentlige hverv.

Når svarene på henvendelserne om udpegning af medlemmer til udvalget er indkommet, sker beskikkelse af medlemmerne, herunder formanden i en officiel skrivelse fra ministeriet, der samtidig angiver udvalgets kommissorium, dvs. den nærmere beskrivelse af udvalgets arbejdsområde.

Samtidig beskikkes en eller flere personer til at varetage udvalgets sekretariatsarbejde. Denne beskikkelse sker som regel blandt ministeriets yngre medarbejdere (sekretærer, fuldmægtige).

Ved sammensætningen af udvalg (kommissioner) følges flere – principielt forskellige – retningslinier.

a. Der kan sondres mellem »person-udvalg« og »repræsentationsud-

valg«, efter om medlemmerne er udpeget alene under hensyn til personlige kvalifikationer eller som repræsenterende institutioner, organisationer m.v. Sondringen er naturligvis ikke skarp; dels kan et medlem være udpeget ud fra begge de anførte synspunkter, dels kan et udvalg være og vil måske oftest være en blanding af de 2 typer af udvalg.

b. Denne sondring ligger nær op ad, men er ikke helt sammenfaldende med en sondring efter udvalgsarbejdets *formål*: udvalg, ved hvis sammensætning vægten er lagt på at samle størst mulig sagkundskab om emnet, og udvalg, hvor vægten helt eller delvis er lagt på en udjævning af interessenmodsætninger.

c. Undertiden lægges der ved et udvalgs sammensætning afgørende vægt på, at alle typer af sagkundskab og interesser, som er af betydning for arbejdet, repræsenteres i udvalget. I andre tilfælde omfatter udvalget kun personer, der repræsenterer den *almindelige* sagkundskab på området, medens den særlige sagkundskab eller særlige interessen synspunkter forudsættes tilvejebragt gennem tilkaldelse af særligt sagkyndige m.v. til nogle af udvalgets møder eller gennem skriftlige høringer.

d. Som en særlig type kan nævnes udvalg, der udelukkende består af repræsentanter for forskellige ministerier, og som i og for sig ikke nedsættes med henblik på at udjævne på forhånd givne interessenmodsætninger, men alene betegner et praktisk samarbejde mellem ministerierne, der kan erstatte den skriftlige – som regel tungere – arbejdsform.

e. Endvidere er der grund til særligt at nævne de lovforberedelsesudvalg, hvori de politiske partier er repræsenteret (de pågældende medlemmer udpeges da af folketingsgrupperne). Nedsættelse af sådanne udvalg indebærer åbenbare praktisk-politiske fordele, men er ikke uden principielle betænkeligheder. Der sker en uheldig sammenblanding af »saglige« og »politiske« hensyn. Det er vigtigt, at det saglige forberedelsesarbejde kan ske uden for stærk skelen til partipolitiske synspunkter, og at den politiske stillingtagen først finder sted på grundlag af et tilbundsgående sagligt forberedelsesarbejde. Og det er vigtigt, at Folketingets partigrupper ved tingets behandling af et eventuelt lovforslag ikke er bundet på grund af repræsentation i et forberedelsesudvalg, men står frit over for forslaget. Det må dog nok erkendes, at der forekommer lovgivningspolitiske spørgsmål, der vanskeligt lader sig løse uden den form for samarbejde mellem særligt sagkyndige, administration og politikere, som kan etableres i et udvalg.

Se herom NaT 1958 . 239, hvor både *Viggo Kampmann* og *Poul Møller* tager afstand fra politisk repræsentation i udvalg af den her nævnte art; se dog åbningsdebatten i tinget i oktober 1965 (FT 1965/66, sp. 339, 380 og 396), der gav anledning til, at et tidligere nedsat sagkyndigt udvalg om en værdifast tillægspensionsordning blev udvidet med repræsentanter for de politiske partier. Som et nyere eksempel på et sådant »blandet« udvalg kan nævnes Ægteskabsudvalget af 1969.

f. Kun undtagelsesvis forekommer lovudvalg af mere fast karakter; eksempler herpå er Straffelovrådet (1960) og Retsplejerådet (1961).

Om Retsplejerådet, se *Gomard i Retsplejeloven gennem 50 år* (1969) . 233 ff.

I tilfælde, hvor der i udvalget er medlemmer, som repræsenterer andre myndigheder, herunder andre ministerier, kan der opstå spørgsmål om, hvorvidt medlemmet under sit udvalgsarbejde står frit, eller med hensyn til sin stillingtagen i udvalget kan instrueres af den myndighed, han repræsenterer. Der er ved overvejelsen af dette spørgsmål grund til indledningsvis at understrege, at den myndighed, der repræsenteres af medlemmet, naturligvis i alle tilfælde er ubundet af medlemmets stillingtagen. Spørgsmålet om en instruktionsbeføjelse vil kun foreligge, hvis den pågældende er beskikket efter forslag fra eller ligefrem er udpeget af vedkommende anden myndighed. Når vedkommende myndighed er ubundet af repræsentantens synspunkter, er behovet for en instruktionsbeføjelse ikke stort, og antagelsen af en sådan beføjelse er ikke godt stemmende med hensynet til udvalgsarbejdets smidighed. I praksis stilles spørgsmålet nok aldrig på spidsen. Almindeligt er det vel, at medlemmet selvstændigt tager stilling til de fleste spørgsmål, men drøfter de væsentligste med sine overordnede i det ministerium eller den anden institution, han repræsenterer. Det ministerium, der har nedsat udvalget, forudsætter utvivlsomt i almindelighed, at medlemmet kan »tegne« den institution, han repræsenterer; kan han ikke det, bør han derfor, hvis det drejer sig om væsentlige spørgsmål, gøre udvalget bekendt hermed.

2° Om *arbejdsformen* i lovudvalg er det vanskeligt at sige noget generelt. Der findes ingen almindelige retningslinier herfor, og de enkelte kommissorier berører sjældent arbejdsformen.

Udvalgsarbejdets renommé i den almindelige opinion er dårligt. Det betragtes som langsommeligt, og langsommeligheden synes i almindelighed at blive tilskrevet en også udvalgsmedlemmer iboende menneskelig dovenskab. I sammenhæng hermed står naturligvis også den jævnligt fremførte påstand om, at et udvalg er nedsat alene med henblik på »syltning« af en – måske politisk ubehagelig – sag.

Denne sidstnævnte påstand er om ikke altid, så dog nok som regel urigtig; noget andet er, at nedsættelsen af udvalg med henblik på udjævning af interesse modsætninger kan have den ikke uvæsentlige bivirkning at skabe ro om sagen.

Derimod er kritikken af arbejdsformen i udvalg, herunder arbejdstempoet, utvivlsomt i et vist omfang berettiget, for så vidt den rettes mod systemet og ikke mod de enkelte udvalgsmedlemmer.

Grunden til, at udvalgsarbejdet ikke har den ønskede effektivitet, er nok navnlig to: Udvalgene er ofte for store, fordi der lægges vægt på repræsentation af alle de former for sagkundskab, som har betydning for sagens bedømmelse, og af alle interessegrupper. Udvalgets medlemmer og udvalgssekretærerne er som regel ved siden af fuldt beskæftiget i heldagsstilling, og de aflastes som regel ikke i deres hovedbeskæftigelse som følge af udvalgsarbejdet.

Det er på denne baggrund klart, at det er vanskeligt at samle et udvalgs medlemmer til regelmæssige møder med korte mellemrum og vanskeligt for medlemmerne at afse tid til grundigere forberedelsesarbejde.

Regler om vederlag til medlemmer og sekretær indeholdes i § 104 i lov nr. 154 af 7/6 1958 om lønninger og pensioner m.v. til statens tjenestemænd jf. bkg. nr. 489 af 2/10 1978 om bestemmelser efter den tidligere statstjenestemandsløvgivning, der forbliver i kraft. Som det fremgår heraf, kan der i almindelighed ikke ydes vederlag til udvalgsmedlemmer.

Skal udvalgsarbejdet effektiviseres, må det derfor nok ske, dels ved en bredere anvendelse af den overfor 1° c nævnte udvalgstype, hvor kun den *almindelige* sagkundskab m.v. er repræsenteret, medens speciel sagkundskab og mere specielle interessegrupper tilkobles udvalgsarbejdet i anden form, dels ved at – i hvert fald – udvalgsformanden og sekretæren i væsentligt større omfang, end det nu sker, kommer »uden for nummer« i anledning af udvalgsarbejdet.

En undersøgelse på bredere grundlag af arbejdsgangen i udvalg er aldrig foretaget. Der er næppe 2 udvalg med ens arbejdsform. Denne beror nok i første række på formandens temperament og arbejdskraft – og på, hvor megen tid navnlig formand og sekretær kan anvende på udvalgsarbejdet.

Som en arbejdsform, der i hvert fald undertiden anvendes, og som formentlig må anbefales under de gældende arbejdsvilkår, kan følgende skitseres:

a. *Udvalgsarbejdets forberedelse.* Formanden og sekretæren søger, inden udvalgets møderække skal begynde, at få en oversigt over udvalgsarbejdets hovedproblemer og over, hvilke undersøgelser der bør foretages, og hvilket materiale der i øvrigt bør indsamles som grundlag for behandling af og stilningtagen til disse problemer.

Kommissoriet vil normalt være meget abstrakt affattet og ofte helt undlade at pege på enkeltproblemer. Men i vedkommende ministerium eller styrelse vil som regel gennem årene være opnoteret en række problemer, som bør tages op i forbindelse med en lovrevision. Henvendelser fra organisationer eller private kan pege på problemer, der bør tages op. Gennemgang af domspraksis kan undertiden vise, at visse problemer tiltrænger en behandling. I Folketinget kan der være rejst spørgsmål, som tiltrænger en afklaring. Et kritisk eftersyn af den gældende retstilstand kan rent foreløbigt give vejledning om, hvilke problemer udvalget bør behandle inden for kommissoriet.

Formandens og sekretærens forberedelsesarbejde bør finde udtryk i et notat, der udsendes til medlemmerne, og som kan danne grundlag for udvalgets første møde(r).

b. *Principdebat.* Denne debat bør finde sted på grundlag af det ovenfor omtalte notat. Debatten har typisk 3 formål. Listen over hovedproblemer overvejes, revideres og suppleres; det samme gælder listen over undersøgelser og materialeindsamling; udvalgsmedlemmernes foreløbige standpunkter til de mest principielle spørgsmål eller blot til reformarbejdets tendenser udveksles (det er vigtigt med henblik på arbejdets videre forløb, at det klart

markeres, at der kun er tale om foreløbige, uforbindende synspunkter – at man alene »føler hinanden på tænderne«, så der skabes et »indtryk af, hvor det kan bære hen«). Det er af afgørende betydning for udvalgsarbejdets grundighed og kvalitet, at samtlige medlemmer under principdebatten er aktive og initiativtagende – og ikke blot passivt accepterer eller forkaster forelægsnotatets opstilling.

c. *Undersøgelser og materialeindsamling.* Dette arbejde vil typisk påhvile sekretæren under formandens ledelse på grundlag af vedtagelser i forbindelse med principdebatten. Der kan blive spørgsmål om at rette henvendelser til myndigheder, interesseorganisationer og videnskabelige institutter. Er disse repræsenteret i udvalget, vil dog naturligvis vedkommende medlem i almindelighed drage omsorg for materialets tilvejebringelse. Oplysninger om fremmed ret kan tilvejebringes gennem Udenrigsministeriet og de sædvanlige diplomatiske kanaler – men som regel hurtigere gennem formandens, sekretærens eller et medlems eventuelle personlige kontakter i det pågældende land, eller ved selvstændige studier af fremstillinger af fremmed ret, eventuelt ved en kombination af disse to fremgangsmåder.

d. *Realdebat.* Denne debat med henblik på stillingtagen til enkeltproblemerne kan undertiden, navnlig for så vidt angår spørgsmål, hvis drøftelse ikke forudsætter tilvejebringelse af særligt materiale, finde sted på møder umiddelbart efter principdebatten, men må i øvrigt afvente materialeindsamling m.v.

Det tilvejebragte materiale vil vel normalt blive udsendt til medlemmerne, efterhånden som det indkommer, eller, hvis materialeindsamlingen foretages forholdsvis hurtigt, samlet efter dennes afslutning.

Realdebatten vil imidlertid ikke kunne foretages på hensigtsmæssig måde på dette grundlag. Der bør udarbejdes en bestemt dagsorden for hvert møde med angivelse af de problemer, der skal behandles på mødet. Og som grundlag for drøftelserne på mødet må foreligge et af sekretæren eller formanden eller disse i samarbejde udarbejdet notat, der beskriver gældende ret, præciserer de ændringsproblemer, som foreligger, og i tilknytning til hvert af disse anfører, hvad der har betydning for overvejelserne (henvisninger til eller gengivelse af indsamlet materiale, litteraturhenvisninger, domspraksis, administrativ praksis m.v.). Dagsorden og notat bør udsendes til medlemmerne en passende tid før mødet.

Undertiden kan der allerede på dette tidspunkt med hensyn til visse problemer udarbejdes foreløbige skitser til lovtjekter, som erfaringsmæssigt – uanset deres ubearbejdede karakter – kan være et værdifuldt arbejdsgrundlag.

Realdebattens formål er at opnå en realitetsstillingtagen til de forskellige problemer, på grundlag af hvilken der – typisk af sekretæren, evt. i samarbejde med formanden – kan udarbejdes et arbejdsudkast til lov, helst med bemærkninger med henblik på de fortsatte drøftelser i udvalget.

e. *Behandlingen af arbejdsudkast.* Det vil ofte være hensigtsmæssigt, at arbejdsudkastet, inden det behandles på møder, udsendes til medlemmerne med anmodning til disse om at fremkomme med eventuelle ændringsforslag inden en angivet frist (det er en selvfølge, at medlemmerne ikke herved afskæres fra at fremkomme med yderligere ændringsforslag). Fordelen herved er, at der opnås en præcisering af problemerne for de kommende møder, der da kan finde sted på grundlag af 2 arbejdsdokumenter: arbejdsudkastet og et notat, der følger dette udkast, og hvori sekretæren har opstillet medlemmernes ændringsforslag og andre bemærkninger.

Mødebehandlingen kan naturligvis føre til talrige revisioner af enkelte bestemmelser eller udkastet i dets helhed.

Hvis udvalget ikke er sammensat således, at alle de myndigheder, interessegrupper m.v., som lovgivningsspørgsmålet vedrører, er repræsenteret, vil det ofte være rigtigst – for at sikre, at udvalget får et fuldstændigt grundlag for sin stillingtagen – at standse op ved et foreløbigt udkast (med foreløbige bemærkninger) og forelægge dette for de pågældende myndigheder m.v. til udtalelse, eventuelt i forbindelse med mundtlige drøftelser med disse. Da medlemmerne på det pågældende tidspunkt endnu ikke har bundet sig, bør der ikke i udkastets bemærkninger angives navne i forbindelse med divergerende anskuelser. Det er også på dette stadium af udvalgsarbejdet, at en evt. forelæggelse for Justitsministeriets lovafdeling med henblik på en lovteknisk gennemgang af udkastet bør ske. Spørgsmålet om, i hvilket omfang det er hensigtsmæssigt at optage forhandling med lovafdelingen allerede under udvalgsarbejdet, er behandlet i Justitsministeriets skrivelse af 24/5 1965 til de øvrige ministerier, jf. nedenfor V.

De udtalelser, der fremkommer ved disse høringer, kan naturligvis føre til væsentlige omarbejdelser af det foreløbige udkast.

f. *Det afsluttende arbejde.* Når udvalget i sine møder er nået frem til, hvad det anser for det endelige udkast, står tilbage en teknisk revision af lovteksten samt koncipering af de endelige bemærkninger til udkastet og af betænkningens indhold i øvrigt. Dette vil i almindelighed – i første omgang – være sekretærens arbejde. Når dennes betækningsudkast foreligger, genoptages møderne med henblik på en detaljeret gennemgang af dette udkast. Der skal herved foretages en meget grundig vurdering af de foreslåede lovreglers indbyrdes sammenhæng og deres forhold til andre love.

g. *Nogle andre arbejdstekniske spørgsmål.* Hvis et udvalg har et større antal medlemmer, i hvert fald hvis det har mere end en halv snes medlemmer, bør der nedsættes et arbejdsudvalg til det forberedende arbejde (udarbejdelse af arbejdsudkast), samt et redaktionsudvalg til foretagelse af den under f. nævnte gennemgang (inden betækningsudkastet forelægges det samlede udvalg).

Omfatter udvalgets kommissorium et mere omfattende lovarbejde, vil det

ofte være hensigtsmæssigt at opdele udvalget i flere underudvalg med hver sin afgrænsede arbejdsopgave. Som eksempel på denne arbejdsform kan nævnes betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision. Af hensyn til arbejdets koordination er det en fordel, hvis underudvalgene kan have samme formand (det vil sige det samlede udvalgs formand) og sekretær.

For udvalgsarbejdets kvalitet er det af afgørende betydning, at det kan foregå kontinuerligt, f.eks. med faste ugentlige eller månedlige møder. På de mere afgørende stadier af arbejdet, navnlig ved gennemgangen af arbejdsudkast og betænkningsudkast, er det en meget betydelig fordel, hvis arbejdet yderligere kan koncentreres, f.eks. ved at udvalget samles til en konference i nogle dage på et hotel eller et kursuscenter, således at medlemmerne ikke »forstyrres« af deres daglige arbejde. Der kan herved undertiden nås mere på en uge – end på et år med traditionel arbejdsform.

Arbejdsteknisk vigtig er en rationel ordning af udvalgsarbejdets papirer, dvs. bilag og mødereferater. Det er en nødvendighed, at alle bilag nummereres, eventuelt i grupper med hver sin bogstavbetegnelse. Alle udkast og notater bør dateres. Referaterne bør som overskrift angive mødenummer og dato (»Referat af udvalgets 6. møde den ...«), og det kan være praktisk, at der anvendes en fortløbende paginering gennem samtlige referater. Referaterne kan som regel være ret kortfattede. Vigtigst er, at der sker en fiksering af medlemmers – ikke mindst interesserepræsentanters – bestemte standpunkter til drøftede spørgsmål, af de vedtagelser, der sker på mødet, og af den argumentation, der må påregnes at få betydning ved udarbejdelsen af betænkningen. Herudover kan referater være af betydning som check-liste over evt. udelte arbejdsopgaver til udvalgets medlemmer.

3° Der savnes utvivlsomt faste retningslinier for koncipering af betænkninger, herunder de betænkninger, der munder ud i et lovudkast. Undertiden indeholder betænkningen stort set kun en gennemgang af gældende ret og retstilstanden i andre lande samt et lovudkast med bemærkninger. I andre tilfælde indeholder den en bred almindelig fremstilling, inddelt efter emner, således at der i denne anføres kritik af gældende regler, udkast til nye regler og motivering af disse; efter denne fremstilling optages så et kapitel med lovudkast og – som regel ret kortfattede – motiver, der tildels indskrænker sig til henvisninger til den almindelige fremstilling, hvorved motiveringen som helhed let bliver usammenhængende og dermed uklar.

Af de to konciperingsmetoder bør den førstnævnte som hovedregel foretrækkes. Motiveringen for de nye bestemmelser bliver herved placeret i relation til de bestemmelser, den angår. Samtidig opnås den praktiske fordel, at vedkommende ministerium, når det på grundlag af betænkningen skal udarbejde lovforslag, og hvis dette nøje følger betænkningens udkast, tildels kan indskrænke sine motiver til henvisninger til betænkningens motiver. Der bør dog i almindelighed i betænkningens første del også optages et kapitel om de mere principielle synspunkter, som ligger til grund for betænkningens forslag, samt hovedpunkterne i disse forslag. Det gælder navn-

lig, hvis betænkningen indeholder forslag af større principiel rækkevidde. I disse tilfælde vil det normalt være utilfredsstillende, at argumentationen henskydes til lovudkastets motiver. Som bilag til betænkningen optages som regel de vigtigere dele af udvalgets arbejdsmateriale (redegørelser vedrørende foretagne undersøgelser, statistiske oversigter, indhentede erklæringer, gengivelse af udenlandske lovtekster, efter omstændighederne gengivelser af gældende eller ældre lovtekster og administrative bestemmelser); ofte vil det være hensigtsmæssigt i et bilag eller i forbindelse med lovudkastets bemærkninger at sammenstille den foreslåede lovtekst og den gældende lov, således at den gældende formulering af de bestemmelser, der berøres af lovudkastet, indsættes med mindre skrift. Det er vigtigt, at udvalget i bilagene optager det arbejdsmateriale, som er nødvendigt for at give ministerium og Folketing et tilstrækkeligt grundlag for vurdering af lovudkastets begrundelse.

Betænkningen bør imidlertid ikke udelukkende lægges til rette med henblik på ministerium og Folketing. Den har normalt også interesse for pressen, for tjenestemænd i andre ministerier eller andre, der arbejder med beslægtede områder, og måske også for udenlandske myndigheder – særligt i de andre nordiske lande. Af hensyn til disse andre interesserede bør betænkningen indeholde et særligt kapitel – helst umiddelbart efter redegørelsen for udvalgets nedsættelse og kommissorium – der giver en sammenfatning af betænkningens forslag.

4° Der gælder ingen bestemt form for *betænkningens afgivelse*. Enkelte betænkninger trykkes ikke. Det drejer sig da som regel om betænkninger vedrørende mindre omfattende eller mindre vigtige emner. Undertiden fremtræder de blot som en skrivelse fra udvalget til vedkommende ministerium – i andre tilfælde fotokopieres de i et større antal eksemplarer. Hovedreglen er imidlertid, at betænkninger trykkes. Trykningen formidles gennem Statens Informationstjeneste, Bredgade 20, 1009 København K, tlf. 01 92 92 00. De indgår i en betænkningsserie (med fortløbende nummerering), og de kan således citeres ved henvisning til nummer og eventuel udgivelsesår (f.eks. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision).

Udvalgets kommissorium går alene ud på afgivelse af en betænkning til vedkommende ministerium. Udvalget kan ikke anses for berettiget til at lade betænkningen offentliggøre. Spørgsmålet om offentliggørelse må afgøres af ministeren, efter at betænkningen er afgivet. Udenforstående har ikke krav på at få adgang til at gøre sig bekendt med (endnu) ikke offentliggjorte betænkninger om lovgivningsspørgsmål, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2, hvorefter der i sager om lovgivning først er adgang til aktindsigt, når lovforslag er fremsat for Folketinget (nedenfor under XIII). Afgivelsen sker som regel på den måde, at udvalgets formand ved personlig henvendelse til

ministeren eller vedkommende ministeriums departementschef overgiver denne et eksemplar – undertiden et eksemplar med medlemmernes håndskrevne underskrift. I forbindelse med offentliggørelse af større betænkninger bør der udarbejdes en pressemeddelelse, og betænkningen afleveres til Folketinget, Statens Informationstjeneste og Det Administrative Bibliotek, jf. cirk. nr. 39 af 25/3 1983.

III. Lovudkasts departementale behandling efter afgivelse af udvalgsbetænkning. Høringer.

1° Den behandling af lovudkastet, som finder sted *umiddelbart efter betænkningens afgivelse*, kan tilrettelægges på én af følgende 3 måder.

a) Betænkningen sendes straks til udtalelse hos de myndigheder, organisationer m.v., som den vedrører, og når disses erklæringer er indkommet, finder den egentlige departementale realitetsbehandling sted med betænkningen og de modtagne erklæringer som arbejdsgrundlag.

b) Der foretages ingen høringer, men den departementale behandling sker alene på grundlag af betænkningen og eventuelt andet forhåndenværende materiale. – Denne fremgangsmåde vælges vel som regel kun, når samtlige de myndigheder m.v., som betænkningen vedrører, har været repræsenteret i udvalget eller på anden måde har deltaget i dette, jf. ovenfor II. 1°. Men selv i disse tilfælde bør fremgangsmåden nok kun anvendes, når sagens hastende karakter gør det nødvendigt. Som tidligere nævnt er myndighederne naturligvis ikke bundet af repræsentantens synspunkter, og repræsentanten næppe heller bundet til fuldtud at forfægte den repræsenterede myndigheds standpunkter. Det er også en erfaringssag, at høringer af myndigheder, der har været repræsenteret i et udvalg, ofte bringer nyt stof frem. Dette skyldes vel dels, at betænkningen giver grundlag for en mere samlet overvejelse end den, medlemmet har kunnet foretage under det løbende og måske ikke alt for systematisk anlagte udvalgsarbejde, dels at der i arbejdet med besvarelse af høringer inddrages flere personer med nye erfaringer og synspunkter, herunder lavere administrative instanser, som ofte har den nærmeste føling med de spørgsmål, som lovgivningen skal omfatte.

c) Der foretages straks en departemental behandling af betænkningen, efterfulgt af en høring, der omfatter både betænkningen og den departementale behandlings foreløbige resultat, udformet i et lovudkast suppleret med et notat. Notatet bør være fyldigt, pege på forskellige løsninger, anføre synspunkter for og imod løsningerne og dermed provokere de myndigheder, der høres, til at tage stilling til tvivlsomme spørgsmål. Denne fremgangsmåde er det hensigtsmæssigt at anvende i de tilfælde, hvor ministeriet straks efter betænkningens afgivelse skønner, at betænkningens forslag på vigtige-

re punkter er uacceptabelt eller dog rejser væsentlig tvivl. Hvis ministeriet i sådanne tilfælde sender betænkningen til høring uden at informere de hørte myndigheder om ministeriets foreløbige synspunkter, kan resultatet let blive, at høringssvarene ikke giver ministeriet tilstrækkeligt grundlag for en stillingtagen til de spørgsmål, med hensyn til hvilke ministeriet finder betænkningens synspunkter uacceptable eller tvivlsomme, og at en ny forsinkende høring derfor bliver nødvendig.

2° Der skal herefter gøres nogle bemærkninger om *besvarelsen af høringer*. Disse besvarelser er i praksis af meget skiftende kvalitet og udformet efter helt forskellige principielle retningslinier. Yderpunkterne er erklæringer, der efter en forholdsvis overfladisk gennemgang konkluderer, at der »herfra intet findes at erindre mod udkastet«, eller udtrykker betænkelighed ved enkelte bestemmelser, – og erklæringer, der fremtræder som et responsum funderet på praktiske erfaringer, herunder undersøgelse af sagsmateriale og litteratur, samt praktiske og teoretiske overvejelser, og som i grundighed ligger på linie med udvalgsarbejdet og det departementale arbejde. Intet af disse yderpunkter er hensigtsmæssigt. Det, der karakteriserer de myndigheder, som høres, og som er anledningen til, at de høres, er i almindelighed, at de har med den pågældende lovs administration at gøre, og det, der ønskes oplysning om ved høringen, er erfaringer i forbindelse med denne administration og de konklusioner, myndigheden drager heraf. Det er vigtigt, at erklæringerne er grundige på dette punkt, navnlig med hensyn til den rent deskriptive redegørelse for praksis (statistik, sagsreferater m.v.), men der er ikke i almindelighed anledning til, at myndighederne – med henblik på høringens besvarelse – ofrer tid på litterære studier eller teoretiske og principielle overvejelser.

3° Når de ovenfor omtalte høringer er foretaget, finder *den (afsluttende) departementale behandling sted*. Nedenstående bemærkninger angår denne behandlings grundlag og metode samt dens organisation.

a) Behandlingens *grundlag* vil – foruden betænkningen og høringssvarene – være foreliggende litteratur om emnet, domspraksis og det i ministeriet eventuelt beroende sagsmateriale, samt beslægtet lovstof m.v. På dette grundlag foretages en prøvelse af betænkningens præmisser og sammenhængen mellem disse og betænkningens konklusion. Hertil kommer det rent lovtekniske arbejde vedrørende sproglig affattelse og systematik.

b) Med hensyn til *organisationen* af det departementale forberedelsesarbejde følges nok i en del ministerielle kontorer den klassiske ministerielle arbejdsform med underreferent (sekretær), overreferent(er) (fuldmægtig), kontorchefbehandling, forelæggelse for afdelingschefen/departementschefen og dennes forelæggelse af sagen for ministeren.

Underreferenten skriver et systemiseret referat af betænkningens forslag og de indhentede erklæringer samt andet arbejdsgrundlag (litteratur, sagsmateriale) og knytter hertil sine vurderende betragtninger og efter omstændighederne en indstilling om at følge betænkningens forslag eller udforme bestemmelserne på anden måde. Overreferentens indsats vil i det væsentlige være begrænset til vurderende betragtninger og afgivelse af indstillinger – eventuelt efter at han gennem underreferenten har foranlediget yderligere materiale tilvejebragt. Det samme gælder kontorchefens arbejde, der ofte i væsentlig grad vil bygge på mundtlige drøftelser med overreferenten.

Der er dog utvivlsomt stor forskel på lovforberedelsesarbejdet i de forskellige ministerielle kontorer. Rationaliseringsbestrebelse eller en lovsags hastende karakter vil idag meget ofte føre til, at den alene behandles af kontorchefen eller af denne sammen med en enkelt af medarbejderne i kontoret – og til, at hele det traditionelle referatskrivnings-arbejde undlades, således at man straks går i gang med udarbejdelse af lovudkast med (eventuelt rent interne, foreløbige) motiver.

Inden sagen forelægges departementschefen og ministeren med henblik på disses endelige stillingtagen, vil der nok som regel fra kontorets side foreligge et lovudkast, eventuelt med udkast til motiver. På grundlag af dette sker da kontorchefens forelæggelse af sagen for departementschefen og – eventuelt efter foretagne ændringer – den efterfølgende forelæggelse for ministeren.

c) Særlige problemer vedrørende arbejdets tilrettelæggelse foreligger, når lovgivningsspørgsmålet indeholder »politisk stof«.

Undertiden vil forholdet været det, at ministeren, allerede før lovgivningsspørgsmålet blev taget op, eller dog før den departementale behandling, på eget initiativ har anlagt den principielle politiske linie for et lovgivningsarbejde.

I andre tilfælde, hvor arbejdet indeholder væsentlige spørgsmål på det politiske plan, vil ministeriets embedsmænd i almindelighed på et indledende stadium af forberedelsesarbejdet forelægge disse for ministeren til afgørelse.

Når ministeren således på forhånd fastlægger politiske direktiver for lovforberedelsesarbejdet, får embedsmændenes andel i dette karakter af en udfyldning ud fra tekniske og saglige hensyn af de af ministeren fastsatte retningslinier.

IV. Departemental lovforberedelse uden forudgående udvalgsbehandling

Foranstående bemærkninger vedrører de – typisk større – lovgaver, der løses på grundlag af betænkninger. Om et betydeligt antal love (talmæssigt

de fleste) gælder det imidlertid, at de udarbejdes uden grundlag i en udvalgsbetænkning. Dermed får den departementale behandling en mere aktiv og initiativtagende karakter. Embedsmænd må her med udgangspunkt i et politisk ministerdirektiv, egne erfaringer eller forslag udefra straks udarbejde lovudkast, der eventuelt forelægges vedkommende myndigheder m.v. til udtalelse, og som efter høringssvarenes modtagelse viderebehandles til forelæggelse for ministeren. Undertiden er sagen dog slet ikke moden til udarbejdelse af lovudkast før høringerne, og disse kan da gennemføres ved en skrivelse, hvori der redegøres for det problem, der er taget op, eller – undertiden bedre – på grundlag af et notat, hvori forskellige løsninger og en foreløbig argumentation skitseres.

I øvrigt kan om arbejdets grundlag, metode og organisation henvises til bemærkningerne under III.

V. Særlige forskrifter om forelæggelse af lovforslag for andre myndigheder

A. Justitsministeriets lovafdeling

I flere årtier har man drøftet spørgsmålet om etablering af et særligt organ med en generel, konsultativ virksomhed med hensyn til lovforberedelse, idet man herunder navnlig har haft problemer vedrørende lovbestemmelser forholdsvis til grundloven, anden lovgivning og almindelige retsgrundsætninger, samt deres tekniske udformning for øje.

Et sådant organ var overtaget fra enevælden med generalprokurørembedet, som imidlertid nedlagdes i 1872.

Om Folketingets »udvalg for loves sproglige affattelse« (1895-1918) henvises til *Jens Møller* . 54 og *Poul Andersen*, J 1946 . 325.

Over for den i 1923 nedsatte *Administrationskommission* foreslog Justitsministeriet, at der med henblik på de ovennævnte arbejdsopgaver oprettedes et lovkontor under dette ministerium, jf. kommissionens 2. betænkning 1924 . 97. Uanset at kommissionen anerkendte manglerne ved lovforberedelsesarbejdet, var der i kommissionen enighed om at tage afstand fra forslaget om et lovkontor. Også spørgsmålet om efter svensk mønster at indføre et lovråd drøftedes i kommissionen; dennes flertal gik imod denne tanke.

I *Forfatningskommissionens* betænkning af 1953 . 33 (§ 28) og 38 (§ 56) er spørgsmålet om et særligt lovråd alene drøftet med henblik på at placere et sådant råds arbejde som et led i folketingsarbejdet. Kommissionen fandt imidlertid, at det burde overlades til Rigsdagen »at fastsætte de nærmere regler for udøvelsen af en kontrol, der skal bidrage til den klareste mulige affattelse af lovene og til i øvrigt at sikre en betryggende juridisk prøvelse«. Kommissionen foreslog derfor som § 56 i sit grundlovsudkast en bestemmelse om, at »Rigsdagen antager fornøden juridisk medhjælp til bistand under sin behandling af forslag til love Nærmere regler herom fastsættes i forretningsordenen«. Denne bestemmelse udgik imidlertid som overflødig, men synspunkterne bag den førte til den styrkelse af folketingssekretariatet og dets deltagelse i Folketinget udvalgsarbejde, som er sket efter den nye grundlov.

Justitsministeriet lovafdeling blev oprettet i forbindelse med revisionen af tjenestemandsløvgivningen i 1958. Afdelingen har tre hovedopgaver: behandlingen af Justitsministeriets lovsager og varetagelsen af det internationale samarbejde inden for Justitsministeriets område samt rådgivende virksomhed over for andre fagministerier, amter og kommuner, herunder navnlig med hensyn til lovforberedelse og almindelige forvaltningsretlige spørgsmål. Her skal alene rådgivningen om det lovforberedende arbejde omtales. Den er fastlagt ved Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 16/5 1960, der har følgende indhold:

»Da det må anses for ønskeligt, at lovforslag, forinden de fremsættes for Folketinget, underkastes en almindelig gennemgang ud fra lovtekniske synspunkter, skal man henstille, at der med henblik herpå så vidt muligt må blive optaget forhandling med Justitsministeriets lovkontor under udarbejdelsen af forslagene.

Det bør herunder tilstræbes, at der i videst muligt omfang følges ensartede retningslinier med hensyn til lovstoffets opstilling og inddeling, ved formulering af bestemmelser, der almindeligt anvendes i lovgivningen, f.eks. ikrafttrædelsesbestemmelser og bestemmelser om revision af love, og med hensyn til andre spørgsmål, der sædvanligvis opstår ved udarbejdelse af lovforslag.

I tilfælde, hvor et lovforslag indeholder bestemmelser om straf, konfiskation, erstatning eller processuelle bestemmelser, og hvor der derfor efter hidtidig praksis har været indhentet en udtalelse fra Justitsministeriet, jf. Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 6/2 1958, indgår spørgsmålet om disse bestemmelsers forhold til den på disse områder gældende hovedlovgivning i forhandlingerne med Justitsministeriets lovkontor.

For at undgå unødigt forsinkelse med fremsættelsen af lovforslag bør lovudkast tilstilles lovkontoret på et så tidligt tidspunkt som muligt.

Foranstående retningslinier omfatter ikke forslag til finanslove, tillægsbevillingslove, normeringslove og love om indfødsrets meddelelse, hvor de anførte hensyn ikke gør sig gældende; ordningen vil i øvrigt også kunne fraviges, når dette på grund af et lovforslags hastende karakter skønnes nødvendigt.«

I en skrivelse af 24/5 1965 til de øvrige ministerier har Justitsministeriet peget på, at det er af væsentlig betydning for opnåelsen af de formål, der tilstræbes gennem lovafdelingens samarbejde med de øvrige ministerier, at så vidt muligt alle lovforslag – bortset fra de ovennævnte årligt tilbagevendende forslag – gøres til genstand for forhandling med lovafdelingen inden fremsættelsen. Det anføres videre i denne skrivelse:

»Det har vist sig, at forelæggelserne af lovudkast for lovafdelingen koncentrerer inden for visse kortere perioder af året, og at der undertiden kun bliver meget kort tid til behandlingen af lovudkastene.

Under hensyn hertil skal man anmode ministeriet om at ville være opmærksom på eventuelle muligheder for at begrænse de vanskeligheder, der er forbundet hermed.

Man vil navnlig sætte pris på, at forhandling med lovafdelingen optages, så snart de pågældende lovudkast har fået en sådan form, at de skønnes egnede som forhandlingsgrundlag.

Det ville specielt være af væsentlig betydning, om de lovforslag, der agtes fremsat ved folketingsårets begyndelse, i videre omfang, end det nu sker, kunne forelægges lovfdelingen allerede i løbet af sommermånederne.

Man skal endvidere anføre følgende:

1. I en række tilfælde har lovforberedende udvalg optaget forhandling med lovfdelingen inden afgivelsen af betænkning. Denne fremgangsmåde vil navnlig være hensigtsmæssig i tilfælde, hvor lovforslag skal fremsættes for Folketinget kort tid efter, at betænkningen foreligger.

2. I tilfælde, hvor et lovforslag udarbejdes i vedkommende ministerium og skal fremsættes ganske kort tid efter, at det er udarbejdet, vil det ofte være hensigtsmæssigt, om ministeriet allerede under udarbejdelsen optager forhandling med lovfdelingen om de spørgsmål, der falder inden for afdelingens virksomhedsområde, eller nogle af disse spørgsmål.

3. I visse særligt hastende tilfælde har vedkommende ministerium ikke mulighed for at forhandle med lovfdelingen, før trykningen påbegyndes. I sådanne tilfælde forekommer det, at lovfdelingen først modtager udkastet, når det er trykt, og da ofte ganske få dage, før det skal behandles på ministermøde. Det ville være af væsentlig betydning, om der samtidig med trykningens påbegyndelse kunne tilsendes lovfdelingen genpart af manuskriptet til lovforslaget.

4. Det vil i almindelighed være en fordel, om lovudkast oversendes til lovfdelingen i 2 eksemplarer.«

Karakteren af lovfdelingens virksomhed er tildels angivet med de i denne fremstillinger §§ 1-3 angivne spørgsmål. Den foretager en vurdering af lovudkastenes tekniske udformning – af spørgsmålet, om lovteksten er så detaljeret, at en del af lovstoffet kan henskydes til administrativ regulering, eller omvendt forekommer for vidtgående med hensyn til at give fuldmagter til administrative myndigheder – af lovens forhold til grundloven, dennes grundsætninger, andre love, navnlig de centrale love, lovgivningens principper og almindelige retsgrundsætninger. Gennemgangen resulterer normalt i et møde eller en telefonisk drøftelse med vedkommende ministerium om de bemærkninger, som gennemgangen har givet anledning til.

Der er gennem oprettelsen af Justitsministeriets lovfdeling skabt et grundlag for en rationalisering af lovforberedelsen efter faglige-juridiske og lovtekniske synspunkter, som i andre lande varetages af egentlige lovråd.

Se i øvrigt om lovfdelingens tilblivelseshistorie og virksomhed *Gaarden*, J 1964 . 479.

B. Administrationsdepartementet og Budgetdepartementet

Efter § 3 i Statsministeriets cirkulære nr. 19 af 16/2 1970 om oprettelse af et administrationsdepartement m.v. skal planer, der indebærer væsentlige

organisatoriske og administrative konsekvenser, på så tidligt et tidspunkt som muligt af den pågældende styrelse optages til forhandling med Administrationsdepartementet. Ved Statsministeriets cirkulære nr. 124 af 25/7 1983 er det yderligere bestemt, at alle lovforslag skal oversendes til Budgetdepartementet og Administrationsdepartementet til orientering senest samtidig med forelæggelsen for Justitsministeriets lovafdeling. For så vidt angår lovforslag med væsentlige administrative og økonomiske konsekvenser er det præciseret, at de på så tidligt et tidspunkt som muligt bør optages til forhandling med Administrationsdepartementet og Budgetdepartementet.

VI. Partigruppemøder

Det forekommer navnlig ved lovforslag af stor politisk eller principiel rækkevidde, at en minister, inden han tager endelig stilling til, om et lovforslag bør fremmes, drøfter sagen med sin partigruppe i Folketinget. Der sker dog ikke nogen udsendelse af eksemplarer af forslaget til gruppemedlemmerne; drøftelserne sker på grundlag af ministerens mundtlige forelæggelse.

Se *K K Steincke* . 398, *Bertel Dalgaard*, Danmarks Folkestyre (1945) . 308 og *P Munch* . 258 (navnlig 265). Se i øvrigt nærmere om gruppemøder nedenfor X. K.

VII. Ministermøder

Når vedkommende fagminister har bestemt sig til at søge lovudkastet fremmet, skal det, forinden fremsættelse sker, efter fast praksis behandles i et ministermøde, jf. herved Statsministeriets cirkulære nr. 31 af 23/2 1960, afsnit I, stk. 1.

Sådanne møder, der ledes af statsministeren, og hvori samtlige ministre deltager, afholdes som regel ugentligt. Eksemplarer af lovudkastet udsendes, ledsaget af et kort resumé, ved ministersekretærens foranstaltning til Statsministeriet senest en uge før ministermødet og til de øvrige ministre nogle dage før ministermødet.

De ordinære ministermøder afholdes normalt om tirsdagen, og lovudkastene udsendes, således at de er ministrene i hænde senest fredagen før mødet. Er der særlige grunde til, at udkastet ikke kan foreligge udarbejdet til dette tidspunkt, og skønnes det alligevel nødvendigt, at det behandles på det førstkommande møde, udsendes i stedet en meddelelse herom, indeholdende lovforslagets titel og oplysning om, hvornår det kan ventes udsendt. Om nødvendigt udsendes et første sæt ministermødeeksemplarer, evt. en korrektur, i fotokopi, således at de trykte eksemplarer eftersendes eller eventuelt uddeles på ministermødet.

Der udsendes 2 eksemplarer til hver minister, dog 3 til justitsministeren.

VIII. Kgl. resolution om lovforslags fremsættelse

Efter grundlovens § 21 er det kongen, der afgør, om et lovforslag skal fremsættes for Folketinget. Det følger af grundlovens § 14, at kongens resolution skal kontraseres af en minister. Den praktiske fremgangsmåde er, at der i vedkommende ministerium skrives en såkaldt forestilling til dronningen. Den udformes – ligesom andre forestillinger til dronningen vedrørende lovgivning m.v. – efter ret faste modeller, f.eks. således:

I . . . ministeriet er udarbejdet et forslag til lov om . . . Idet jeg vedlægger et eksemplar af lovforslaget, tillader jeg mig at indstille:

At det må behage Deres Majestæt at bifalde, at det nævnte forslag til lov om . . . fremsættes for Folketinget.

Forestillingen underskrives af ministeren og paraferes som regel af vedkommende afdelingschef, kontorchef eller af ministersekretæren.

Efter grundlovens § 17, stk. 2, skal spørgsmålet om lovforslagets fremsættelse behandles i Statsrådet, og den nævnte forestilling overbringes derfor dronningen gennem Kabinetssekretariatet få dage før statsrådsmødet.

Efter Statsministeriets vejledning af 4. maj 1987 skal der, når statsrådsmøde er berammet, hurtigst muligt og så vidt muligt 2 dage inden statsrådets afholdelse, ske fremsendelse til dronningen af samtlige de sager, vedkommende minister måtte ønske behandlet i Statsrådet. Fremsendelsen sker ved en af ministeren underskrevet, men ikke paraferet følgeskrivelse, i hvilken sagerne er angivet i en bestemt rækkefølge. Sagerne afleveres i kuvert med udskrift »Til Dronningen« og mærket »Statsrådssag« – på Amalienborg. Genpart af forestillingerne (med lovudkast) sendes endvidere til kronprins Frederik, statsrådssekretæren (Statsministeriets departementschef) og kabinetssekretæren samt til statsministeren; desuden sendes 2 eksemplarer af lovudkastet til hver af de øvrige ministre, dog 3 til justitsministeren.

I statsrådsmødet foredrages sagen kort for dronningen af vedkommende fagminister.

Dronningens tiltrædelse af indstillingen sker ved, at dronningen påfører forestillingen påtegningen »Indstillingen bifaldes«; dronningens underskrift under påtegningen ledsages af ministerens kontrasnatur.

Skønner regeringen det påkrævet, at et lovforslag fremsættes for Folketinget uden at afvente næste statsrådsmøde, forelægges forestillingen for dronningen uden for Statsrådet gennem Kabinetssekretariatet, idet det i forestillingen udtales, at sagen senere vil blive forelagt i Statsrådet.

Det særlige afsnit, som optages i sådanne forestillinger, kan have følgende indhold:

»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 om . . . fremsættes for Folketinget, således at sagen forelægges til bekræftelse i førstkommande statsrådsmøde.«

Lovforslaget kan fremsættes umiddelbart efter dronningens underskrift (på forestillingen) i Kabinettssekretariatet, men alligvel skal sagen ved ny forestilling forelægges dronningen i førstkommende Statsråd til bekræftelse.

Se i øvrigt Statsministeriets ovennævnte vejledning.

Med hensyn til de statsretlige regler om kongens lovinitiativ, ministerkontrasignatur og statsrådsbehandling, henvises til *Poul Andersen* . 169, 177 og 319, *Ross I* . 261-265, 325 og 435-437, *Max Sørensen* . 170-174 og 66 f.

IX. Fremsættelse for Folketinget

Grundloven udtaler sig ikke om, i hvilken form lovforslaget skal fremsættes over for Folketinget. FF § 10 forudsætter, at lovforslaget fremsættes skriftligt, medmindre forslagsstilleren har begæret mundtlig fremsættelse.

I folketingsåret 1986/87 fremsattes 251 lovforslag skriftligt og 2 mundtligt (i 1985/86 var de tilsvarende tal 276 og 0).

Skriftlig fremsættelse sker på den enkle måde, at ministeren, når den kongelige resolution foreligger, oversender et eksemplar af lovforslaget til Folketingets formand med en følgeskrivelse, hvori blot meddeles, at han »agter i Folketinget skriftligt at fremsætte forslag til lov om . . .«

Som bilag medsender ministeren en »fremsættelsestale«. »Talen«, der ikke holdes, men trykkes, jf. nedenfor, er typisk en summarisk gengivelse af lovforslagets bemærkninger med vægten lagt på den almindelige baggrund for lovforslaget og de principielle og politisk relevante hovedpunkter af dets indhold.

Lovforslag, der er bureauet i hænde inden kl. 14, vil blive fremsat ved begyndelsen af det møde, der finder sted i Folketinget dagen efter, medmindre man anmoder bureauet om andet. Regeringsforslag skal normalt fremsættes onsdag. Som regel umiddelbart herefter bliver lovforslaget og fremsættelsestalen i trykt stand omdelt til tingets medlemmer. Talen optages i Folketingstidende på samme måde som taler, der holdes i tinget.

Mundtlig fremsættelse anvendes nu kun ved fremsættelsen af lovforslag af større politisk betydning. Også i disse tilfælde tilskriver ministeren Folketingets formand, hvorefter formanden anmelder forslaget i tinget. Fremsættelsen sker derefter ved en egentlig fremsættelsestale, der holdes i det møde, hvor anmeldelsen sker, eller et senere møde (FF § 10).

Ifølge Statsministeriets skrivelse af 5/3 1973 bør lovforslag normalt ikke sendes til Folketingets formand, før man har sikret sig, at såvel selve forslaget som forelæggelsestalen kan foreligge trykt i fuldt oplag senest i løbet af fremsættelsesdagen.

I forbindelse med fremsættelsen af et lovforslag vil det ofte være hensigtsmæssigt at udarbejde en pressemeddelelse, der kort angiver forslagets hovedindhold.

Et fremsat lovforslag kan afvises uden behandling.

FF § 16, stk. 3, bestemmer således, at »lovforslag eller ændringsforslag, der strider mod grundloven, skal afvises. Mener formanden efter forhandling med udvalget for forretningsordenen, at en sådan modstrid foreligger, indstiller han til tinget, at forslaget afvises. Der finder ingen forhandling sted om en sådan afvisning«. FF § 23 indeholder en almindelig regel om, at forslag (og ændringsforslag) kan afvises på begæring af et medlem. Sådan begæring skal fremsættes, inden andre end forslagsstilleren har haft ordet. Også her gælder, at tinget afgør spørgsmålet om afvisning uden forhandling.

For at give Folketinget en rimelig tid til færdigbehandlingen af lovforslagene inden tingets sommerferie har der i de senere år efter aftale mellem regeringen og tinget været fastsat en frist (i de senere år den 1. februar) for fremsættelse af forslag, der ønskes vedtaget i det pågældende folketingsår. Regeringen har internt fastsat et noget tidligere tidspunkt som sidste frist for forelæggelse af udkast til sådanne lovforslag i ministermøde. Disse frister fastholdes dog naturligvis ikke over for forslag af hastende karakter, der af særlige grunde ikke har kunnet fremmes inden fristerne, ligesom en særlig frist har måttet aftales i tilfælde, hvor folketingsvalg har medført en forskydning af tingets sædvanlige arbejdsrytme.

X. Folketingsbehandlingen

Regler herom indeholdes i grundloven, navnlig § 41, og i den forretningsorden (FF), som Folketinget har fastsat i medfør af grundlovens § 48.

Den nugældende FF er af 17. december 1953 med ændringer senest af 18. december 1987.

Grundreglerne om lovforslags behandling er reglen om, at forslag skal behandles 3 gange i det samlede ting, og reglerne om udvalgsbehandling.

Med hensyn til de statsretlige regler om Folketingets lovbehandling henvises til *Poul Andersen* . 312, *Ross I* . 320-324 og *Max Sørensen* . 174-178. Se endvidere kommentarer til Folketingets Forretningsorden ved Johs. Thorborg (1969).

A. 1. behandling

Ved denne behandling, der normalt tidligst må finde sted 2 dage efter lovforslagets omdeling til medlemmerne, skal forslaget ifølge FF § 11 drøftes ud fra principielle synspunkter uden nærmere gennemgang af enkeltheder. Ændringsforslag kan ikke stilles. Før behandlingen i tinget vil forslaget have været drøftet i partigrupperne, der herunder vil have udpeget hver en ordfører, som udtaler sig på partiets vegne i tinget om forslaget. Værdien af en 1. behandling i den form, FF bestemmer, består i, at partierne her markerer de grundsynspunkter, som bliver udgangspunkt for det følgende arbejde, navnlig udvalgsarbejdet. Hertil kommer, at principdebatten med påfølgende

de presseomtale virker som en information over for offentligheden og derved kan danne grundlag for en offentlig debat om forslaget og henvendelser fra organisationer m.v. til folketingsudvalget. En særlig betydning har 1. behandling for de partier, der ikke kan repræsenteres i udvalget; deres ordfører får gennem indlægget ved 1. behandling en mulighed for indirekte – gennem synspunkter og henstillinger – at påvirke udvalgsarbejdet.

Efter 1. behandling afgør tinget, om lovforslaget skal overgå til 2. behandling.

B. Udvalgsbehandling mellem 1. og 2. behandling

Efter FF § 9 kan en sag på ethvert trin af dens behandling henvises til et udvalg. Efter 1. behandling fremsættes der regelmæssigt forslag om, at lovforslaget henvises til et udvalg. Kun ganske ukomplicerede lovforslag, hvor om der er almindelig enighed, går til 2. behandling uden udvalgsbehandling. Af de i folketingsåret 1986/87 180 fremsatte regeringsforslag havde 179 været undergivet udvalgsbehandling mellem 1. og 2. behandling, heraf 173 i de stående udvalg.

Efter en ændring af FF i 1972 foregår udvalgsbehandlingen nu helt overvejende i et af Folketingets stående udvalg. Der kan dog fortsat nedsættes særlige udvalg til behandling af enkelte sager, se FF § 7, stk. 5 og 6.

Bortset fra udvalget for forretningsordenen, der har 21 medlemmer, består hvert af de stående udvalg af 17 medlemmer. Medlemmer, der er tilsluttet et parti, der ikke er repræsenteret ved medlemmer eller stedfortrædere i en række nærmere angivne udvalg, har efter FF § 7, stk. 4, ret til at indtræde i to af disse udvalg med samme ret som stedfortrædere. Det samme gælder løsgængere. Der gælder særlige regler for udvalget for forretningsordenen. Særlige udvalg består af 17 medlemmer.

Ifølge grundlovens § 52 og FF § 36 sker valget ved forholdstal. Med henblik herpå indeles tinget i valggrupper; en valggruppe kan være identisk med en partigruppe, men flere partigrupper kan ved aftale etablere én valggruppe. Inden for valggrupper med flere partier vil fordelingen mellem disse partier være lagt fast. Valgene til det enkelte udvalg kan derfor foregå på den måde, at hver partigruppe udpeger sine medlemmer. I særlige tilfælde forekommer det, at et parti overlader en plads til en anden gruppe, f.eks. de færøske eller grønlandske medlemmer, der ikke selv efter de almindelige regler kan opnå repræsentation i udvalg. Valg af medlemmer til de stående udvalg sker straks ved folketingsårets åbning og efter folketingsvalg. For tiden anvendes adgangen til at anmelde valggrupper »indtil videre« ikke, men anmeldelsen sker for det enkelte valg.

Når udvalgets medlemmer er valgt, sammenkalder det – efter forholdstalsvalgmåden – først valgte medlem til et såkaldt »sættende« møde (FF §

8). Udvalget sættes ved, at der blandt dets medlemmer vælges en formand og en næstformand. Næstformanden er samtidig sekretær, hvis der ikke til udvalget er knyttet en sekretær, som ikke er medlem af tinget, jf. nedenfor.

Over udvalgsforhandlingerne føres en protokol, der skal indeholde oplysning om mødetidspunkt, de til udvalget indgåede henvendelser samt om forhandlingernes emner og udfald.

Efter FF § 8, stk. 4, kan der til såvel stående som særlige udvalg knyttes en sekretær, der ikke er medlem af tinget. En sådan sekretær skal, bortset fra særligt begrundede undtagelsestilfælde, stå i fast tjenesteforhold til Folketinget og have juridisk, nationaløkonomisk eller tilsvarende uddannelse. Flere af folketingssekretariatets tjenestemænd er overvejende beskæftiget med sekretærarbejde for udvalgene.

Som nævnt kan der i »særligt begrundede undtagelsestilfælde« til udvalget knyttes en sekretær, der ikke står i fast tjenesteforhold til tinget. FF er således ikke til hinder for, at en embedsmand, der i vedkommende fagministerium har arbejdet med lovforslaget, knyttes til udvalget som sekretær. Dette sker imidlertid praktisk taget aldrig og betragtes vistnok af Folketingets medlemmer som principstridigt, jf. i øvrigt straks nedenfor.

Sekretærens opgave er efter udvalgets nærmere bestemmelse at føre udvalgets protokol, fremskaffe de af udvalget ønskede oplysninger, udfærdige koncept til udvalgets skrivelser og medvirke ved udarbejdelse af udkast til udvalgets betænkning eller beretning.

Udvalgsarbejdet forløber i almindelighed efter følgende retningslinier: Man gennemgår forslaget paragraf for paragraf – ofte på den måde, at formanden eller sekretæren læser paragrafferne op. Denne gennemgang giver anledning til, at udvalget stiller spørgsmål vedrørende de enkelte paragraffer. Spørgsmålene kan angå en bestemmelses forståelse, dens nærmere motivering, dens forhold til andre regler i loven eller i andre love, spørgsmålet om, hvorledes bestemmelsen agtes praktiseret, eller bestemmelsens økonomiske eller andre konsekvenser. Undertiden udbeder udvalget sig blot et samråd med ministeren til drøftelse af et nærmere angivet spørgsmål. Spørgsmålene udformes af vedkommende udvalgsmedlem eventuelt med sekretærbistand og sendes ved sekretariatets foranstaltning til vedkommende minister. Nogle af disse spørgsmål besvares skriftligt. Svarene udfærdiges da i 80 eksemplarer og sendes til vedkommende udvalg. Om adgang til aktindsigt i sådant materiale, se nedenfor under XIII. Andre spørgsmål – såkaldte samrådsspørgsmål – egner sig bedst til mundtlig besvarelse og besvares da af ministeren i et samråd med udvalget, som finder sted efter aftale mellem ministeren og udvalgsformanden.

Et særligt problem er de ministerielle embedsmænds deltagelse i udvalgsarbejdet. Det er allerede nævnt, at det praktisk taget ikke forekommer, at en ministeriel embedsmand er sekretær for udvalget. Derimod er det en ud-

bredt praksis, at ministeren ved samrådet er ledsaget af en af sine embedsmænd, der kan bistå ministeren ved besvarelse af spørgsmål. Det forekommer også, at ministeren stiller en embedsmand til rådighed for udvalget, navnlig med henblik på en gennemgang af mere teknisk prægede spørgsmål, således at han deltager i nogle af udvalgets møder (også når ministeren ikke er til stede) og derved på stedet kan give udvalget visse oplysninger. Denne fremgangsmåde kan imidlertid kræve megen takt af såvel udvalgsmedlemmerne som embedsmanden. Princippet, der må følges, er for så vidt klart nok. Beslutningen om lovforslagets fremsættelse med det foreliggende indhold er ministerens, og derfor bør han og han alene foretage drøftelsen med udvalget om forslagens politiske hensigtsmæssighed; embedsmanden kan kun give positive oplysninger til brug for bedømmelsen af forslaget. Det er imidlertid klart, at det i praksis er vanskeligt at sondre mellem meddelelse af positive oplysninger og indlæg i den politiske drøftelse. Dette kan gøre stillingen vanskelig for embedsmanden, der udspørges af udvalget, og som samtidig er bundet af sin loyalitetsforpligtelse over for ministeren. Dette vil dog som regel ikke gælde med hensyn til lovforslag af udpræget »saglig« karakter, og ved udvalgsbehandling af sådanne forslag er det da også forekommet, at vedkommende embedsmand har deltaget i en stor del af udvalgsarbejdet som ministerens repræsentant.

Spørgsmålet om folketingsudvalgenes adgang til selv at indhente sagkyndige udtalelser var fremme under behandlingen af en af ændringerne i forretningsordenen. Både i betænkningen fra udvalget for forretningsordenen (FT 1965/66, tillæg B, sp. 68) og under behandlingen i salen (Fkt. forh. sp. 2372) blev det her forudsat, at udvalgene frit bestemmer, i hvilket omfang sådanne udtalelser skal indhentes. Det fremgår dog ikke helt klart af de fremsatte bemærkninger, om de sigter ikke blot på udtalelser fra uafhængige sagkyndige og fra mere eller mindre selvstændige institutioner, direktorater m.v., men også på udtalelser fra departementets embedsmænd, der står ministeren nærmest, og hvis udtalelser direkte over for et folketingsudvalg derfor giver anledning til størst betænkelighed.

Hvis udvalget ønsker samråd med repræsentanter for andre offentlige myndigheder end vedkommende ministerium, vil anmodningen herom i almindelighed blive fremsendt gennem vedkommende minister.

Blandt de spørgsmål, udvalget stiller, vil ofte være anmodninger om at blive gjort bekendt med de erklæringer, ministeriet har indhentet under lovforberedelsen. Sådanne anmodninger imødekommes regelmæssigt. Det samme gælder anmodninger om, at der på det nu foreliggende stadium indhentes erklæringer fra myndigheder, organisationer m.v.

Ovenfor er omtalt udvalgets gennemgang af lovudkast, dets spørgsmålsstillen og modtagelse af ministerens besvarelse. Det er naturligt i forbindelse hermed at pege på de ofte talrige skriftlige henvendelser, som udvalgene modtager udefra, og på udvalgets modtagelse af deputationer fra organisationer m.v. Folketingssekretariatet sender vedkommende minister kopi af

alt omdelt materiale, som modtages udefra. Ikke sjældent anmodes ministeren i den forbindelse om at kommentere materialet.

Ved modtagelsen af deputationer er det praksis, at en ordfører for deputationen fremfører dens synspunkter, og at udvalget eventuelt i tilknytning dertil stiller visse spørgsmål, medens en politisk drøftelse mellem deputation og udvalg ikke finder sted.

På grundlag af det materiale, der således er tilvejebragt, behandler udvalget spørgsmålet om ændringsforslag. Visse ændringsforslag kan være formuleret allerede i den besvarelse, ministeren har givet på udvalgets spørgsmål. Men også i øvrigt finder der ved udformningen af ændringsforslag et nært samarbejde sted mellem udvalget og ministeren (og dermed ministeriets embedsmænd) og mellem udvalgets eventuelle sekretariat og ministerens embedsmænd. Det er nok hovedreglen, at ændringsforslag, der stilles af udvalgets flertal, udformes i ministeriet, og det samme gælder i et vist omfang mindretals ændringsforslag. De fleste af de ændringsforslag, som stilles af udvalgets flertal, vil ministeren naturligvis være enig i; undertiden tager han selv initiativ til ændringsforslag. Det er da noget tilfældigt, om der i udvalgsbetænkningen anvendes formuleringen »stillet af . . . ministeren med tilslutning af udvalgets flertal« – eller »stillet af udvalgets flertal med tilslutning af . . . ministeren«. Den første formulering synes den almindeligste; den sidste bruges vistnok navnlig, når ministeren har accepteret et ændringsforslag som led i et forlig, uanset at han helst havde set, at ændringen ikke var blevet gennemført.

Om udvalgsarbejdet holder medlemmerne nær kontakt med deres parti-gruppe, for hvilken de jævnligt forelægger spørgsmål, inden de i udvalget tager endelig stilling.

Udvalgsarbejdet efter 1. behandling afsluttes med en skriftlig betænkning, jf. FF § 8, stk. 9, og udvalgssekretærerne arbejder i nær kontakt med vedkommende fagministeriums embedsmænd under udvalgsbehandlingen, herunder ved betænkningers afgivelse. Tidligere blev betænkningen forelagt ved 2. behandling gennem en mundtlig redegørelse fra en af udvalget valgt ordfører. Denne ordning er afskaffet, idet det samtidig er forudsat, at betænkningens begrundelse for ændringsforslag er så fyldig, at den umiddelbart kan danne grundlag for 2. behandling, jf. herved FF § 18, stk. 1, hvorefter ændringsforslag »i fornødent omgang (bør) være ledsaget af bemærkninger, der tjener til deres begrundelse«. Denne forudsætning er vel ikke altid opfyldt, men det er dog nu i hvert fald undtagelsen, at ændringsforslag stilles helt uden begrundelse. Stilles ændringsforslaget af udvalgets flertal (typisk sammen med ministeren), udarbejdes begrundelsen jævnligt i vedkommende ministerium.

Der er ved den gældende FF lagt vægt på at styrke udvalgsarbejdets kvalitet og effektivitet. I § 8, stk. 8, er det bestemt, at det påhviler formanden for

et udvalg at søge udvalgsarbejdet fremmet mest muligt og at holde Folketingets formand underrettet om arbejdets forløb samt om udsigterne for dets tilendebringelse. Skriftlige indberetninger herom skal afgives efter nærmere bestemmelse af Folketingets formand. Udvalgene er ikke pligtige at afgive betænkning over de henviste sager, og hvis der ikke opnås enighed om, hvornår betænkning over en sag skal afgives, afgøres dette spørgsmål som andre beslutninger i udvalg ved stemmeflerhed, jf. FT 1970/71, tillæg B, sp. 3681. Hvis et udvalg ikke når at afslutte behandlingen af en sag inden samlingens slutning, skal det i en beretning give oplysning om udvalgsarbejdets forløb, FF § 8, stk. 13.

Se hertil *Holger Hansen*, Folketingets stående udvalg, (1985).

C. 2. behandling

2. behandling af et lovforslag må normalt tidligst finde sted 2 dage efter 1. behandlings afslutning eller, hvis forslaget, som normalt, har været henvist til behandling i udvalg, 2 dage efter udvalgsbetænkningens omdeling. Under denne behandling kan der efter FF § 12 fremsættes udtalelser såvel om lovforslaget i almindelighed som om de enkelte paragraffer og om foreliggende ændringsforslag. Sådanne forslag vil naturligvis navnlig foreligge gennem en udvalgsbetænkning, men efter FF § 12, stk. 1, jf. § 18 kan de også stilles uden for betænkningen af ministeren eller – hvad der er mere praktisk – af medlemmer, og det vil i praksis sige medlemmer af de partigrupper, der ikke er store nok til at opnå repræsentation i udvalg. Om alle ændringsforslag gælder, at de skal være »ledsaget af bemærkninger, der tjener til deres begrundelse«, jf. ovenfor under B, og at de skal foreligge senest dagen før 2. behandling, medmindre tinget giver samtykke til sagens behandling uanset senere omdeling, eventuelt under mødet. Såkaldte »underændringsforslag« dvs. forslag til forandring af ændringsforslag, skal foreligge omdelt inden mødets begyndelse, medmindre tinget samtykker i sagens foretagelse uanset deres omdeling under mødet.

2. behandling indledes ligesom 1. behandling med indlæg af partiernes ordførere, eventuelt efterfulgt af indlæg fra andre medlemmer. Derefter følger ministerens indlæg med bemærkninger til betænkningen og de forudgående taler. Ofte fremkommer replik og duplik fra henholdsvis ordførere m.fl. og ministeren.

2. behandling er hovedbehandlingen i Folketingets lovgivningsprocedure. Om de fleste forslag gælder, at de reelt er færdigbehandlet med 2. behandling.

Efter 2. behandling stemmes over lovforslagets paragraffer og de stillede ændringsforslag. Derefter afgør tinget, om lovforslaget i den herved fremkomne affattelse skal overgå til 3. behandling.

D. Udvalgsbehandling mellem 2. og 3. behandling

Når beslutning om forslagens overgang til 3. behandling er truffet, og forslaget, hvad der som nævnt ovenfor er det normale, tidligere har været behandlet i udvalg, går det tilbage til udvalget, medmindre tinget beslutter at lade det gå direkte til 3. behandling. Selv i så fald kan det udvalg, der har behandlet sagen mellem 1. og 2. behandling, dog, hvis udvalget finder det påkrævet, optage sagen til fornyet udvalgsbehandling efter meddelelse herom til tingets formand gennem folketingssekretariatet (FF § 12, stk. 3-4). I praksis finder udvalgsbehandling ikke sted mellem 2. og 3. behandling i samme omfang som mellem 1. og 2. behandling i Folketinget. Hertil kommer, at denne udvalgsbehandling i almindelighed er mindre indgående end udvalgsarbejdet mellem 1. og 2. behandling. De ændringsforslag, som udvalgsarbejdet mellem 2. og 3. behandling fører til, er i almindelighed resultatet af en mere teknisk betonet gennemgang af lovforslag, der har været underkastet forholdsvis indgribende ændringer ved 2. behandling. Undertiden er forholdet dog omvendt det, at lovforslagets indhold er blevet fastlagt ved 2. behandling, medens partiernes principielle stillingtagen til forslaget sker ved udvalgsbehandlingen mellem 2. og 3. behandling.

Udvalgets arbejde på dette stadium afsluttes i almindelighed med afgivelse af en tillægsbetænkning, men hvis udvalgets arbejde afsluttes, uden at der stilles ændringsforslag, og intet medlem kræver tillægsbetænkning afgivet, kan der i stedet afgives en mundtlig indstilling ved 3. behandling. Denne afgives i almindelighed af udvalgsformanden, men udvalget kan vælge en særlig ordfører med henblik på denne indstillings afgivelse.

E. 3. behandling

Denne behandling må normalt ikke finde sted før 2 dage efter, at 2. behandling er afsluttet, eller, hvis tillægsbetænkning er afgivet, 2 dage efter denne betæknings omdeling. Endvidere kan – efter grundlovens § 41 – 2/5 af Folketingets medlemmer skriftligt begære, at 3. behandling tidligst finder sted 12 søgnedage efter forslagens vedtagelse ved 2. behandling. Denne regel, hvorfra der er gjort undtagelse for visse love, f.eks. bevillingslove, har vist aldrig været anvendt, men spørgsmålet om dens anvendelse har været rejst nogle gange – og da som regel med det resultat, at formanden har udsat 3. behandling i de 12 søgnedage (uden formel begæring herom).

Ved 3. behandling kan der stilles ændringsforslag som ved 2. behandling. 3. behandling falder da i 2 dele. Først sættes de stillede ændringsforslag til forhandling. Efter at tinget har truffet beslutning om disse, sættes lovforslaget som helhed til forhandling, og derefter foretages der afstemning om endelig vedtagelse af forslaget i dets helhed.

Som tidligere nævnt kan et lovforslag henvises til prøvelse i et udvalg på ethvert trin af forslagets behandling. Der kan således ske afbrydelser af 1., 2. eller 3. behandling med henblik på udvalgsbehandling. FF § 13, stk. 4, peger specielt på denne mulighed for så vidt angår 3. behandling og lægger hermed op til en ordning, der reelt indebærer et system med 4 behandlinger, hvilket dog kun forekommer ganske sjældent.

FF har lagt megen vægt på, at 3. behandling får reel betydning, hvilket må ses i sammenhæng med tokammerssystemets afskaffelse. Denne bestræbelse er lykkedes, for så vidt angår mere komplicerede lovforslag med væsentlige punkter, hvorom der er divergerende opfattelser. I andre tilfælde er 3. behandling ofte en ren formalitet, hvor ingen tager ordet, og hvor derfor alene afstemning finder sted.

F. Medlemmers og ministres taleret

Under alle 3 behandlinger er ethvert medlem og enhver minister berettiget til at tage ordet. Debatten vil dog altid koncentrere sig om indlæg fra partiordførerne (valgt af partigrupperne) og den minister, der har fremsat lovforslaget. Der er fastsat bestemte taletider, der er forskellige for de 3 behandlinger og forskellige for ministre, ordførere og andre medlemmer. Endvidere er der for såvel ordførere som andre medlemmer fastsat begrænsninger med hensyn til, hvor mange gange de kan forlange ordet under behandlingen. Tilsvarende begrænsning gælder ikke med hensyn til ministre, jf. grundlovens § 40.

G. Tidsfrister

Det fremgår af det tidligere anførte, at FF har fastsat bestemte frister mellem handlingerne. Disse frister kan imidlertid efter FF § 43 fraviges i særdeles påtrængende tilfælde på forslag af formanden eller efter et skriftligt forslag af 17 medlemmer – når $\frac{3}{4}$ af de stemmende tilslutter sig forslaget. Der er således en teoretisk mulighed for, at den samlede folketingsbehandling af et lovforslag kan gennemføres i løbet af få timer. Det må imidlertid fremhæves, at fravigelser af tidsfristerne, der var ret sædvanlige før grundloven af 1953, nu kun forekommer i sjældne undtagelsestilfælde.

H. Spørgsmålet om, i hvilket omfang der kan ske ændringer i løbet af folketingsbehandlingen

Det er klart, at der er grænser for, hvor omfattende ændringer der må foretages i løbet af folketingsproceduren. Jo mere forskellig den – ved 3. behandling – vedtagne lov er fra det fremsatte forslag, desto mere er kravet i grundlovens § 41 om, at lovforslag skal undergives 3 behandlinger, udvidet. På den anden side er det naturligvis i overensstemmelse med folketingsbehandlingens formål, at der sker ændringer; tinget er ikke reduceret til et veto- eller approbationsorgan. Men spørgsmålet er, hvor grænsen for ændringsadgangen går.

Se om spørgsmålet *Ross og Ernst Andersen II* . 94, *Ross I* . 321 f og *Max Sørensen* . 176. Se også FT 1973/74 (2. samling), tillæg B, sp. 1005 ff.

Det følger af FF § 4 (»Formanden leder forhandlingerne i tinget . . .«), at spørgsmålet i det enkelte tilfælde bør afgøres af formanden. Spørgsmålet kan dog også henskydes til tingets afgørelse efter bestemmelserne i FF § 23 om afvisning af ændringsforslag, se som eksempel herpå FT 1973/74 (2. samling) sp. 3436, jf. tillæg B sp. 1002 f. Om regeringens stilling ved behandlingen af spørgsmålet, se FT 1980/81, tillæg B, sp. 1321.

Der lader sig ikke opstille nogen fast retningslinje for afgørelsen. Den i teorien formulerede sætning, hvorefter vægten lægges på, om forslagets identitet er ændret, giver næppe megen vejledning. Og der kan næppe generelt siges andet og mere, end at der må anlægges en konkret vurdering af, om ændringsforslagene under hensyn til deres indhold og formål er så forskellige fra det fremsatte forslag, at det ikke er forsvarligt at unddrage dem en fuldstændig tingsbehandling. I forbindelse hermed må fremhæves, at overgangen i 1953 til étkammersystem kræver større tilbageholdenhed med hensyn til at acceptere ændringer i folketingsprocedurens løb.

At et lovforslag ændres således, at den oprindelige overskrift ikke længere er dækkende (og derfor også må ændres) indebærer ikke nødvendigvis en »identitetsændring«, jf. lov nr. 472 af 1/10 1945 om svangerskabshygiejne.

At et udvalg vælger at udforme sine ændringsforslag som en helt ny redaktion af det fremsatte lovforslag betyder heller ikke nødvendigvis, at ændringsgrænsen er overskredet, se herved FT 1959/60, tillæg B, sp. 1609-16, og Fkt. forh. sp. 6531.

Det er heller ikke ubetinget udelukket under behandlingen at fremsætte ændringsforslag, der betyder og eventuelt er formuleret som ændringsforslag til en lov, om hvis ændring der ikke var rejst spørgsmål ved det oprindeligt fremsatte lovforslag. Sådanne ændringsforslag kan blot være udtryk for, at problemet gribes an på en lovteknisk anden måde.

I tilfælde, hvor der er fremsat lovforslag om én eller flere ændringer i en bestående lov, synes der undertiden at kunne spores en opfattelse af, at der er adgang til under behandlingen i Folketinget at fremsætte forslag til alle mulige andre ændringer i den pågældende lov. Denne opfattelse er naturligvis urigtig. De ændringsforslag, der fremsættes under behandlingen, må vurderes i forhold til det oprindeligt fremsatte »forslag til lov om ændringer i X-loven« – og ikke i forhold til »X-loven«.

I en beretning fra udvalget for forretningsordenen udtaler udvalgets flertal i tilslutning hertil, at hvis det lovforslag, der er fremsat, går ud på en forholdsvis uvæsentlig ændring af en detalje i en gældende lov, kan der ikke hertil stilles ændringsforslag gående ud på ophævelse af selve hovedloven, FT 1973/74 (2. samling), tillæg B, sp. 1002.

Under behandlingen af lovforslag, der alene vedrører udsættelse (eller opgivelse) af en lovbestemt revision, synes der dog at måtte gælde en forholdsvis vid adgang til at stille forslag om ændring af de bestemmelser, der i sin tid gav anledning til indsættelse af revisionsklausulen.

Spørgsmålet om adgangen til ændringer under folketingsproceduren har foreligget flere gange i praksis – også efter grundloven af 1953.

Se således det i 1960 fremsatte forslag til lov om en særlig indkomstskat, jf. FT 1959/60, tillæg B, sp. 1611 og Fkt. forh. sp. 6531; formanden accepterede finansministerens ændringsforslag.

Spørgsmålet om gennemførelse af reglerne i lov nr. 51 af 5/3 1958 om refusion for rutebiler rejstes i det folketingsudvalg, der behandlede det i samme folketingsår fremsatte forslag til lov om en særlig tillægsafgift af visse motorkøretøjer m.v. jf. lov nr. 276 af 5/12 1957. Men man fandt det rigtigst, at reglerne gennemførtes ved et særligt lovforslag og ikke ved ændringsforslag til forslaget om tillægsafgift.

Som eksempel på en lov, der er undergået meget væsentlige ændringer under folketingsproceduren, kan nævnes lov nr. 150 af 28/5 1958 om beskatning af renteforsikringer m.v. Se herom Folketingsårbog 1957/58 . 83 og navnlig 93-94. Et andet eksempel er lov nr. 205 af 8/6 1966 om ændring i lov om omnibus- og fragtmandskørsel med motorkøretøjer. Loven var foranlediget af et privat lovforslag. Under udvalgsbehandlingen blev det klart, at det private forslag ikke var egnet til gennemførelse, men at det tilsigtede formål – i hver fald delvis – kunne opnås ad anden vej. Med henblik herpå stillede ministeren med udvalgets tiltræden et ændringsforslag, der ikke blot var formuleret som en helt ny redaktion af det oprindelige forslag, men også havde en helt anden teknisk opbygning.

Folketingsbehandlingen af lov nr. 161 af 11/5 1966 om ændring af lov om teknisk samarbejde med udviklingslandene frembyder et eksempel på, at regeringen har foretrukket at fremsætte et nyt ændringsforslag fremfor at søge et allerede fremsat forslag ændret under udvalgsbehandlingen. Det nye forslag blev efter 1. behandling henvist til samme udvalg som det tidligere fremsatte. Under udvalgsbehandlingen indarbejdedes det tidligere fremsatte lovforslag i det nye forslag, og ministeren trak herefter under 2. behandling det først fremsatte forslag tilbage.

I. Afstemninger

Om tingets afstemninger findes regler i grundlovens § 50 og FF kap. XII. Over halvdelen af tingets medlemmer skal være til stede og deltage i afstem-

ningen. Afstemningerne tilrettelægges og ledes af tingets formand. Han er bemyndiget til i alle tilfælde, hvor han har grund til at anse udfaldet af en afstemning for givet på forhånd, at erklære et afstemningspunkt for afgjort uden afstemning, når ingen gør indsigelse herimod. Dette gælder dog ikke ved den endelige vedtagelse af et lovforslag. Afstemningen sker i almindelighed ved hjælp af det elektroniske afstemningsanlæg. Hvis formanden bestemmer det, anføres i Folketingstidende, hvorledes hvert medlem har stemt. Det samme gælder, hvis 17 medlemmer skriftligt forlanger det inden afstemningens begyndelse, medmindre tinget ved sædvanlig afstemning bestemmer andet. 17 medlemmer kan tilsvarende begære foretaget afstemning ved navneopråb.

J. Folketingstidende og Folketingsårbogen

Det er af afgørende betydning med henblik på såvel det politiske arbejde som de retsanvendende myndigheders arbejde, at alt, hvad der passerer i Folketinget i forbindelse med behandlingen af lovforslag m.v., nedskrives eller på anden måde bevares for eftertiden. Dette sker gennem *Folketingstidende*, jf. FF § 39, hvorefter »Tingets forhandlinger trykkes i Folketingstidende, hvis ordning overlades formanden«. Folketingstidende består af 5 afdelinger: Hovedafdelingen: »Forhandlingerne i folketingsåret 19...« og 4 tillæg: A, B, C og D.

Hovedafdelingen indeholder samtlige folketingsårets forhandlinger i tinget, herunder fremsættelsestaler (både mundtlige og skriftlige) jf. ovenfor IX.

I *tillæg A* optages alle fremsatte lovforslag og forslag til folketingsbeslutning undtagen bevillingslove.

I *tillæg B* optages folketingsudvalgenes betænkninger med bilag (derimod offentliggøres *forhandlingerne* i udvalget ikke). Normalt indeholder betænkningens bilag nogle af de spørgsmål, som udvalget har stillet til ministeren og dennes svar.

Tillæg C omfatter lovforslag m.v. i den vedtagne skikkelse.

Tillæg D, der er indført i de senere år, aflaster tillæg A-C, idet det indeholder forslag til bevillingslove, betænkningerne vedrørende disse forslag og de vedtagne bevillingsforslag.

Indholdet af hovedafdelingen og tillæg A og B indgår desuden i Folketingets databaser under Retsinformation.

Herudover udgives til Folketingstidende en »Årbog og Registre«. Årbog og Registre 1986-87 er første udgave af en ny afdeling af Folketingstidende, som er udformet således, at den kan anvendes som et selvstændigt oversigts- og opslagsværk.

Den nye årbog er resultatet af en sammenlægning af den tidligere Folketingsårbog og det særlige oversigts- og registerbind til Folketingstidende. Sammenlægningen er sket, fordi de to publikationer på en række områder indeholdt det samme stof og hver især tjente som register til Folketingstidende. Den nye årbog indeholder foruden en beskrivelse af folketingsåret også oplysninger om sammensætningen af Folketinget, udvalg og regeringen.

Eventuelle folketingsvalg, folkeafstemninger og valg til Europa-Parlamentet er omtalt, ligesom der blandt andet redegøres for Ombudsmandens og Nordisk Råds aktiviteter.

Den mest omfangsrige del af indholdet er dog gennemgangen af samtlige fremsatte lovforslag og forslag til folketingsbeslutninger. Ved hvert forslag er der medtaget et indholdsresumé og en omtale af dets baggrund m.v., ligesom der er detaljerede oplysninger om dets gang gennem tinget.

Redegørelser fra ministre og forespørgsler samt spørgsmål til ministre er ligeledes omtalt – i sidstnævnte tilfælde med stikordsreference til spørgsmålets indhold.

Endelig indeholder Årbog og Registre en komplet talerfortegnelse og et omfattende emneordsregister, som muliggør systematisk søgning efter oplysninger om folketingsarbejdet.

K. Partigruppemøder

Et særligt spørgsmål, som hverken omtales i grundloven eller forretningsordenen, er *gruppemødernes* virksomhed i forbindelse med tingets lovgivningsarbejde. Det er ovenfor under B., D. og E. nævnt, at partigrupperne vælger udvalgsmedlemmer, at disse drøfter spørgsmål, der rejser sig under udvalgsarbejdet, med deres partigruppe, og at grupperne vælger ordførere, som er hovedaktørerne under forslagernes behandling i tinget. Gruppemødernes virksomhed rækker imidlertid herudover. Grupperne holder som regel møde på de dage, hvor tinget har møde, og her drøftes i almindelighed tingets dagsorden, og hvilken stilling partiet skal indtage til forskellige lovgivningsspørgsmål.

Se hertil *P. Munch* . 258 (navnlig 264), *Johs. Christiansen* . 348 samt *Poul Meyer*: Politik 195, der berører spørgsmålet om »bundne« og »frie« afstemninger i tinget.

L. Forslagets oversendelse til statsministeren m.v.

Når et lovforslag er endeligt vedtaget, underskrives et eksemplar af formanden og af en af tingsekretærene. Dette eksemplar sendes til vedkommende

fagministerium, og en kopi af eksemplaret sendes til statsministeren, jf. FF § 13, stk. 5.

Efter den endelige vedtagelse af et lovforslag vil det ofte være hensigtsmæssigt at udarbejde en pressemeddelelse, navnlig når der er tale om mere omfattende lovforslag, se herved *Betænkning om offentlig information* (nr. 1117/1987).

M. Særligt om private lovforslag

Efter grundlovens § 41, stk. 1, er ethvert af tingets medlemmer berettiget til at fremsætte forslag til lov.

Det ringe, i de senere folketingsår dog stærkt stigende antal medlemsforslag, må naturligvis i første række ses som en konsekvens af den parlamentariske regeringsform. Men hertil kommer medlemmernes praktiske vanskeligheder i forbindelse med den tekniske udarbejdelse af lovforslag. Selv om medlemmer kan påregne en vis bistand fra folketingssekretariatets tjenestemænd med hensyn til lovforslags tekniske opstilling m.v., er de naturligvis langt vanskeligere stillet end en minister, der råder over en betydelig stab af embedsmænd.

Det forekommer, at oppositionspartier nedsætter »private« udvalg til forberedelse af lovforslag. Og undertiden har en minister ladet sine embedsmænd yde bistand ved udarbejdelsen af private forslag, jf. herved statsministerens udtalelse i FT 1955/56, Fkt. forh. sp. 3120.

Det er da også stadigt mere almindeligt, at oppositionen – i stedet for at fremsætte lovforslag – vælger at fremsætte forslag til en folketingsbeslutning, der opfordrer regeringen til at fremsætte lovforslag efter visse i beslutningen angivne retningslinier eller nedsætte en kommission til undersøgelse af et lovgivningsspørgsmål.

Se f.eks. den i folketingsåret 1963/64 vedtagne folketingsbeslutning om forberedelse af en socialreform, FT 1963/64, tillæg C, sp. 727, forslaget til folketingsbeslutning om en forvaltningslov, FT 1972/73, tillæg A, sp. 1933, og FT 1973/74 (1. samling), tillæg A, sp. 365, og forslaget til folketingsbeslutning om økonomisk støtte til politiske partier FT 1985/86, tillæg A, sp. 5891.

Med hensyn til fremgangsmåden ved medlemmers fremsættelse af lovforslag og disses behandling i tinget og i udvalg gælder samme regler som for regeringsforslag.

Dog har forslagsstilleren – eller ordføreren for forslagsstillerne – efter FF § 8, stk. 6, når han ikke er indvalgt i det nedsatte udvalg, ret til at deltage i dets forhandlinger, dog uden stemmeret og uden ret til at fremsætte nogen udtalelse i betænkningen.

Når et regeringsforslag ikke gennemføres i den samling, hvori det er fremsat, beror det som regel på, at tinget ikke har nået at færdigbehandle

det inden samlingens ophør (forslaget falder da bort efter grundlovens § 41, stk. 4), eller – i sjældnere tilfælde – at ministeren tager forslaget tilbage, jf. FF § 22. (Tilbagetagelse af regeringsforslag kræver ikke kongelig resolution). At et regeringsforslag ligefrem forkastes i tinget skete tidligere kun meget sjældent og ville da efter omstændighederne kunne få parlamentariske konsekvenser. I de senere år er det dog flere gange sket, at regeringen er kommet i mindretal, uden at det har fået parlamentariske konsekvenser. Medlemsforslag bliver jævnlig forkastet. Dette sker da som regel efter 2. eller 3. behandling. Bestemmelsen i FF § 23, hvorefter et forslag straks – ved tingsbeslutning – kan afvises efter et medlems begæring, synes derimod uden større praktisk betydning.

XI. Lovforslags stadfæstelse

Det næste led i lovgivningsproceduren er dronningens stadfæstelse af lovforslaget. Denne skal finde sted inden 30 dage regnet fra vedtagelsen, jf. grundlovens § 22. I modsat fald bortfalder forslaget. Stadfæstelsen finder sted på følgende måde: I vedkommende ministerium udarbejdes en forestilling til dronningen. Forestillingen, der underskrives af ministeren og parafæres af en af ministeriets embedsmænd, som regel vedkommende kontorchef, omfatter et referat af dronningens tidligere beslutning om lovforslagets fremsættelse, en meddelelse om, at forslaget nu er vedtaget, og i forbindelse hermed en kort redegørelse for de eventuelle ændringer, der er vedtaget af Folketinget, samt en indstilling om, at dronningen stadfæster den vedtagne lov, »idet jeg samtidig tillader mig at forelægge en i overensstemmelse hermed udfærdiget ekspedition til underskrift«.

Denne ekspedition er et dobbeltark, på hvis forside er trykt promulgationsformularen: »Vi Margrethe den Anden af Guds Nåde Danmarks Dronning, Gør vitterligt: Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov«; i dobbeltarket indsyes et eksemplar af lovforslaget (uden titel), og på side 3 fortsættes promulgationsformularen: »Givet på den – Under Vor Kongelige Hånd og Segl«.

Forestillingen med ekspedition tilsendes dronningen gennem Kabinetssekretariatet nogle dage før statsrådsmødet, jf. ovenfor VIII.

Om den nærmere fremgangsmåde henvises til Statsministeriets vejledning af 4. maj 1987.

I statsrådet foredrages sagen kort af vedkommende minister, hvorefter dronningen forsyner forestillingen med påtegningen »Loven stadfæstet« og med underskrift, samt underskriver ekspeditionen. Begge dronningens underskrifter ledsages af ministerens kontrasignatur, jf. grundlovens § 14.

Skønnes det ikke rigtigt at lade lovens stadfæstelse afvente det førstkom-

mende statsråd, kan sagen på samme måde som med hensyn til beslutninger om fremsættelse af lovforslag, jf. ovenfor VIII, forelægges dronningen til underskrift i kabinettet, således at underskriften senere bekræftes i Statsrådet. Tilsvarende fremgangsmåde anvendes, når førstkommande statsrådsmøde ikke kan ventes afholdt inden for den tidligere omtalte frist på 30 dage regnet fra vedtagelsen.

Efter bestemmelsen i grundlovens § 42 kan en tredjedel af Folketingets medlemmer inden for en frist af tre søgnedage regnet fra forslagens endelige vedtagelse over for Folketingets formand begære folkeafstemning om lovforslaget. Denne regel, fra hvilken der gælder undtagelse med hensyn til visse grupper af love, f.eks. bevillingslove, har praktisk betydning for stadfæstelsesspørgsmålet. Den betyder nemlig, at lovforslag, med hensyn til hvilke der kan begæres folkeafstemning, som hovedregel ikke må stadfæstes de første 3 søgnedage, heri medregnet lørdag, der følger efter den dag, på hvilken den endelige vedtagelse fandt sted.

Et særligt problem foreligger, hvis der afholdes statsråd inden for 3 dagesfristen, medens der er længere tid til det følgende statsråd. Der har her udviklet sig en praksis, hvorefter sagen forelægges i statsrådet ved en forestilling, hvori det indstilles, »at stadfæste, når den i grundlovens § 42 nævnte frist er udløbet, såfremt der ikke forinden er fremsat begæring om folkeafstemning«. Efter fristens udløb forelægges sagen på ny for dronningen, men uden for statsrådet, med en forestilling, der på sædvanlig måde indeholder en indstilling om stadfæstelse og om underskrift på den tidligere omtalte ekspedition; i disse tilfælde sker der ikke senere bekræftelse i statsrådet.

I særdeles påtrængende tilfælde kan et lovforslag – uanset adgangen til at begære folkeafstemning – straks stadfæstes, når det indeholder bestemmelse herom, jf. grundlovens § 42, stk. 7.

Sådanne bestemmelser har flere gange været optaget i love. De formuleres nu således: »Lovforslaget kan stadfæstes straks efter dets vedtagelse«. Se f.eks. § 3 i lov nr. 61 af 25/3 1961 om ændring i Færdselsloven.

Efter grundlovens § 73, stk. 2, jf. FF § 15, stk. 5, kan en tredjedel af Folketingets medlemmer inden for en frist af 3 søgnedage fra et ekspropriationsforslags endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nyvalg til Folketinget har fundet sted, og forslaget på ny er vedtaget af det derefter sammentrædende Folketing. Der opstår herefter spørgsmål om, hvem der har afgørelsen af, om der foreligger en ekspropriationsbestemmelse – og dermed af spørgsmålet, om lovforslaget kan stadfæstes inden forløbet af 3 dage, og om det, hvis protest fra tredjedelen indgives, kan stadfæstes uden fornyet vedtagelse efter nyvalg.

Da der ikke i grundloven er institueret en særlig procedure med henblik på en sådan afgørelse, tilkommer denne – i første instans – *regeringen* under sædvanligt retligt og politisk ansvar. For så vidt domstolene anser sig for kompetente til at prøve loves grundlovsmæssighed, har de den endelige afgørelse af, om stadfæstelsen – og dermed loven – er gyldig.

Om de ovennævnte spørgsmål henvises til *Poul Andersen* . 327, 332 og 341 og *Ross I* . 320-325, og *Max Sørensen* . 178-189, samt *Ross*, U 1961 B . 173 (grundlovens § 73, stk. 2 og lovfor-

slaget om de islandske håndskrifter), jf. herved FT 1969/61, Fkt. forh. sp. 4651, 4670 og 4822, *Poul Andersen*, U 1961 B . 197 (samme spørgsmål), *Ross*, J 1960 .339 (Grundlovens § 73, stk. 2, og forslaget til sygesikringslov) og *Lund-Sørensen*, J 1964 . 353. Se også *Poul Andersen: Festskrift til Castberg* . 377 ff og *Festskrift til Ross* . 37 ff.

XII. Loves kundgørelse

Kundgørelse er det sidste led i lovgivningsproceduren. I grundlovens § 22 bestemmes, at kongen befaler lovens kundgørelse. Bestemmelsen må formentlig forstås således, at regeringen har pligt til at kundgøre loven uden ugrundet ophold.

Indeholder loven et bestemt ikrafttrædelsestidspunkt, må der naturligvis drages omsorg for, at kundgørelsen sker før – og så vidt muligt i god tid før dette tidspunkt, jf. ovenfor § 3.V.A.

Nærmere regler om kundgørelsen indeholdes i loven af 25/6 1870 om udgivelse af en Lovtidende og Ministerialtidende jf. lovbekendtgørelse nr. 617 af 15. september 1986. Efter lovens § 1 skal der udgives en Lovtidende og Ministerialtidende »ved regeringens foranstaltning«. Tilsynet med de to tidenders udgivelse er ved cirkulære nr. 93 af 26. august 1985 henlagt til Sekretariatet for Retsinformation.

I praksis foranstalles kundgørelsen af den enkelte lov på den måde, at et eksemplar af det endeligt vedtagne lovforslag samme dag, stadfæstelsen har fundet sted, forsynes med dato og sted for dronningens (eller rigsforstanderens) underskrift samt angivelse af denne underskrift og af ministerens kontrasignatur og tilsendes Sekretariatet for Retsinformation med henblik på optagelse i Lovtidende og indlæggelse i databasesystemet Retsinformation, jf. nedenfor § 6.

Lovtidende udgives i 3 afdelinger: A, B og C. *Afdeling A* indeholder almindelige love, anordninger og bekendtgørelser – *afdeling B* (fra 1950) finanslove og normeringslove, – og *afdeling C* (fra 1936) traktater med andre stater. Det egentlige lovstof af mere almindelig interesse er samlet i afdeling A, således at kun få borgere og institutioner har interesse i B og C.

Lovtidende trykkes i hæfter, der udgives efter behov, for afdeling A's vedkommende i almindelighed med to hæfter om ugen (tirsdag og fredag).

Forneden på hvert hæftes sidste side findes trykt dets udgivelsesdato, som kan have betydning for ikrafttrædelsen af de i hæftet indeholdte bestemmelser, jf. § 3 i lov af 25/6 1870 og ovenfor i § 3. V.A.

Om kundgørelse på Færøerne og Grønland henvises til bemærkningerne i § 3. VII.

Om *annoncering* i forbindelse med gennemførelse af nye retsforskrifter henvises til betænkning om offentlig information (nr. 1117/1987).

Lovtidendeloven er ikke til hinder for, at en lov for sit eget vedkommende foreskriver en anden kundgørelsesform, se f.eks. lov nr. 289 af 20/5 1987. Denne lov kundgjordes ved oplæsning i radio og fjernsyn, hvorefter den senere blev indrykket i Lovtidende.

XIII. Adgang til aktindsigt i sager om lovgivning

Ved lov nr. 572 af 19/12 1985 om offentlighed i forvaltningen er der gennemført en almindelig adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.

Denne almindelige adgang til aktindsigt er imidlertid undergivet en række begrænsninger, for så vidt angår dokumenter i sager om lovgivning.

Efter lovens § 2, stk. 2, skal en begæring om at blive gjort bekendt med dokumenter i sager om lovgivning, herunder bevillingslove, således først imødekommes, når lovforslag er fremsat for Folketinget. Denne bestemmelse vedrører alene tidspunktet for aktindsigtens gennemførelse og indebærer ikke en udvidelse af aktindsigtens omfang. Afgørelsen heraf beror også efter det angivne tidspunkt på lovens almindelige regler.

Af særlig interesse i denne forbindelse er, at adgangen til aktindsigt efter lovens § 10, nr. 1, ikke omfatter statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.

Lovens § 10, nr. 2, undtager endvidere brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove. Denne undtagelsesbestemmelse omfatter brevveksling såvel om, hvorvidt lovforslag bør udarbejdes – f.eks. brevveksling om ratifikation af mellemfolkelige overenskomster, hvis opfyldelse kræver lovgivning, eller om afgivne udvalgsbetænkninger, der indeholder indstilling om fremsættelse af lovforslag – som om udarbejdede lovudkast, hvadenten der er tale om høring over lovudkast i dets helhed eller blot om enkelte spørgsmål i forbindelse hermed. Bestemmelsen omfatter også brevveksling, der finder sted efter, at lovforslaget er fremsat for Folketinget, f.eks. med henblik på et ministeriums besvarelse af spørgsmål fra vedkommende folketingsudvalg.

Når et ministerium modtager en høring fra et andet ministerium i en sag om lovgivning, vil man ofte anmode myndigheder, institutioner og organisationer m.v. under ministeriet, hvis interesser berøres af lovforslaget, om en udtalelse. De høringssvar, der fremkommer i den anledning, vil ikke være omfattet af undtagelsen. Dette gælder, hvad enten sådanne høringssvar medsendes som bilag til ministeriets besvarelse af den oprindelige høring fra det ministerium, der har udarbejdet lovforslaget, eller de tilbageholdes, jf. *Asbjørn Jensen m.fl.*, Offentlighedsloven . 135 ff. Adgangen til aktind-

sigt er dog undergivet den begrænsning, der følger af bestemmelsen i lovens § 2, stk. 2.

Det materiale i en sag om lovgivning, der er undergivet adgang til aktindsigt, når lovforslaget er fremsat for Folketinget, er således navnlig betænkninger og redegørelser fra sagkyndige udvalg, arbejdsgrupper m.v., samt udtalelser fra organisationer og fra underordnede myndigheder og institutioner. Udvalgsbetænkninger og lignende vil dog i praksis ofte blive offentliggjort forinden.

Brevveksling mellem ministerier eller mellem et ministerium og andre myndigheder eller med organisationer om udfærdigelse af administrative forskrifter er undergivet adgang til aktindsigt uden de begrænsninger, der indeholdes i lovens § 10, nr. 2, og § 2, stk. 2. Det samme gælder anden brevveksling, herunder brevveksling mellem ministerier, om fortolkning af gældende lovgivning.

Loven om offentlighed i forvaltningen omfatter ikke Folketinget og visse organer med tilknytning til Folketinget, herunder navnlig de egentlige folketingsudvalg, se nærmere *Asbjørn Jensen m.fl.*, Offentlighedsloven . 29 f. Dette indebærer, at Folketinget eller et folketingsudvalg ikke efter loven vil være forpligtet til at imødekomme begæringer om aktindsigt. Folketingets udvalg for forretningsordenen har imidlertid i 1969 og 1984 fastsat regler om pressens adgang til udvalgsmateriale, der blandt andet indebærer, at der i folketingssekretariatets ekspeditionskontor til eftersyn for presselogens medlemmer løbende fremlægges 1 eksemplar af alle *udvalgsskrivelser med spørgsmål til ministre* og af alle *skrivelse fra ministre med svar på spørgsmål*.

Denne ordning omfatter ikke udvalgsmateriale, som ikke omdeles til alle et udvalgs medlemmer, eller materiale, som et udvalg eller en minister betegner som fortroligt eller ikke tilgængeligt for pressen.

Ordningen omfatter også henvendelse fra organisationer, foreninger m.v. og ministerens kommentarer hertil, samt notater til udvalgene fra ministre. Derimod omfatter ordningen ikke udvalgsmateriale af anden karakter end den nævnte: henvendelser fra enkeltpersoner, foreløbige ændringsforslag, udkast til betænkning m.v.

Der gives folketingsmedlemmer, som ikke er udvalgsmedlemmer, samme adgang til at gøre sig bekendt med udvalgs spørgsmål og ministersvar som presselogens medlemmer.

Hertil kommer, at brevveksling mellem en forvaltningsmyndighed (typisk et ministerium) og Folketinget eller et folketingsudvalg er undergivet adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven, hvis begæring om aktindsigt fremsættes over for den pågældende forvaltningsmyndighed, jf. *Asbjørn Jensen m.fl.*: Offentlighedsloven . 30.

Adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven i sådan brevveksling kan efter omstændighederne være snævrere end den adgang til udvalgsmateriale, der tilkommer pressen efter de af Folke-

tingets udvalg for forretningsordenen fastsatte regler. Vedkommende forvaltningsmyndighed er imidlertid ikke afskåret fra efter eget skøn at give adgang til aktindsigt i videre omfang end påkrævet efter offentlighedsloven, dog med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, jf. pkt. 6 i Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen. Materiale, der af Folketingets sekretariat er udleveret til pressen, bør derfor normalt ikke undtages, selv om der i og for sig måtte være hjemmel dertil, når begæring om aktindsigt fremsættes over for vedkommende forvaltningsmyndighed.

XIV. Lovbekendtgørelser

Det er tidligere i § 2. II. omtalt, at ændringslove ofte medfører, at lovstoffet på det pågældende område bliver uoverskueligt. Dette gælder naturligvis navnlig, hvis loven er ændret ved flere love.

For at afværge denne uoverskuelighed udfærdiger vedkommende fagministerium de såkaldte lovbekendtgørelser og bekendtgør disse i Lovtidende. Lovbekendtgørelser blev tidligere kun udstedt med udtrykkelig lovhjemmel. Imidlertid er det nu, jf. § 3. IV. 4. med rette antaget, at de kan udstedes uden lovhjemmel.

Lovbekendtgørelser er i og for sig uden retlig betydning. De betegner alene en i praktisk øjemed foretaget sammenarbejdning af flere lovtekster. Er der uoverensstemmelse mellem lovbekendtgørelsen og en fortolkning af lovteksterne, er det lovteksterne, der må lægges til grund. Men da det er lovbekendtgørelsen, der benyttes som arbejdsgrundlag for myndigheder m.v., er det naturligvis af helt afgørende betydning, at den er korrekt. Den vigtigste forudsætning herfor er, at ændringslove udformes på en sådan måde, at den ovennævnte sammenarbejdning af den gældende lov og ændringsloven(e) kan foretages som en rent mekanisk proces. Denne forudsætning vil regelmæssigt være opfyldt ved nyere ændringslove. Derimod foreligger jævnligt problemer, hvor en række speciallove er ændret ved en almindelig bestemmelse.

Som eksempler kan nævnes Ikrafttrædelsesloven til Straffeloven § 6, stk. 1, der generelt ophæver praktisk taget alle bødemaksima, og lov nr. 166 af 18/5 1937 § 7, der bestemmer, at »alle bøder, der efter gældende bestemmelser er tillagt kommunale kasser fremtidigt (skal) tilfalde statskassen«.

Principielt må det fastholdes, at lovbekendtgørelsen ikke i sådanne tilfælde ved at ændre formuleringen i den tidligere lovtekst bør tage stilling til fortolkningsproblemer vedrørende forholdet mellem den tidligere lov og den nye lov.

Jf. herved Statsministeriets cirkulære nr. 50 af 24/3 1952, hvor det udtales, at der ved genoptrykning kun kan medtages »de ordrette ændringer, som formelt er gennemført i de vedtagne love«.

Dette princip bør dog ikke føres ud i helt formalistiske konsekvenser. Er det aldeles utvivlsomt, hvad ændringen går ud på, og lader den sig teknisk gennemføre alene ved udeladelser i den gamle lov, bør man ikke afstå herfra.

Et særligt problem i forbindelse med udarbejdelse af lovbekendtgørelser er, om den tidligere lovteksts angivelse af myndigheder kan ajourføres. I praksis foreligger spørgsmålet på den måde, at den tidligere lov angiver en minister eller anden myndighed som kompetent, medens en kgl. resolution i henhold til grundlovens § 14 har flyttet sagsområdet til en anden minister (eller ændret ministerens titel), eller en bestemmelse i en normeringslov eller anden lovbestemmelse har ændret en anden myndigheds betegnelse eller institueret en ny myndighed, der (bl.a.) har overtaget den tidligere myndigheds kompetence. Er forholdet helt klart, kan og bør berigtigelser på sådanne punkter foretages i forbindelse med lovbekendtgørelsen.

Derimod bør der ikke i en lovbekendtgørelse ske nogen ajourføring af den oprindelige lovs henvisninger til andre love, der i mellemtiden er ændret. Som anført foran i § 2. I. B. kan henvisningerne ofte udformes på en sådan måde, at rent formelle ændringer i de regler, hvortil der henvises, ikke gør henvisningen ukorrekt, og er der tale om reelle ændringer, foreligger et fortolkningsspørgsmål, som lovbekendtgørelsen ikke bør tage stilling til. Som ligeledes nævnt i § 2. I. B. bør det ved enhver ændring af en lov, der gennem henvisninger er forbundet med andre love, undersøges, om ændringen får konsekvenser for disse love. De fornødne ajourføringer af henvisende love bør derefter ske, så snart disse i øvrigt skal ændres. Følges denne fremgangsmåde, bliver der forholdsvis sjældent behov for ajourføringer ved udfærdigelse af lovbekendtgørelser. Hvor spørgsmålet alligevel opstår, vil en forklarende fodnote eventuelt kunne benyttes.

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.

Om opstillingen af lovbekendtgørelsen og den praktiske fremgangsmåde i øvrigt henvises til Justitsministeriets vejledning nr. 243 af 18/11 1969 om udarbejdelse af lovbekendtgørelser afsnit IV:

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:

»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, jf. lovbekendtgørelse nr. ... af, med de ændringer, der følger af lov nr. ... af«.

Udfærdiges lovebekendtgørelsen 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 lovtekst gælder først fuldt ud fra den (evt.: jf. § 2 i lov nr. ... af, der gengives i bekendtgørelsens slutning)«.

3. Ophævede paragraffer anføres i lovebekendtgørelsen med deres oprindelige paragrafnummer, 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 lovebekendtgørelsen. 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 gengives samlet sidst i lovebekendtgørelsen, se f.eks. bekendtgørelse nr. 403 af 23/10 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 gengive 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 23/10 1967 af lov om den offentlige sygeforsikring.

8. Hvis den ændringslov, som giver anledning til bekendtgørelsen, har en kort ikrafttrædelsesfrist, bør lovebekendtgørelsen udfærdiges snarest muligt efter ændringslovens gennemførelse og helst således, at den kundgøres i samme nummer af Lovtidende som ændringsloven.

XV. Administrative bestemmelser i forbindelse med lovens gennemførelse

Det falder uden for rammerne af fremstillingen i dette kapitel at gå nærmere ind på problemerne vedrørende administrative forskrifter.

Ovenfor § 3. V. A. er anordninger, hvorved en lov sættes i kraft, berørt.

Her skal omtales enkelte spørgsmål vedrørende de øvrige administrative forskrifter, der udstedes i forbindelse med en lovs gennemførelse, herunder såvel de tjenesteforskrifter (cirkulærer), der udstedes – uden udtrykkelig lovhjemmel – til underordnede myndigheder, der skal medvirke ved lovens administration, som de egentlige retsanordninger.

A. Tidspunktet for udstedelsen af forskrifterne og deres kundgørelse

Medens forskrifterne vel ikke kan træde i kraft før lovens ikrafttræden, er der ingen hindring for, at de udstedes før dette tidspunkt.

Se *Poul Andersen: Forvaltningsret* . 23, og *Ross I* . 346.

For at undgå en »haltende« administration i en overgangstid er det af afgørende betydning, at forskrifterne allerede foreligger ved lovens ikrafttræden. Bekendtgørelserne bør så vidt muligt kundgøres i samme nummer af Lovtidende som loven (og her placeres umiddelbart efter loven). Cirkulærer bør samtidig udsendes til vedkommende myndigheder samt optages i Ministerialtidende (medmindre særlige forhold taler herimod).

Spørgsmålet om udsendelse af cirkulærer til domstolene rejser undertiden tvivl. Det følger af grundlovens § 64, at administrationen ikke ved tjenesteforskrifter kan instruere domstolene for så vidt angår disses retsplejemæssige funktioner. Men der er naturligvis ingen hindring for eller noget odiøst ved, at der tilsendes domstolene eksemplarer af cirkulærer, der er rettet til underordnede administrative myndigheder. Tværtimod kan det være hensigtsmæssigt, at domstolene er orienteret om, hvorledes centraladministrationen i forbindelse med en lovs gennemførelse har instrueret sine underordnede administrative myndigheder.

B. Forskrifternes affattelse

Herom kan i det væsentlige henvises til bemærkningerne i § 2 om loves affattelse. Kun enkelte spørgsmål skal særligt fremdrages.

I *Betænkning om statens informationsvirksomhed* (Nr. 469/1967) . 22-24 har Justitsministeriets lovtidendeudvalg fremhævet det ønskelige i, at der i videst muligt omfang i forbindelse med gennemførelse af ny lovgivning sker en vejledning og orientering i forhold til underordnede myndigheder og kommunalforvaltningen i form af redegørelser for lovændringer, lovmotiver, illustration af de praktiske situationer, loven behandler, forslag til rationel administration af loven m.v. Se også betænkning 787/1977 om udvidet statslig information, betænkning 1117/1987 om offentlige information og cirkulære nr. 39 af 25. marts 1983 om aflevering af statslige myndigheders publikationer til »Status«. Samtidig med udsendelsen af sådant materiale vil der ofte være anledning til udstedelse af egentlige tjenestebefalinger. Af praktiske grunde har man da ofte valgt at udsende såvel vejledningen som tjenesteforskrifterne i samme cirkulære. For den lokale myndighed har denne sammenkædning ganske vist den fordel, at de fleste oplysninger af betydning for lovens administration findes samlet ét sted. Udvalget peger imidlertid heroverfor med rette på, at den nævnte fremgangsmåde kan gøre det vanskeligt for myndigheden at skelne mellem, hvad der er tjenestebefalinger, og hvad der blot skal opfattes som vejledende bemærkninger, idet

denne sontring undertiden ikke fremgår klart hverken af cirkulærets opbygning eller af ordvalget. Hertil kommer, at de vejledende cirkulærer ofte indeholder ikke blot en kortere oversigt over de nye reglers indhold, men også gengivelser af de enkelte bestemmelser i loven i en anden, eventuelt mere udførlig form. Medens der, hvor gengivelsen sker i form af et ordret citat, blot er tale om en mindre hensigtsmæssig overproduktion af regelstof i Lov- og Ministerialtidende, må forholdet, hvor reglen gentages med andre ord, give anledning til betænkeligheder af mere principiel karakter.

Justitsministeriet har i sin vejledning nr. 153 af 22/9 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter anført følgende generelle retningslinier:

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 forskriftstyper (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 bekendtgørelse, 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 tjenstebefalinger, 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 tjenstebefalinger til mange myndigheder bør som nævnt i pkt. 1 betegnes cirkulæreskrivelse. Herved fremhæves, at indholdet er bindende.

Skrivelser til andre myndigheder, der alene indskærper 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.

§ 5

Internationalt lovsamarbejde

Af konsulent K. Hagel-Sørensen, Justitsministeriet

En væsentlig del af lovgivningen har baggrund i internationalt samarbejde.

Der kan være tale om samarbejde, som netop har til *formål* at skabe ensartet lovgivning i flere lande eller i hvert fald opnå en indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen i disse lande. Ønsket herom kan være begrundet i de vanskeligheder, som forskelle mellem de nationale lovgivninger på visse områder skaber for personbevægelserne over landegrænserne eller for udvekslingen af varer, tjenesteydelser eller kapital. Dette er den væsentligste begrundelse for bestræbelserne på lovharmonisering inden for De europæiske Fællesskaber og inden for andre økonomiske samarbejdsorganisationer. Gennemførelsen af ensartede love eller visse minimumsstandarder (menneskerettigheder) kan imidlertid også tillægges en værdi i sig selv som udtryk for en nærmere samhørighed mellem landene. Dette er især tilfældet for det nordiske lovsamarbejde og for det juridiske samarbejde inden for Europarådet.

I andre tilfælde er formålet med samarbejdet at skabe mulighed for gensidig bistand mellem landenes administrative eller judicielle myndigheder, og den gennemførte lovgivning tilsigter i disse tilfælde at skabe den nødvendige nationale hjemmel for at yde sådan bistand til andre landes myndigheder. Som eksempler på sådanne love kan nævnes lov nr. 227 af 3/6 1967 om fælles grænseekspedition og lov nr. 522 af 23/12 1970 om fuldbyrdelse af europæiske straffedomme.

Det samarbejde, som danner grundlag for lovgivningen, eller som denne skal skabe mulighed for, kan foregå i forskellige *former* og have en mere eller mindre forpligtende karakter.

Den klassiske form er indgåelse af mellemfolkelige aftaler – traktater. Traktaterne kan være udformet ved særskilte forhandlinger mellem to eller flere lande, men bliver i stadig stigende omfang udarbejdet inden for rammerne af internationale organisationer som FN og Europarådet. I visse organisationer kan medlemsstaterne pålægges tilsvarende pligter gennem vedtagelse (enstemmig eller evt. med en nærmere angivet majoritet) fra en mellemfolkelig myndighed, som er oprettet ved aftale mellem de deltagende lande. Hvad enten der foreligger en traktat eller en bindende beslutning fra en international myndighed, får den gennemførte lovgivning her karakter af opfyldelse af en international forpligtelse. Sådan lovgivning omtales nedenfor under II.

I modsætning til dette formaliserede internationale samarbejde står det nedenfor under I omtalte nordiske lovsamarbejde, som ganske vist gennem Helsingforsaftalen har fået et traktatmæssigt grundlag, men hvor de enkelte lovgivningsprojekter ikke nedfældes i nogen traktat, men gøres til genstand for et mere uformelt og uforpligtende samarbejde. Et delvis tilsvarende lovsamarbejde på »frivilligt grundlag« finder i visse internationale organisationer sted gennem vedtagelse af henstillinger, »rekommandationer« (f.eks. i Europarådet) eller udarbejdelse af uforpligtende »modellove«.

Særlige lovgivningsproblemer opstår i forbindelse med De europæiske Fællesskaber. Dette skyldes først og fremmest, at en del bestemmelser i EF-traktaterne og i vedtagelser fra Fællesskabernes institutioner har umiddelbar virkning i Danmark. Også EF-bestemmelser, som ikke har denne virkning, kan imidlertid give anledning til særlige lovgivningsmæssige problemer. Lovgivning i tilknytning til EF-bestemmelser behandles derfor særskilt nedenfor under III.

I. Lovsamarbejde, der ikke foregår i forpligtende internationale former (Nordisk lovsamarbejde)

Et organiseret lovsamarbejde af denne type har for Danmarks vedkomme sin væsentligste betydning i forholdet til de andre nordiske lande, og de følgende bemærkninger vedrører derfor alene det nordiske lovsamarbejde.

Se herved v. *Eyben*, TfR 1960 . 298, *Frantz Wendt*: Nordisk Råd 1952-1978. Struktur, arbejde, resultater (1979), *Stig Strömholm*: Nordiskt samarbete i Festskrift til W.E. von Eyben 1982, 173-189 og forhandlingerne på det seksogtyvende nordiske juristmøde i Helsingfors 1972, hvor forhandlingerne især drejede sig om den grad af ensartethed, som burde tilstræbes. TfR 1988 indeholder s. 509-623 6 artikler om det nordiske lovsamarbejde.

A. Om dette samarbejdes *historie* skal kun gøres nogle få bemærkninger. Som et udgangspunkt kan nævnes »De nordiske Juristmøder«, der indledtes i 1872 (og som med afbrydelser fra 1905 til 1919 og fra 1939 til 1948 siden er afholdt hvert 3. år).

Se *Henrik Tamm*: De nordiske juristmøder 1872-1972 (1972).

Disse møders betydning har ikke mindst været, at de – navnlig i en tid, da det nordiske lovsamarbejde savnede sine nuværende organisatoriske former – var inspirationskilde for lovgivningsemners optagelse til fællesnordisk behandling. Det første resultat heraf var, at hvert af de 3 skandinaviske lande få år efter 1872 nedsatte kommissioner til i samarbejde at udarbejde udkast til nye veksellove. Dette arbejde førte til de ensartede skandinaviske veksellove af 1880. En betydelig udvidelse af samarbejdet betegnede nedsættelsen af de såkaldte civillovskommissioner, hvis samarbejde som resultat bl.a.

havde den nordiske købe- og aftalelovgivning, og familieretskommissionerne, hvis arbejde er grundlaget for en stort set ensartet skandinavisk ægteskabs- og myndighedslovgivning.

B. En redegørelse for *de senere års organisation* af det nordiske lovsamarbejde kan naturligt deles op i 2 spørgsmål: 1) organisationen af det arbejde, der tager sigte på at sikre, at et nordisk lovsamarbejde finder sted i passende omfang og med fornøden effektivitet – og 2) organisationen af samarbejdet vedrørende det enkelte lovgivningsemne.

1° a) Efter drøftelse på et skandinavisk justitsministtermøde i 1946 nedsattes et *nordisk udvalg for lovsamarbejde* (NUL) med to repræsentanter for hvert af de 5 nordiske lande. Udvalgets opgave var at følge med i nordisk lovgivning af interesse for lovsamarbejdet, give og modtage oplysninger angående revision af nordiske fælles love og alt andet lovgivningssamarbejde af fælles interesse og fremkomme med forslag om indledning af lovsamarbejde. Udvalget tog initiativet til, at en række emner blev taget op i nordisk lovgivningssamarbejde (erstatningsret, børnelovgivning, ægteskabsret, navneret, afbetalingslovgivning etc).

I 1959-60 skete en ændring af organisationsformen, idet udvalget afløstes af et *kontaktmandssystem*. I hvert af de nordiske lande udpegede regeringerne Justitsministeriets departementschef (eller tilsvarende embedsmand) som kontaktmand med hensyn til nordisk lovsamarbejde. Disse kontaktmænd fik nogenlunde ensartede arbejdsopgaver. Den danske kontaktmands opgave blev angivet i en skrivelse af 10/3 1960, hvorefter det påhvilede ham »at virke for fremme af det nordiske samarbejde inden for lovgivningens område« – herunder 1) »at følge med i påbegyndt og planlagt lovgivningsarbejde i Danmark og de andre nordiske lande« – 2) »på baggrund heraf i samarbejde med tjenestemænd i de andre nordiske lande, der har fået overdraget en tilsvarende opgave, at virke for, at enhver mulighed for samarbejde med henblik på tilvejebringelse af ensartede retsregler i de nordiske lande udnyttes« – 3) »i det hele taget at skabe kontakt mellem de interesserede centrale lovgivningsmyndigheder i de nordiske lande, hvor en sådan kontakt ikke i forvejen er til stede, hvilket navnlig kan være tilfældet, når en lovgivningsopgave ikke hører under samme fagministerium i de enkelte lande.« – Samtidig blev samtlige fagministerier opfordret til at holde kontaktmanden underrettet om beslutninger om at tage vigtige lovgivnings-spørgsmål op til løsning, uanset om lovudkast agtedes udarbejdet i kommissioner eller udvalg eller i vedkommende ministerium. I 1965 blev kontaktmandssystemet udbygget, således at der nu i hvert ministerium blev udpeget en kontaktmand for nordiske samarbejdsspørgsmål. De administrative chefer for de nordiske justitsministerier beholdt dog deres særlige opgaver m.h.t. det nordiske lovsamarbejde.

I 1974 nedsatte Nordisk Ministerråd, sammensat af justitsministrene, en *embedsmandskomité for lovgivningsspørgsmål* til afløsning af kontaktmandsordningen vedrørende det nordiske lovsamarbejde. Komiteen består af et medlem for hvert land (de hidtidige kontaktmænd).

På tilsvarende måde er de øvrige kontaktmandsordninger i vidt omfang blevet afløst af embedsmandskomiteer.

Herudover afholdes der møder mellem *retscheferne* i de nordiske justitsministerier med henblik på bl.a. gensidig orientering om igangværende og planlagte lovgivningsinitiativer.

b) Siden 1953 er der afholdt nordiske *justitsministermøder*. Ministrene mødes 2-3 gange årligt.

Siden oprettelsen af Nordisk Ministerråd i 1971 er disse møder ofte foregået inden for rammerne af ministerrådet.

Se herved Nordisk udredningsserie nr. 5/71.

På disse møder, hvori også medlemmerne af embedsmandskomiteen deltager, træffes afgørelser om, hvorvidt nye lovgivningsspørgsmål – eventuelt efter indstilling fra embedsmandskomiteen – skal tages op til fællesnordisk behandling, og der gøres status med hensyn til igangværende lovsamarbejde og træffes eventuelt i forbindelse hermed beslutninger om sådant arbejdes fremtidige tilrettelæggelse. Endvidere tager justitsministermøderne stilling til lovudkast, der foreligger som resultat af fællesnordisk kommissionsarbejde eller fællesnordiske drøftelser på embedsmandsplan. Afgørelsen kan gå ud på, at lovudkastene bør søges gennemført i den foreliggende form – på ændringer i udkastene, eventuelt således, at hidtidige uoverensstemmelser udjævnes – eller på, at gennemførelse af en fællesnordisk lovgivning på det pågældende område må opgives.

Endvidere tjener møderne som forum for udveksling af oplysninger om udviklingstendenser i landenes lovgivning og om administrativ praksis på visse områder samt for forberedelse til Nordisk Råds møder.

Det er klart, at justitsministermødernes emner i første række er den justitsministerielle lovgivning, men i hvert fald for så vidt angår *igangsætning* af nordisk lovsamarbejde på bestemte områder drøftes ofte – på grundlag af »bemyndigelser« fra andre fagministerier – spørgsmål, der hører under disses forretningsområde.

Ved siden af justitsministermøderne afholdes imidlertid i vidt omfang tilsvarende nordiske møder af andre fagministre. Når fremstillingen her særlig har angået justitsministermøderne, må det ses i sammenhæng med, at det nordiske lovsamarbejde hidtil i første række har fundet sted på den klassiske juras områder.

c) Som det tredje organ for tilrettelæggelsen af nordisk lovsamarbejde må nævnes *Nordisk Råd*, jf. samarbejdsoverenskomsten af 23/3 1962 mellem

Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige (Helsingforsaftalen), som senest ændret ved overenskomsten af 6/5 1985, samt lov nr. 185 af 28/4 1971 om nordisk samarbejde som senest ændret ved lov nr. 521 af 4/12 1985. Af de for lovsamarbejdet relevante bestemmelser i overenskomsten nævnes:

»De kontraherende parter skal fortsætte lovgivningssamarbejdet med henblik på at opnå den størst mulige overensstemmelse på privatrettens område« (art. 4), »De kontraherende parter bør tilstræbe ensartede bestemmelser om forbrydelser og strafferetlige retsfølger« (art. 5, stk. 1), »Samarbejdet mellem de nordiske lande finder sted i Nordisk Råd, i Det nordiske Ministerråd, samt på andre ministermøder, i særlige samarbejdsorganer og mellem fagmyndigheder« (art. 40), »Bestemmelser, som er blevet til efter samarbejde mellem to eller flere kontraherende parter, må ikke ændres af en part, medmindre de øvrige parter underrettes derom. Sådan underretning kræves dog ikke i hastende tilfælde, eller hvor det drejer sig om bestemmelser af mindre betydning« (art. 42), »Rådet kan vedtage rekommandationer og rette andre henvendelser eller afgive udtalelser til en eller flere af de nordiske landes regeringer eller til Ministerrådet« (art. 45), »Ministerrådet skal for hver ordinær session i Nordisk Råds Plenarforsamling give Rådet meddelelse om de foranstaltninger, der er truffet i anledning af Rådets rekommandationer og andre henvendelser« (art. 65).

En kodificeret udgave af samarbejdsoverenskomsten er trykt i *Nordisk statutsamling* 1984-86, der også indeholder andre konventioner, og som ajourføres.

De forslag, der indbringes for rådet, og de rekommandationer, rådet vedtager, angår jævnligt tilvejebringelse af en ensartet lovgivning. Rekommandationen kan gå ud på, at et emne bør tages op, og altså være anledningen til, at et lovsamarbejde igangsættes, men den kan også vedtages, efter at der i landene er udarbejdet udkast, og gå ud fra, at en lovgivning i overensstemmelse med udkastenes principper søges gennemført.

Nordisk Råd har imidlertid ikke alene beskæftiget sig med konkrete samarbejdsspørgsmål om lovgivningens område, men også med det nordiske lovsamarbejde som generelt problem.

På rådets fjerde session (1956) nedsattes således en stående komité – Nordisk Råds juridiske nemandskomité – til forberedelse af arbejdet i det juridiske udvalg, som rådet nedsatte under hver session, og til varetagelse af den videre behandling af de spørgsmål vedrørende nordiske statsborgeres retslige ligestilling, som ikke var henlagt til andre særlige organer. Det var komiteens opgave at bearbejde disse spørgsmål i samarbejde med vedkommende ministerier og departementer eller andre af komiteen udpegede sagkyndige og over for rådet at stille forslag til spørgsmålenes løsning. Disse opgaver er nu overgået til det juridiske udvalg, efter at dette er omdannet til et permanent organ, der også fungerer i perioderne mellem sessionerne. Udvalget holder flere gange om året fællesmøder med de nordiske justitsministre.

Ligeledes i 1956 vedtog rådet følgende rekommandation (nr. 11/1956):

»Nordisk Råd henstiller til regeringerne at drage omsorg for, at samarbejdet i lovgivningsspørgsmål med nordisk aspekt tilrettelægges således, at

den størst mulige overensstemmelse opnås mellem landenes lovgivning, og henleder i denne forbindelse særlig opmærksomheden på det ønskelige i, at samarbejdende kommissioner i de forskellige lande afgiver betænkning samtidig, at fællesnordiske lovforslag behandles samtidig i de forskellige landes parlamenter, samt i, at samarbejdet ved lovforberedelsen udstrækkes ud over kommissionsarbejdet i form af gensidig orientering mellem vedkommende embedsmænd og eventuelt tillige ved direkte forbindelse mellem de enkelte landes parlamentsudvalg eller forelæggelse af lovforslag for rådet, hvor disse fremgangsmåder kan antages at øge mulighederne for et fælles resultat af lovgivningssamarbejdet.«

Målsætningen og formerne for nordisk lovgivningssamarbejde har siden jævnligt været genstand for drøftelser, bl.a. på rådets 22. session i 1974, hvor de førte til vedtagelse af følgende rekommandation (nr. 1/1974):

»Nordisk Råd anbefaler Nordisk Ministerråd at lægge følgende principper til grund for videreudviklingen af det nordiske samarbejde på lovgivningsområdet i overensstemmelse med Helsingforsaftalen:

1) Målet for den videre udvikling af samarbejdet skal være dels et fortløbende samarbejde om aktuelle problemstillinger, dels en harmonisering eller såvidt muligt ensartet udformning af lovgivningen eller fælles lovgivningsforanstaltninger på områder, som egner sig til nordisk samarbejde.

2) Samarbejdet bør omfatte de traditionelle områder for lovgivningssamarbejdet og nye områder, hvor lovgivning bliver aktuel, således at lovgivningen og lovgivningsmetoderne tilpasses samfundsudviklingen i Norden.

3) Et program for det nordiske lovgivningssamarbejde på længere sigt fremlægges for Nordisk Råd i ministerrådets beretning om det nordiske samarbejde. Programmet kompletteres efterhånden, bl.a. under hensyntagen til resultatet af drøftelser mindst én gang årlig mellem ministerrådet og juridisk udvalg.

4) Der søges udviklet et samarbejdsmonster vedrørende lovgivningsområdet, som omfattes af lovgivningsprogrammet, hvorefter Nordisk Råd, normalt gennem juridisk udvalg, hvis det er muligt, får lejlighed til at udtale sig om betænkninger m.v., når udvalget anmoder om dette under behandlingen af programmet. Samtidig bør der gives udvalget mulighed for at gøre sig bekendt med det remissmateriale, som foreligger.«

Nordisk Råd, 22. session, 1. samling (1974) . 168-175 og 397-415.

Under Nordisk Råds session i 1987 blev spørgsmålet om lovgivningssamarbejdets form og målsætning på ny drøftet. Fra rådets side blev der udtrykt ønske om at styrke det fremadrettede aspekt i samarbejdet, således at vægten i højere grad lægges på de konkrete, fællesnordiske lovgivningsinitiativer og disses betydning for den enkelte borger.

Nordisk Råd, 35. session side 178-185.

Disse synspunkter har ministerrådet søgt at imødekomme i det efterfølgende lovgivningssamarbejde.

Beretning vedrørende det nordiske samarbejde 1987 side 53 ff.

2° Der skal dernæst gøres nogle bemærkninger om organisationen af *samarbejdet vedrørende de enkelte lovgivningsspørgsmål*.

a) Såfremt kommissioner eller udvalg nedsættes i de enkelte lande, vil samarbejdet foregå på den måde, at der ind imellem møderne i de nationale udvalg afholdes fællesnordiske møder med deltagelse af de nationale udvalgs medlemmer eller nogle af disse. Disse møder afholdes som regel først, når arbejdet på nationalt plan er ført så langt frem, at der er taget foreløbige standpunkter til en række vigtigere spørgsmål. Først på dette stadium foreligger tilstrækkeligt grundlag for en værdifuld udveksling af synspunkter og debat med henblik på at opnå ensartede løsninger.

Kommissionsarbejdet munder på sædvanlig måde ud i afgivelse af betænkning i hvert af landene. Disse betænkninger vil som regel indeholde, foruden kommissionens eget lovudkast, de udkast, der er udarbejdet af de andre landes kommissioner (ofte udformet som paralleltekster), samt en redegørelse for de nordiske forhandlinger, herunder en angivelse af de punkter, på hvilke ensartethed ikke har kunnet opnås, og af grundene hertil. Kommissionsbetænkningen vil naturligvis blive undergivet departemental behandling, og det nordiske samarbejde vil typisk fortsætte på dette stadium gennem møder mellem departementernes embedsmænd og - i fortsættelse heraf - drøftelser og beslutninger på nordisk møde mellem vedkommende fagministre - og eventuelle rekommandationer fra Nordisk Råd.

Det forekommer, at et lovgivningsspørgsmåls fællesnordiske behandling kun omfatter nogle af de nordiske lande. De andre lande vil dog alligevel kunne deltage i arbejdet gennem en observatør eller særlig sagkyndig; dennes opgave vil da som regel være at følge arbejdet i de andre lande og at forsyne de andre landes kommissioner med oplysninger samtidig med, at han gennem sit arbejde tilvejebringer et materiale af værdi med henblik på eventuelle senere reformer i det land, han repræsenterer.

b) Det forekommer naturligvis, at et nordisk lovsamarbejde omfatter emner, med hensyn til hvilke lovforberedelser i landene, eller nogle af disse, ikke er placeret i et udvalg, men sker rent departementalt. Det er klart, at samarbejdet i disse tilfælde finder sted gennem møder mellem ministeriernes tjenestemænd, typisk fulgt op - som nævnt ovenfor - af drøftelser på nordiske møder mellem ministrene.

c) Undertiden er nedsat fællesnordiske lovkomiteer. Et eksempel herpå er den stående nordiske strafferetskomité. Det påhviler denne komité, der nedsattes i 1960, og som består af et medlem fra hvert af de nordiske lande, at behandle spørgsmål vedrørende ensartet nordisk lovgivning på strafferet-

tens område, og at drøfte andre kriminalpolitiske spørgsmål af principiel karakter og fællesnordisk interesse.

3° Med hensyn til det nordiske lovsamarbejds *emnereds* skal her alene omtales de seneste års fællesnordiske lovgivning.

Som eksempler på danske love siden 1970'erne, der er gennemført i nordisk lovsamarbejde, kan nævnes:

Lov nr. 218 af 27/5 1970, mønsterlov.

Lov nr. 498 af 23/12 1970 om udlevering til andet nordisk land i anledning af visse beslutninger om forsorg eller behandling.

Lov nr. 289 af 9/6 1971 om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.

Lov nr. 294 af 23/5 1973 om ændring af søloven og loven om gennemførelse af konventionskonventionen af 1924.

Lov nr. 320 af 13/6 1973 om ændring af straffeloven m.m. (§ 1, nr. 14: fradrag for varetægtsfængsel).

Lov nr. 370 af 13/6 1973 om aktieselskaber.

Lov nr. 182 af 7/5 1975 om nordisk vidnepligt.

Lov nr. 158 af 6/5 1980 om nordiske faderskabsafgørelser.

Lov nr. 275 af 9/6 1982 om køb på kredit

Lov nr. 228 af 23/5 1984 om erstatningsansvar

Lov nr. 230 af 6/6 1985 om ændring af myndighedsloven (fælles forældremyndighed).

4° Endelig skal gøres nogle bemærkninger om det nordiske lovsamarbejds *formål og værdi*.

Det er i paragraffens indledning nævnt, at sådan lovgivning undertiden gennemføres som et grundlag for praktisk samarbejde mellem landenes eksekutive myndigheder. Det drejer sig her om spørgsmål, der traditionelt reguleres gennem traktater. Når dette da undlades i forholdet mellem de nordiske lande, er tanken den, at viljen til samarbejde hos disse landes myndigheder er så selvfølgelig, at en traktatmæssig forankring er upåkrævet. Og det kan have en ideel værdi at markere dette ved at undlade traktatindgåelse og indskrænke sig til – i det omfang, det efter den nationale retstilstand er nødvendigt – at tilvejebringe en ensartet lovgivning, der afgiver hjemmel for myndighedernes gensidige bistand. Eksempler, der illustrerer denne gruppe af tilfælde, er den nordiske udleveringslovgivning, lovgivningen om samarbejde med hensyn til fuldbyrdelse af straf m.v. samt lovgivningen om nordisk vidnepligt.

Det forekommer dog også, at et retsområde reguleres ved konventioner blandt de nordiske lande. Som eksempel kan nævnes konkurskonventionen fra 1934, senest ændret i 1983, den nordiske konvention om social tryghed, Lovt. C 50 af 21/4 1982, og den nordiske sprogkonvention Lovt. C 16 af 10/3 1987. Det må afgøres ud fra de overvejelser, der er anført i afsn. II, hvordan disse konventioner skal gennemføres. Som eksempel på gennemførelse ved en lov, se lov nr. 300 af 8/6 1977 om anerkendelse og fuldbyrdelse af nordiske afgørelser om privatretlige krav m.v.

I langt de fleste tilfælde er formålet med lovsamarbejdet imidlertid blot at opnå en ensartet lovgivning og de mere umiddelbare fordele, som anses for-

bundet hermed. Disse fordele kan naturligvis være af praktisk karakter. Det er således let at se, at det med henblik på handelssamkvem er hensigtsmæssigt, at de nordiske lande har ensartede regler om aftaler, misligholdelse af køb, veksler, checks osv. Alligevel er det ikke altid sådanne praktiske hensyn, som er begrundelsen for lovsamarbejdet. Når ensartethed alligevel tilstræbes, er det ikke mindst på grund af den ideelle værdi, man tillægger en nordisk retsenhed som markering af et bestående kulturfællesskab.

Dette fællesskab består, selv om de nordiske lande har valgt en forskellig tilknytning til EF, men spørgsmålet om muligheden for at videreføre et nordisk lovsamarbejde, når Danmark også måtte medvirke til en lovharmonisering mellem EF-landene, har flere gange været drøftet, bl.a. på de nordiske juristmøder.

Hidtil er det dog kun få af de retsområder, der traditionelt har været genstand for nordisk lovsamarbejde, der også er søgt harmoniseret i EF. Som eksempel kan nævnes *handelsagenter*, hvor EF's direktiv af 18/12 1986 (86/653, EF-Tidende 1986 L 382/17) vil nødvendiggøre en ændring af kommissionsloven, der blev vedtaget i 1917 i nordisk samarbejde. Reglerne om *produktansvar* ville også være et naturligt emne for nordisk samarbejde, men her har EF med et direktiv af 25/7 1985 (85/374, EF-Tidende 1985 L 210/29) harmoniseret EF-landenes retsregler. Endelig må det fremhæves, at *selskabslovgivningen* i Danmark er blevet gennemgribende ændret efter medlemskabet af EF som følge af en række EF-direktiver. Dette område var også tidligere genstand for nordisk lovsamarbejde.

Netop på grund af de nævnte retsområders økonomiske betydning, er der dog grund til at antage, at en ændring af lovgivningen i de nordiske lande i disse tilfælde under alle omstændigheder måtte ske med betydelig hensyntagen til retsreglerne i de europæiske lande, der udgør de vigtigste samhandels partnere.

Det bør også nævnes, at der mellem Danmark og de øvrige nordiske lande er etableret en uformel konsultationsordning vedrørende EF-kommissionens forslag til harmonisering af bl.a. industriprodukter.

Tanken er, at hvis man i de nordiske lande, der har et ensartet syn på arbejdsmiljø- og miljøpolitik, kan indtage en fælles holdning til udarbejdelsen af strengere krav til industriprodukter, vil det blive lettere for Danmark at argumentere for, at disse krav skal være gældende i EF.

Konsultationsproceduren er etableret på forslag af Folketingets Markedsudvalg under indtryk af det forventede hurtige harmoniseringsarbejde efter vedtagelsen af Europæisk Fælles Akt og ønsket om at gennemføre et indre marked i EF, se Folketingets Markedsudvalgs beretning af 14/11 1986.

Tilsvarende konsultationsordninger findes på andre områder, f.eks. vedrørende spørgsmål om udlændingelovgivning, og i det hele taget ydes der gen-

nem det nære nordiske lovgivningssamarbejde et betydeligt bidrag til den gensidige påvirkning af landenes udviklingstendenser lige fra den langsigtede planlægning af lovgivningsinitiativer til den administrative praksis på enkeltområder.

II. Lovgivning i tilknytning til traktatindgåelse

Fremstillingen i dette afsnit tager først og fremmest sigte på internationale forpligtelser i henhold til traktater, men kan som anført i paragraffens indledning også få betydning i tilfælde, hvor den internationale forpligtelse påtages gennem Danmarks deltagelse i en international organisation, hvis vedtagelse er bindende for medlemsstaterne (for eksempler herpå se *Max Sørensen: Folkeret* . 20 ff). Om vedtagelser fra institutionerne i De europæiske Fællesskaber henvises dog til fremstillingen nedenfor under III.

Det vil føre for vidt i denne sammenhæng at redegøre nærmere for regler og praksis i forbindelse med forberedelse og indgåelse af traktater.

Om de statsretlige og folkeretlige regler herom henvises til *Poul Andersen* . 478, *Ross I* 377, *Ross: Folkeret* §§ 6 og 14, *Max Sørensen* . 271 og *Ole Espersen: Indgåelse og opfyldelse af traktater* (1970).

Her skal alene redegøres for visse spørgsmål vedrørende parlamentarisk medvirken i forbindelse med traktatindgåelse:

A) Folketingets samtykke til selve indgåelsen (ratifikationen) og

B) lovgivningen til den traktatmæssige forpligtelses opfyldelse.

I det teoretiske princip lader disse to spørgsmål sig let adskille:

Efter grundlovens § 19 kræves Folketingets samtykke til indgåelse af to typer traktater (idet der bortses fra reglen om territoriale forandringer): 1) traktater til hvis opfyldelse Folketingets medvirken (typisk gennem lovgivning) er nødvendig og 2) traktater, der pålægger Danmark forpligtelser, som i øvrigt er af større betydning. Dette samtykke kan gives ved simpel folketingsbeslutning (det er denne fremgangsmåde, § 19 har for øje), men naturligvis også i lovsform, jf. ovenfor i § 1 om lovgivningsmagtens kompetence.

Indeholder traktaten en forpligtelse, til hvis opfyldelse der efter de almindelige statsretlige kompetenceregler kræves ny lovgivning, må denne gennemføres på sædvanlig måde inden traktatens ikrafttræden.

I praksis er sondringen mellem Folketingets samtykke til traktatindgåelse og dets medvirken ved traktatopfyldelse imidlertid ikke så skarp.

A. Samtykke til indgåelse af den folkeretlige forpligtelse

1° Vedrører samtykket bestemte, allerede udarbejdede traktater eller traktatudkast, der kan opfyldes uden lovændring, gives det i form af en simpel

folketingsbeslutning. Hvis traktaten til sin opfyldelse kræver ny lovgivning eller ændring af bestående love, er det derimod unødvendigt at fremsætte forslag til en særskilt folketingsbeslutning om ratifikationssamtykket, såfremt den nødvendige lovgivning gennemføres inden ratifikationen. I disse tilfælde er det end ikke nødvendigt at lade samtykket fremtræde som en udtrykkelig bestemmelse i den lov, der tjener til opfyldelse af traktaten. Dette er uden videre klart i de tilfælde, hvor ratifikationssamtykket alene kræves, fordi Folketingets medvirken er nødvendig ved traktatens opfyldelse, og hvor man derfor gennem lovens vedtagelse fjerner den eneste begrundelse for kravet om samtykke. Det må imidlertid også gælde, hvor den folkeretlige forpligtelse i øvrigt er af større betydning. Det forhold, at lovgivningsmagten bevidst indretter retstilstanden således, at den harmonerer med en bestemt traktat, må i sig selv opfattes som et stiltiende samtykke til indgåelse af traktaten.

Se herom *Betænkning nr. 682/73* om kundgørelse og opfyldelse af traktater. 16. *Ole Espersen* . 71, *Max Sørensen* . 279 og *Ross I* . 387-388.

Hvis regeringen vil opfatte en lovs vedtagelse som et stiltiende samtykke til indgåelse af en bestemt traktat, må dette dog fremgå af bemærkningerne til lovforslaget, og traktatteksten bør normalt optages som bilag til bemærkningerne.

Politiske hensyn kan i særlige tilfælde tale for, at der i loven optages et udtrykkeligt ratifikationssamtykke – især hvor den lovændring, som er nødvendig for opfyldelse af traktaten, isoleret set er af underordnet betydning, medens traktatens indgåelse anses for et vigtigt politisk skridt.

Som eksempel på et udtrykkeligt ratifikationssamtykke i en lov, der i øvrigt vedrører traktatopfyldelsen, kan nævnes § 1 i lov nr. 447 af 11/10 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber og § 1 i lov nr. 520 af 4/12 1985 om EF's udvidelse med Spanien og Portugal.

2° *Forhåndssamtykke* til indgåelse af fremtidige, endnu ikke udarbejdede traktater gives normalt i lovsform – ofte ved en særskilt bestemmelse i den lov, hvis almindelige regler skal kunne fraviges ved traktaterne.

Det kan være vanskeligt at afgøre, hvorvidt en lovbestemmelse om traktatindgåelse indeholder et sådant forhåndssamtykke, eller om den alene eller evt. tillige tilsigter på forhånd at indrette lovgivningen således, at de fremtidige traktater kan opfyldes uden lovgivers medvirken (»forhåndsin-korporering«). En bestemmelse med det sidstnævnte formål medfører naturligvis, at særskilt samtykke til indgåelse af de fremtidige traktater kun er nødvendigt i det omfang, de traktatmæssige forpligtelser »i øvrigt er af større betydning«.

Som eksempel på en sådan tvivlsom bestemmelse kan nævnes værnepligtslovens (lov nr. 213 af 30/5 1980) § 1, stk. 2: »Den, der tillige er statsborger i en fremmed stat, kan af indenrigsmi-

nisteren fritages for værnepligt, såfremt dette er fastsat ved gensidig overenskomst med den pågældende stat.«

For at undgå tvivl bør lovbestemmelser, der tilsigter at give et forhåndssamtykke til indgåelse af fremtidige traktater uden hensyn til den konkrete traktatmæssige forpligtelses større eller mindre betydning, udskilles fra de bestemmelser i loven, der tager sigte på opfyldelsen af de fremtidige traktater. I *Betænkning 682/73* . 55 findes følgende model for et sådant forhåndssamtykke: »Regeringen kan indgå traktater om...«

Som eksempler på love, der er i overensstemmelse hermed, kan nævnes lov nr. 227 af 3/6 1967 om fælles grænseekspedition § 1: »Regeringen kan afslutte overenskomster med andre stater om fælles grænseekspedition«, DSB-loven, nr. 245 af 8/6 1977 § 2: »Regeringen kan indgå konventioner med andre stater om befordring af personer, bagage og gods«, Toldloven (lovbekendtgørelse nr. 610 af 14/10 1988) § 111, stk. 1: »Inden for rammerne af denne lovs bestemmelser kan finansministeren indgå overenskomster med fremmede stater om samarbejde til bekæmpelse af smugleri...« og § 80 a i Arveloven, indsat ved lov nr. 259 af 22/5 1974: »Regeringen kan indgå overenskomst med andre stater om forholdet mellem dansk og fremmed rets regler om testamenteres gyldighed«. Den sidstnævnte bestemmelse blev indsat under folketingsbehandlingen efter ønske fra udvalget, der lagde »vægt på at få præciseret, at bestemmelserne vedrører såvel Folketingets samtykke til indgåelse af overenskomster af den i bestemmelserne nævnte art (det citerede første punktum) som indretning af lovgivningen med henblik på opfyldelse af sådanne overenskomster (de følgende punkummer)«, se Folketingstidende 1973/74 (2. samling), tillæg B, spalte 275.

Principielle statsretlige synspunkter tilsiger, at et sådant generelt forhåndssamtykke normalt kun gives inden for ret snævert begrænsede sagsområder, hvor indholdet og konsekvenserne af fremtidige traktater nogenlunde let kan overskues.

Om et tilfælde, hvor folketingsudvalget anså et forhåndssamtykke i et lovforslag som for omfattende, se den ovenfor citerede betænkning over forslaget til lov nr. 259 af 22/5 1974.

B. Lovgivning til opfyldelse af den folkeretlige forpligtelse

Den almindelige folkeret stiller ikke krav til formen for opfyldelsen af traktatmæssige forpligtelser.

Se *Ole Espersen* . 125-131. Se endvidere Justitsministeriets nedennævnte redegørelse i NTiR 1971 . 65, afsnit I, punkt 2, hvor det fremhæves som afgørende i folkeretlig henseende, at der faktisk sker en løbende opfyldelse af traktatens bestemmelser i dansk forvaltning og retspleje.

Medmindre traktaten selv fastsætter andet (se f.eks. art. 7 i Haagerkonventionen om lovvalget ved internationale løsøre køb, hvorefter konventionens artikler 1-6 skal gennemføres i de kontraherende parter lovgivning), er det derfor overladt til den enkelte stats egen retsorden, i hvilken form opfyldelsen skal ske, og herunder i hvilket omfang og på hvilken måde traktaten bør give anledning til lovgivning.

Grundloven indeholder ikke nogen til § 19 svarende generel bestemmelse om opfyldelsen af folkeretlige forpligtelser.

Derimod indeholder § 20 en speciel regel om opfyldelsesmåden for traktater, der tillægger mellemfolkelige myndigheder beføjelser, som efter *grundloven* alene tilkommer danske myndigheder.

Det har imidlertid fra langt tilbage i tiden ligget fast i *dansk retsopfattelse*, at en gyldigt indgået traktat ikke uden videre kan håndhæves af danske domstole eller af danske administrative myndigheder på lige fod med, end-sige forud for, en sædvanlig dansk lov. Hvis en traktatbestemmelse fastsætter noget, der er i strid med en udtrykkelig dansk retsregel, skal denne og ikke traktatbestemmelsen anvendes af danske myndigheder; og en traktatbestemmelse kan ikke erstatte en manglende hjemmel i gældende intern dansk ret i tilfælde, hvor sådan hjemmel kræves som grundlag for de danske myndigheders virksomhed.

Justitministeriets forannævnte redegørelse afsnit I, pkt. 4, og *Ole Espersen* . 155-170. Om tilfælde, hvor en bestående traktatmæssig forpligtelse i sig selv kan få betydning for fortolkningen eller anvendelsen af en dansk retsregel (»fortolkningsreglen« og »formodningsreglen«) se redegørelsen afsnit I, punkt 6 b, *Ole Espersen* . 229 og 387. Rækkevidden af fortolknings- og formodningsreglen er nærmere belyst af *Niels Madsen* i Højesteret 1661 – 1986 . 33-43. Spørgsmålet om nødvendigheden af at inkorporere Den europæiske Menneskerettighedskonvention er drøftet i flere artikler, se *Gulmann* i *Juristen* 1988 . 285 med henvisninger.

Stadig med forbehold for tilfælde, hvor den enkelte traktat kræver opfyldelse i form af lovgivning, må de konkrete overvejelser om, i hvilket omfang og på hvilken måde indgåede traktater bør give anledning til lovgivning, tage udgangspunkt i den forannævnte retsopfattelse og i de almindelige statsretlige synspunkter om lovgivningsmagts kompetence og dens forhold til administrationen, som er nævnt foran i § 1.

1° I hvilket omfang er opfyldelseslovgivning nødvendig?

a) *Spørgsmålet om opfyldelse gennem lovgivning opstår ikke*, hvis traktaten kan opfyldes ved udøvelse af regeringens mellemfolkelige handleevne efter *grundlovens* § 19 (f.eks. traktater om afgørelsesmåden for tvistigheder mellem stater, om et almindeligt udenrigs- eller forsvarspolitisk samarbejde eller om deltagelse i internationale organisationer uden besluttende myndighed) eller i kraft af administrationens udførelse af dens almindelige forvaltningsopgaver (f.eks. aftaler om udveksling af oplysninger eller om anden gensidig bistand mellem de deltagende landes statslige myndigheder, når den ikke gør indgreb i privates retsstilling). Det samme gælder i almindelighed traktater om foretagelse af handlinger, som i Danmark alene kræver bevillingsmæssig hjemmel (f.eks. aftaler om fælles statslige forskningsprojek-

ter eller om ydelse af økonomisk bistand til et andet land – her kræves dog naturligvis hjemmel i en bevillingslov eller samtykke fra Finansudvalget) eller aftaler, som er et udslag af statens privatretlige handleevne (f.eks. køb eller salg af ambassadebygninger i udlandet). I alle disse tilfælde er der tale om foranstaltninger, *hvor det almindelige legalitetsprincips krav om lov-hjemmel ikke gælder.*

Se Ole Espersen . 106-113.

b) Lovgivning til opfyldelse af en konkret traktatmæssig forpligtelse kommer heller ikke på tale, hvis allerede *den gældende lovgivning* med sikkerhed fører til det resultat, som traktaten tilsigter. I praksis undlades lovgivning i vidt omfang også, blot traktaten kan opfyldes eller må formodes at blive opfyldt på grundlag af gældende lovgivning, retspraksis eller sædvane-ret. Hvor muligheden for at opfylde den traktatmæssige forpligtelse beror på administrationens udøvelse af en skønsmæssig beføjelse efter gældende lov eller på en bestemt fortolkning af en gældende lovbestemmelse, gøres administrationen og domstolene ofte opmærksom på den traktatmæssige forpligtelse ved udsendelse af et cirkulære eller en vejledning.

Som eksempel kan nævnes Justitsministeriets cirkulære nr. 77 af 9/5 1967 om udgifter til tolk i forbindelse med straffesagers behandling.

Se i øvrigt om disse tilfælde, hvor lovgivning undlades på grundlag af en konstatering af overensstemmelse mellem den traktatmæssige forpligtelse og gældende dansk ret (»normharmonik») *Betænkning 682/73* . 21. Om en evt. statsretlig pligt til at udnytte skønsmæssige beføjelser i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser, se *Ole Espersen* . 385 og Justitsministeriets redegørelse, afsnit I, punkt 5 a.

Endelig er opfyldelse ved formel lov unødvendig, såfremt der i gældende lov findes fornøden hjemmel for administrationen til at opfylde den traktatlige forpligtelse ved anordning.

I disse tilfælde kan der siges at foreligge »normharmonik« i forhold til loven, ligesom der også her kan rejses spørgsmål om en statsretlig forpligtelse for administrationen til at udnytte myndigheden i overensstemmelse med den traktatlige forpligtelse.

Den pågældende bemyndigelse behøver ikke udtrykkeligt at sigte på traktatopfyldelse, men der må naturligvis ikke i lovens ord eller forarbejder være holdepunkter imod en sådan anvendelse.

c) Omvendt er lovgivning naturligvis nødvendig, når en opfyldelse af den traktatmæssige forpligtelse ville stride mod gældende dansk ret, eller når der i den gældende lovgivning mangler fornøden hjemmel for de foranstaltninger, som traktaten kræver.

2° Lovgivningens udformning

I det omfang, lovgivning findes nødvendig eller hensigtsmæssig til opfyldelse af traktatmæssige forpligtelser, kan udformningen af denne lovgivning give anledning til flere spørgsmål:

tede protokol om erhvervelse af statsborgerskab«. I nyere love ses den formulering anvendt, at »bestemmelserne i konventionen om ... gælder her i landet«. Loven indeholder herudover kun enkelte undtagelsesbestemmelser eller bemyndigelser til ministeren. Se lov nr. 188 af 9/5 1984 om gennemførelse af konvention om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser.

Inkorporeringsmetoden kan kun anvendes i forhold til traktatbestemmelser, hvis regler direkte tager sigte eller dog efter deres formulering lader sig anvende på nationalretlige retssubjekter (borgere, virksomheder eller myndigheder). En internretlig henvisning til traktatbestemmelser, som i deres formulering alene angiver de kontraherende stater som forpligtede eller berettigede, giver normalt hverken borgerne eller de retsanvendende myndigheder tilstrækkelig vejledning.

Se som illustration af denne betingelse de traktatformuleringer, som er gengivet i *Betænkning 682/73* . 46.

Det er endvidere en betingelse for en konsekvent anvendelse af inkorporeringsmetoden, at traktatbestemmelsen er fuldstændig og udtømmende. Hvis bestemmelsen giver de kontraherende stater et valg mellem forskellige ordninger ved den interne gennemførelse eller en adgang til at fravige bestemmelsen, må en henvisning i hvert fald suppleres med danske regler.

Eksempler til illustration af denne betingelse findes i *betænkning 682/73* . 47.

For de tilfælde, hvor betingelserne for at anvende inkorporeringsmetoden er opfyldt, foretager *Betænkning 682/73* på side 48-49 en afvejning af fordele og ulemper ved de to metoder.

Omskrivningsmetoden tillader anvendelse af en systematik og en formulering, som borgerne og de retsanvendende myndigheder er fortrolige med fra andre danske love. Traktatbestemmelser, som alene har betydning i andre retssystemer, kan udelades ved den danske omskrivning. Har Danmark ved ratifikationen benyttet sig af en evt. adgang til at fravige visse af traktatens bestemmelser, kan fravigelsen finde direkte udtryk ved omskrivningen. Giver traktaten valgfrihed mellem flere ordninger, eller forudsætter den i øvrigt nationale gennemførelsesforskrifter, kan disse indpasses i den omskrevne tekst. Endelig giver metoden mulighed for at fjerne fortolknings tvivl eller terminologiske uklarheder i traktatteksten.

Især den sidstnævnte fordel afslører samtidig omskrivningsmetodens største ulempe: risikoen for mangelfuld opfyldelse. Samtidig kan omskrivningsmetoden tilsløre, at reglerne har et traktatmæssigt udspring, således at de retsanvendende myndigheder ikke lader hensynet til traktatopfyldelsen indvirke på fortolkningen.

Inkorporeringsmetoden er bedst egnet til at sikre korrekt opfyldelse af den traktatmæssige forpligtelse. Dens i praksis væsentligste fordel er dog, at den betyder en arbejdsbesparelse for lovgivningsmagten og centraladmi-

nistrationen. Betænkningen forudsætter, at den inkorporerede traktat offentliggøres i Lovtidende C, og anfører som en ulempe, at brugerne og de retsanvendende myndigheder må søge flere steder for at få den samlede tekst. Det foreslås at afhjælpe denne ulempe ved en rettidig kundgørelse af traktatteksten og optagelse af denne i særtryk af loven.

Denne fremgangsmåde er da også valgt i forbindelse med lov nr. 252 af 18/6 1968 om diplomatiske forbindelser. Det ses imidlertid også, at konventionsteksten optages som bilag til loven og trykkes i Lovtidende A. Dette gælder lov nr. 188 af 9/5 1984 om lovvalgskonventionen og lov nr. 323 af 4/6 1986 om international fuldbyrdelse af straf m.v., der som bilag har to konventioner, der gengives både på dansk og engelsk. Se endvidere lov nr. 733 af 7/12 1988, international købelov. Domskonventionen er ikke optaget som bilag til lov nr. 325 af 4/6 1986, men blev optaget som bilag til bekendtgørelse nr. 724 af 22/10 1986 om lovens ikrafttræden.

Betænkningen når til den konklusion, at valget mellem de to metoder må træffes i det enkelte tilfælde ud fra en afvejning af deres fordele og ulemper set i forhold til den konkrete traktattekst. Udvalget finder dog, at inkorporeringsmetoden muligvis vil kunne anvendes med fordel i noget større omfang end hidtil.

Blandt de omstændigheder, der kan få betydning ved den konkrete afvejning, kan fremhæves (betænkningen side 43-44): om traktatens sprogbrug gør den let at forstå og anvende for de berørte myndigheder og borgere; om traktatens regler kun har betydning for en begrænset kreds eller har en meget teknisk karakter (disse omstændigheder kan tale for inkorporering); om de pågældende regler naturligt hører hjemme i et mere omfattende lovkompleks; om opfyldelse kan ske blot ved ophævelse eller ændring af en gældende lovbestemmelse; om traktaten under alle omstændigheder forudsætter udfærdigelse af supplerende nationale forskrifter, f.eks. om straf (disse omstændigheder kan tale for omskrivning).

Side 53-54 opstiller udvalget nogle skematiske modeller til illustration af inkorporeringsmetoden:

Hvis traktatens anvendelsesområde fremgår klart af traktatteksten og enten ikke kan fraviges eller ikke ønskes fraveget, kan følgende formulering tænkes:

»Bestemmelserne i traktaten (evt. Bestemmelserne i art. . . i traktaten) af . . . (dato for traktatens vedtagelse) om . . . (emne), jf. bekendtgørelse nr. . . af . . i Lovtidende C, gælder her i landet. Traktaten træder i kraft den . . .«

Hvis traktaten efter sin ordlyd kun gælder i forholdet mellem de kontraherende lande, men dens regler ønskes anvendt generelt her i landet (eks.: Loven om diplomatiske forbindelser) kan ordene »gælder her i landet« erstattes af: »tillægges almindelig gyldighed her i landet«.

Hvis det omvendt skønnes hensigtsmæssigt at begrænse eller præcisere anvendelsesområdet, kan dette f.eks. ske på en af følgende måder:

»For statsborgere fra lande, der har tiltrådt traktaten af . . . osv., gælder de i traktaten fastsatte bestemmelser« eller »Personer og virksomheder, der er omfattet af traktaten af . . . osv., har de rettigheder, der følger af traktaten«.

Formuleringer af sidstnævnte typer er samtidig egnede til at præcisere, hvilke bestemmelser i traktaten der tillægges gyldighed i dansk ret. De bør derfor foretrækkes ved traktater, hvor en væsentlig del af bestemmelserne – udover de sædvanlige bestemmelser om undertegnelse, ratifikation og ikrafttræden – er uden betydning på det nationale plan, men hvor en opregning af de relevante artikler (jf. første model) ikke skønnes hensigtsmæssig.

Hvis traktatens ikrafttrædelsestidspunkt ikke kendes ved lovens vedtagelse (f.eks. fordi det nødvendige antal ratifikationer fra andre lande endnu ikke er nået), kan ikrafttrædelsesreglen formuleres således:

»... gælder her i landet efter traktatens ikrafttræden.

Stk. 2. Tidspunktet for traktatens ikrafttræden bekendtgøres af ...ministeren«.

Hvis der som følge af traktatens formulering er behov for en delvis omskrivning, kan denne foretages i de følgende paragraffer. Skønnes det hensigtsmæssigt at overlade denne omskrivning til administrationen, kan der indsættes en bemyndigelse hertil, jf. nedenfor under c.

b) Den eneste betingelse for anvendelse af omskrivningsmetoden er, at der allerede foreligger en traktattekst. Ønskes lovgivningen på forhånd indrettet med henblik på *opfyldelse af fremtidige traktatmæssige forpligtelser*, må man enten bemyndige administrationen til at foretage opfyldelsen, jf. nedenfor under c, eller anvende inkorporeringsmetoden (forhåndsinkorporering). Det er en forudsætning for anvendelse af denne metode, at de fremtidige traktater forventes at få en udformning, der gør dem egnede til direkte anvendelse i den interne ret (se ovenfor under a). Ligesom ved forhåndssamtykke (se ovenfor under A 2°) tilsiger principielle statsretlige synspunkter, at forhåndsinkorporering kun anvendes inden for ret snævert begrænsede sagsområder, hvor indholdet og konsekvenserne af de fremtidige traktater nogenlunde let kan overskues.

Det følger heraf, at metoden især anvendes i tilfælde, hvor hensynet til fremtidige traktatmæssige forpligtelser kan nødvendiggøre begrænsede undtagelser fra lovgivningens almindelige regler. For sådanne tilfælde opstiller udvalget i betænkningen side 54 følgende modeller:

Hvis kun en enkelt lovregel skal kunne fraviges, kan henvisningen indarbejdes i denne regel: »... medmindre andet følger af traktatlige forpligtelser.«

Skal undtagelsen omfatte flere bestemmelser, kan det ske ved en bestemmelse, der f.eks. formuleres således: »Bestemmelserne i §§ ... fraviges i det omfang, traktatlige forpligtelser gør det nødvendigt.«

Hvis man derimod ved henvisningen vil give mulighed for en direkte, positiv regulering af et vist område gennem fremtidig traktatindgåelse, kan følgende model anvendes:

»Bestemmelser i traktater om ..., som er indgået af Danmark, finder anvendelse her i landet«.

En sådan formulering må antages at give de fremtidige traktater mulighed for at fortrænge ældre danske lovbestemmelser i det omfang og så længe, traktaten gælder for Danmark. Dette kan dog evt. tydeliggøres ved tilføjelsen: »... uanset om de fraviger bestemmelserne i denne lov (eller: i lovgivningen i øvrigt)«.

Som anført foran under A 2° bør det ved forhåndsinkorporering tydeliggøres, om bestemmelsen tillige indeholder et forhåndssamtykke til indgåelsen, medmindre det på forhånd er klart, at traktaterne ikke vil medføre forpligtelser »af større betydning«.

Som eksempler fra tidligere lovgivningspraksis kan nævnes lov nr. 227 af 3/6 1967 om fælles grænseekspedition, § 2, DSB-loven, nr. 245 af 8/6 1977 § 2 og § 80 a i arveloven, indsat ved lov nr. 259 af 22/5 1974. De to sidstnævnte bestemmelser fastsætter udtrykkeligt, at traktater-

ne først finder anvendelse efter deres bekendtgørelse. At traktaterne ikke finder anvendelse, før de folkeretligt er trådt i kraft for Danmark, er nok en selvfølge i disse tilfælde. I andre situationer kan det imidlertid godt tænkes, at den inkorporerede traktat skal anvendes, selv om den ikke folkeretligt er trådt i kraft. Dette gælder således lovvalgskonventionen, jf. lov nr. 188 af 9/5 1984, der trådte i kraft den 1/7 1984, selv om konventionen ikke var trådt i kraft.

Som eksempel på en lovbestemmelse, der giver traktater mulighed for at begrænse lovens almindelige regler, kan nævnes næringsloven, nr. 601 af 10/12 1975 § 3, stk. 1.

c) *Bemyndigelser til administrationen* til at fastsætte regler med henblik på opfyldelse af traktatlige forpligtelser kan forekomme i forhold til både eksisterende og fremtidige traktater.

De synspunkter vedrørende arbejdsdelingen mellem Folketing og regering, som er anført ovenfor i § 1, kan i princippet også anvendes på bemyndigelser til traktatopfyldelse. I forhold til eksisterende traktater er det imidlertid ikke så meget den principielle og politiske betydning af selve traktatreguleringen, der kan tale mod en bemyndigelse, som det spillerum for udøvelse af en selvstændig beslutningsmyndighed, traktaten måtte levne ved opfyldelsen. Ved bemyndigelser til opfyldelse af fremtidige traktater gennem anordning er der næppe grund til at trække snævrere grænser end ved forhåndsinkorporering, jf. ovenfor under b.

Herom og om forholdet til grundlovens »delegationsforbud«, se *Ole Espersen* . 309-18, cfr. dog delvis *Max Sørensen* i *Juristen* 1971 . 147.

I praksis bliver der især behov for bemyndigelser dels til opfyldelse af fremtidige traktater, der ikke forventes at være egnede til inkorporering ved forhåndsinkorporering, dels i forbindelse med bestemmelser, som inkorporerer traktater, hvori enkelte regler nødvendiggør en omskrivning.

En model for bemyndigelsesbestemmelser af sidstnævnte art findes i *Betænkning 682/73* . 54: »... (inkorporeringsbestemmelsen).

Stk. 2. ...ministeren fastsætter regler med henblik på opfyldelsen af traktatens art ...«

Kræver artiklen visse handlinger belagt med straf, kan der fortsættes: »For overtrædelse af sådanne regler kan der fastsættes straf af ...«

Hvis det anses for usikkert, om der bliver behov for udfyldende regler, kan bemyndigelsen evt. formuleres således:

»Stk. 2. ...ministeren kan om nødvendigt fastsætte nærmere regler med henblik på opfyldelsen«.

Denne formulering kan også anvendes som supplement til en bestemmelse om forhåndsinkorporering af traktater, hvis det ikke anses for sikkert, at disse altid vil blive udformet med henblik på direkte anvendelse i intern ret.

Ventes det, at traktaterne vil blive udformet således, at en omskrivning er mest hensigtsmæssig, kan bemyndigelsen evt. formuleres således:

»... ministeren kan fastsætte regler med henblik på opfyldelse af traktater om ... (eller, hvis bemyndigelsen føjes til en regel om forhåndssamtykke: »... ministeren fastsætter regler med henblik på opfyldelsen af traktater, som er indgået i henhold til ... (bestemmelsen om forhåndssamtykke))«.

Om nødvendigt kan der som nyt stykke tilføjes:

»For overtrædelse af sådanne regler kan der i det omfang, opfyldelsen af traktaterne gør det nødvendigt, fastsættes straf af ...«

Viser det sig mod forventning, at en fremtidig traktat egner sig til inkorporering, er der intet til hinder for, at den ministerielle bekendtgørelse udformes med henblik herpå.

III. Lovgivning i tilknytning til EF-bestemmelser

Med virkning fra 1. januar 1973 indtrådte Danmark som medlem af De europæiske Fællesskaber. Hermed tilsluttede Danmark sig en form for internationalt samarbejde, som på væsentlige punkter afviger både fra de øvrige internationale organisationer, som Danmark er medlem af, og fra det internationale samarbejde i form af traktatindgåelse, som er omtalt foran under II.

Af særlig betydning for den danske lovgivning er, at de bestemmelser, der udstedes af EF-institutionerne i form af forordninger, gælder umiddelbart i Danmark. Der bliver ikke tale om lovgivning til opfyldelse af disse bestemmelser, men i det højeste om lovgivning, der kan lette deres anvendelse i Danmark.

EF-retten indeholder også bestemmelser – såvel i traktaterne som i retsakter – der skal opfyldes på tilsvarende måde som de under II. nævnte traktatmæssige forpligtelser. En del af disse er imidlertid umiddelbart anvendelige og skal, uanset om de ikke er gennemført korrekt, respekteres af myndighederne og domstolene. Det er derfor også rent lovteknisk af væsentlig betydning at få fastslået, hvilke EF-bestemmelser der er umiddelbart anvendelige.

Spørgsmålet, om en bestemmelse er umiddelbart anvendelig, kan ikke løses på grundlag af de synspunkter, som er anført under II, B, 2°, a, idet den umiddelbare anvendelighed er et særligt EF-retligt begreb, der også omfatter bestemmelser, som – hvis de fandtes i en sædvanlig traktat – ikke ville blive anset for egnede til inkorporering i dansk ret. En endelig løsning kan kun gives af De europæiske Fællesskabers Domstol i Luxembourg, der har den endelige afgørelse med hensyn til fællesskabsrettens fortolkning.

I praksis forelægges spørgsmålet oftest EF-domstolen i form af et præjudicielt spørgsmål fra en national domstol, for hvilken der verserer en sag, hvori en af parterne påberåber sig den pågældende EF-bestemmelse. Det bliver her nødvendigt for den nationale domstol at få afgjort, om den kan og skal anvende den påberåbte bestemmelse, jf. EØF-traktaten art. 177.

Begrebet umiddelbar anvendelighed er et samlebegreb, der dækker over forskellige *retsvirkninger*. Disse afhænger af, om den bestemmelse, der er umiddelbart anvendelig, findes i traktaten, i forordninger eller i direktiver.

Det er derfor nødvendigt at redegøre særskilt for de særlige lovtekniske problemer, der opstår i tilknytning til forordninger (A) og direktiver (B), idet de lovgivningsmæssige problemer, som gennemførelsen af EF-traktaterne gav anledning til, nu kun er af historisk interesse. Under C omtales de særlige problemer for lovgivningsproceduren, som følger af fællesskabsrettens regler om konsultation og notifikation i forbindelse med ny lovgivning.

A. Lovgivning i tilknytning til forordninger

1° Forordninger virker som national lovgivning i medlemsstaternes retssystemer. Når det almindelige legalitetsprincip formuleres som et krav om, at en administrativ retsakt skal have hjemmel i lov og ikke må stride mod lov, gælder det tilsvarende, at en minister principielt kan bemyndiges i en forordning til at udstede en bekendtgørelse, og at bekendtgørelser m.v. ikke må stride mod forordninger.

Normalt vil en forordning pålægge medlemsstaten som sådan at fastsætte nærmere regler, i hvilket tilfælde de nationale myndigheder må skabe en yderligere (national) hjemmel til at lade en minister udstede en bekendtgørelse. Som eksempel på, at en forordning imidlertid kan indeholde en bemyndigelse til en minister, kan nævnes art. 3 i forordning nr. 165/74, *EF-Karnov*. 905, hvorefter »den kompetente nationale administration« kan bestemme, om EF-funktionærer skal foretage en revision i forhold til en virksomhed på et toldkammer eller i virksomheden. Forordning nr. 1408/71, *EF-Karnov*. 1192 indeholder tilsvarende mange bemyndigelser til »den kompetente institution«.

I forhold til legalitetsprincippet er der den vigtige modifikation, at forordninger har forrang fremfor medlemsstaternes lovgivning.

En forordning kan på samme måde som en lov give borgerne rettigheder og pligter og skal anvendes i sin EF-retlige form. Principielt må en forordning således ikke inkorporeres og slet ikke omskrives, da reglernes fællesskabsretlige oprindelse herved skjules.

Dette har betydning i forhold til de nationale domstole, der i tilfælde af en omskrivning lettere ville kunne overse, at der var mulighed for – eller pligt til – at forelægge et spørgsmål om fortolkningen af reglen for EF-domstolen. Hertil kommer, at en omskrivning ville kunne give anledning til tvivl med hensyn til ikrafttrædelsestidspunktet for bestemmelserne.

Forordninger skal offentliggøres i EF-Tidende, jf. EØF-traktaten art. 191. For så vidt ville der ikke være noget i vejen for også at offentliggøre dem i Lovtidende, men dette ville kun være til orientering og uden selvstændig retsvirkning. En sådan supplerende kundgørelse har ikke været overvejet her i landet, jf. bekendtgørelse 565 af 22/12 1972 om offentliggørelse af forskrifter fra EF, og forordninger indlæses heller ikke i den danske lovdatabase, men kan søges på et tilsvarende edb-system, CELEX, som EF-institutionerne ajourfører, jf. nedenfor § 6.

En forordning fortrænger uden videre modstridende nationale lovbestemmelser. I princippet er det derfor unødvendigt at ophæve eller ændre sådanne bestemmelser, men det bør dog ske af ordensmæssige grunde. Opretholdelse af modstridende nationale bestemmelser kan endvidere skabe en sådan usikkerhed hos dem, der kan påberåbe sig forordningen, at staten har en egentlig pligt til at ophæve eller ændre bestemmelsen.

En sådan ophævelse skal ske ved en egentlig lov. Bestemmelsen kan ikke uden videre fjernes ved at udelade den af en lovbekendtgørelse, jf. Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22/9 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter pkt. 88.

2° Selv om forordninger gælder som love, vil der undertiden være behov for supplerende regler af hensyn til anvendelsen af forordningen. Det kan dreje sig om regler om, hvilke myndigheder der skal behandle sager i forbindelse med forordningen, herunder om muligheden for rekurs, eller det kan dreje sig om straffebestemmelser. Når administrationen af EF-retten er henlagt til nationale myndigheder – og dette er den absolutte hovedregel, bortset fra konkurrenceretten – er det også overladt medlemsstaterne at fastsætte sanktionsniveauet, således at der kan føres en sammenhængende kriminalpolitik.

Sanktionerne kan principielt knyttes til nærmere individualiserede forordninger. Erfaringsmæssigt ændres forordningerne imidlertid inden for de fleste retsområder hyppigt, og en ændring af sanktionsreglerne i takt hermed ville være uoverkommeligt. I stedet kan det være praktisk at udforme en *administrationslov*, hvori vedkommende minister bemyndiges til at fastsætte de bestemmelser, der er nødvendige for anvendelsen her i landet af forordninger af en bestemt art. Samtidig kan der fastsættes straf for overtrædelse af de til enhver til gældende forordninger.

Se administrationslovene vedrørende EF's forordninger om landbrugsvarer, lovbkg. nr. 731 af 13/11 1987, vedrørende EF's forordninger om frugt og gartneriprodukter, lovbkg. nr. 72 af 11/2 1988, om fiskerisektoren og markedsordningen i EF, lovbkg. nr. 661 af 25/9 1986 og om EF's retsakter om ind- og udførsel af varer, lovbkg. nr. 257 af 11/4 1988.

Lov nr. 508 af 29/11 1972 om arbejderbeskyttelse i landevejstransport i EF er også en administrationslov, men her ændres forordningerne så sjældent, at man har kunnet knytte straffebestemmelserne til de konkrete forordninger, der er optaget som bilag til bekendtgørelse nr. 649 af 24/9 1986.

3° Det nævnte forbud mod inkorporering af forordninger kan give anledning til vanskeligheder i tilfælde, hvor forordningen ønskes suppleret med materielle nationale regler, eller forordningen skal indgå i en større sammenhæng, hvor andre bestemmelser enten ikke vedrører EF eller måske er udstedt til gennemførelse af direktiver. EF-kommissionen og EF-domstolen anerkender her, at de nationale regler indeholder en gengivelse af forordningen, hvis det gøres klart, at indholdet af den nationale retsakt stammer fra en forordning.

Dette er anerkendt af Kommissionen i en udtalelse om forslaget til lov om linjekonferencer, udtalelse 82/154 af 22/2 1982, EF-Tidende 1982 L 65 s. 28. Endvidere er det anerkendt af Domstolen i sag 272/83, Kommissionen mod Italien, *Domssamling* 1985, 1057.

Oplysningen om, at reglerne stammer fra en forordning, kan gives i en fodnote, se f.eks. noten til bkg. nr. 20 af 18/1 1984 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af EF's regler. Denne bekendtgørelse indeholder dels en gennemførelse af nogle direktiver om selvstændigt erhvervsdrivendes ret til ophold, dels en gengivelse af de tilsvarende forordninger, der vedrører vandrende arbejdstagere.

Hvis det er muligt, er det dog mere hensigtsmæssigt at udskille de nationalt fastsatte regler til en selvstændig retsakt og optage forordningen som bilag.

Se bkg. nr. 403 af 26/8 1985 om handel med æg.

Denne mulighed står også åben, hvis de nationale regler ønskes udstedt i lovsform, men har vist ikke været benyttet. Derimod kan fremgangsmåden med omskrivning af forordningen og indsættelse af en fodnote ikke anvendes, hvis reglerne ønskes udformet i lovsform, da det ikke er i overensstemmelse med dansk lovgivningstradition at medtage rene oplysninger i en lovtekst.

Da forordninger som nævnt gælder som danske love, vil det også af den grund være urimeligt at foretage en omskrivning af forordningen i lovsform. Det behov for en samlet regulering, der kunne tænkes at opstå, hvis en forordning ændrer en enkelt bestemmelse i en større lov, må snarere imødekommes ved indsættelsen af bemyndigelser til ministeren eller ved i loven at udtale, at et bestemt retsområde reguleres ved forordninger.

Som eksempel kan nævnes toldloven, lovebekendtgørelse nr. 408 af 19/5 1987. EF omfatter en toldunion, og toldloven indeholder en række bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af EF-forpligtelser. EF's toldregler var tidligere som udgangspunkt fastsat i direktiver, som blev gennemført ved lov, men i løbet af 1980'erne er en række af disse afløst af forordninger, der således træder i stedet for bestemmelser i toldloven. Dette forhold fremgår f.eks. af lovens § 24, hvorefter »midlertidig toldfrihed indrømmes efter De europæiske Fællesskabers bestemmelser herom. Stk. 2. Skatteministeren kan fastsætte regler, der er nødvendige for anvendelsen af bestemmelserne efter stk. 1«.

Som eksempel på, at der ved lov er fastsat nærmere regler i tilknytning til en konkret forordning og en FN-konvention, se lov nr. 174 af 28/4 1982 om linjekonferencer og den tilhørende bekendtgørelse nr. 505 af 28/11 1985, der indeholder betydelige elementer fra forordningen.

Karakteren af de supplerende regler, som medlemsstaterne kan eller skal udstede, må bero på en fortolkning af de pågældende forordninger, idet nogle forordninger må fortolkes som indeholdende en udtømmende regulering, mens andre forudsætter eller i hvert fald ikke er til hinder for udfærdigelse af supplerende nationale regler. Se *Gulmann og Hagel-Sørensen*, 167 og fra tidligere domspraksis sag 3/73, Schöttler, *Domssamlingen* 1973, 745 og sag 131/73, Grosoli, *Domssamlingen* 1973, 1555.

Der er en tendens til, at EF's institutioner foretrækker at udstede forordninger frem for direktiver, fordi forordningerne kan træde i karft, uden at medlemsstaterne skal have en frist til at udstede gennemførelsesforanstaltninger. Vedtagelsen af Europæisk Fælles Akt vil formentlig forstærke denne tendens, bl.a. fordi art. 100 A giver mulighed for at vedtage harmoniseringsforanstaltninger i forordningsform, mens art. 100, der hidtil udgjorde

grundlaget for fjernelse af handelshindringer m.v., kun giver hjemmel for udstedelse af direktiver. I denne forbindelse skal dog erindres om, at bemyndigelser til administrationen til at fastsætte straf for overtrædelse af bestemmelser i forskrifter udfærdiget i medfør af loven ikke kan tjene som hjemmel til fastsættelsen af straf for overtrædelse af bestemmelser i en forordning. Mens direktiver i praksis i overvejende grad er blevet gennemført ved bekendtgørelser udstedt i medfør af bemyndigelser, som ministeren havde i forvejen, kan udfærdigelsen af forordninger i stedet for direktiver eventuelt nødvendiggøre vedtagelsen af nye bemyndigelser i lovsform eller ligefrem vedtagelsen af nye administrationslove.

B. Lovgivning i tilknytning til direktiver

1° Efter EØF-traktatens art. 189 er et direktiv bindende for de stater, det retter sig til, med hensyn til det tilsigtede mål, mens det overlades til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

Det kunne være nærliggende at antage, at en direktivforpligtelse kan opfyldes på samme måde som konventionsforpligtelser, jf. ovenfor under II, B 1°, dvs. ved udfærdigelse af nye regler i form af lov eller bekendtgørelse eller i kraft af en allerede bestående overensstemmelse (normharmonis), eller endog ved en tilrettelæggelse af myndighedernes administrative praksis på en sådan måde, at forpligtelsen efterleves.

Imidlertid indeholder direktiver ofte bestemmelser, der er umiddelbart anvendelige i den forstand, at de giver borgerne rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte, eventuelt ved at tilsidesætte en modstridende national retstilstand. Endvidere har EF-domstolen i en række tilfælde udtalt, at direktiver skal gennemføres ved bindende regler, således at det ikke er nok, at myndighederne *kan* overholde direktivet i medfør af en beføjelse til at udøve et skøn.

Det forhold, at direktiverne kan indeholde bestemmelser, der er umiddelbart anvendelige, kan tale for, at man ved gennemførelsen i højere grad anvender inkorporerings- end omskrivningsmetoden.

Se som eksempel lov nr. 8 af 18/1 1978 om gensidig bistand ved inddrivelse af visse EF-fordringer og lov nr. 635 af 13/12 1978 om gensidig bistand inden for området direkte skatter mellem stater, der er medlem af EF.

Også når der er hjemmel til at udfærdige gennemførelsesbestemmelserne i bekendtgørelsesform, er inkorporeringsformen valgt i en række tilfælde, se Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22/9 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, pkt. 89.

Oftest må et direktiv imidlertid gennemføres ved en omskrivning, men da direktivteksten stadig vil kunne styre fortolkningen af den danske lovbestemmelse, og da fortolkningsspørgsmål kan forelægges EF-domstolen af

en dansk domstol til præjudiciel afgørelse, jf. EØF-traktatens art. 177, bør man ved udarbejdelsen af den danske lov søge at holde sig tæt op ad direktivets formuleringer. Fordelen herved er, at man undgår utilsigtet at fastsætte regler, der er i strid med direktivet, og som i givet fald må vige for dets bestemmelser. Direktivbestemmelser, der er umiddelbart anvendelige, fortrænger ligesom forordninger modstående lovgivning. Ulempen ved en ordret gengivelse af direktivets bestemmelser er, at en uklarhed i direktivteksten ikke med sikkerhed kan præciseres eller afhjælpes i den nationale lov.

Som eksempel på en lov, der har anvendt ordlyden i en direktivbestemmelse, uanset at dennes rækkevidde kunne forekomme tvivlsom, kan nævnes lov om kapitaltilførselsafgift, lovbk. nr. 589 af 2/9 1986, § 6, hvorefter afgiften skal svares af »værdien af de indskud af enhver art, der ydes af deltagerne (i en selskabsdannelse), med fradrag af den gæld og de forpligtelser, der pålægges selskabet i forbindelse med indskuddene«. Bestemmelsen svarer til art. 5, stk. 1, litra a i direktiv 69/335, *EF-Karnov*, 572. Spørgsmålet, om latent skattegæld kunne fratrækkes, opstod under en sag for Østre Landsret, der forelagde spørgsmålet for EF-domstolen. EF-domstolens svar medførte, at sagen blev hævet for landsretten, se sag 161/78, Advokatrådet mod Skatteministeriet, *Domssamlingen* 1979 s. 2221.

Se som eksempel på en omskrivning, hvor lovens formulering ændrer direktivets, lov nr. 111 af 21/3 1979 om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse. Efter § 2 indtræder ved en virksomhedsoverdragelse »erhververen umiddelbart i de rettigheder og forpligtelser, der bestod på overdragelsestidspunktet i henhold til (bl.a.) kollektiv overenskomst«.

Bestemmelsen tilsigter at opfylde art. 3, stk. 1 i direktiv 77/187, *EF-Karnov*, 742, hvorefter »overdragerens rettigheder og forpligtelser i henhold til en arbejdskontrakt eller et arbejdsforhold, som bestod på tidspunktet for overførslen ... overgår ... til erhververen«.

Vestre Landsret forelagde EF-domstolen et spørgsmål om, hvorvidt direktivet forpligter medlemsstaterne til at gennemføre regler, hvorefter erhververen indtræder i feriepengeforpligtelser over for lønmodtagere, der ikke var ansat i virksomheden på overdragelsestidspunktet. Domstolens svar var benægtende, se sag 19/83, *Wendelboe*, *Domssamlingen* 1985, 457.

2° EF-reglerne fastsætter ikke, hvorvidt en opfyldelse ved skrevne retsregler skal ske ved formel lov eller ved administrativt udstedte forskrifter. Et direktiv kan i øvrigt ikke i sig selv give den danske administration hjemmel til at udstede bindende forskrifter.

Valget mellem lov og anordning bør formentlig foretages ud fra tilsvarende synspunkter som dem, der er beskrevet foran i § 1, men tillempet som ved opfyldelse af traktater, jf. ovenfor under II, B, 2° c. Det forhold, at forskrifterne skal tjene til opfyldelse af fremtidige EF-regler (typisk direktiver), bør næppe i sig selv medføre, at områder som normalt forbeholdes lovgivningsmagten, i stedet overlades til administrationen gennem vedtagelse af en bemyndigelseslov. Den adgang til at udstede direktiver, som EF-traktaterne giver, er på de fleste områder så omfattende, at der ikke i forhold til sædvanligt internationalt samarbejde kunne tænkes tilsvarende bestemmelser om forhåndssamtykke til traktatindgåelse i forbindelse med bemyndigelser til administrativ opfyldelse. Vedtagelse af en bemyndigelseslov medfører, sammenholdt med tiltrædelseslovens § 6, stk. 2, i princippet –

omend ikke efter gældende praksis – en afgørende svækkelse af Folketingets forudgående kontrol med vedtagelsen af direktivforslag på det pågældende område. Efter denne bestemmelse skal Folketingets Markedsudvalg alene underrettes om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig.

Se om § 6, stk. 2, og om den videregående praksis *EF-Karnov*, 21. Der er imidlertid utvivlsomt en tendens til også på foranledning af et enkeltstående direktiv at bemyndige ministeren til generelt at fastsætte regler om det pågældende emne. Se § 2 i lov nr. 209 af 23/5 1979 om omsætning af husdyr, der er foranlediget af et enkelt direktiv, 77/504, men gælder alle kommende regler af tilsvarende art.

Endvidere vil der undertiden ved direktivet være overladt medlemsstaterne et væsentligt spillerum for indholdet af de nationale opfyldelsesbestemmelser.

Noget andet er, at adskillige af de områder, hvor Fællesskaberne hidtil har anvendt direktiver, er af en sådan karakter, at det også efter de i § 1 anførte synspunkter er naturligt at bemyndige administrationen til at udfærdige de nødvendige regler.

Som følge heraf vil der ofte allerede i gældende love findes fornøden hjemmel til at opfylde direktiverne ved administrativt udfærdigede forskrifter. Selv om bemyndigelsen oprindeligt blev givet uden tanke på gennemførelsen af direktiver eller EF-beslutninger, vil den kunne benyttes også i dette øjemed, medmindre der i ordlyden eller forarbejderne er holdepunkter herimod.

Ved udformningen af bemyndigelser til opfyldelse af direktiver m.v. gennem anordning kan de modeller for bemyndigelser til traktatopfyldelse, der er gengivet ovenfor under II, B 2°, c, anvendes i tillempt form, f.eks. således:

»...ministeren fastsætter regler med henblik på opfyldelsen af Det europæiske økonomiske Fællesskabs direktiv af ... (dato) om ... (emne)« eller: »...ministeren kan fastsætte regler med henblik på opfyldelse af De europæiske Fællesskabers direktiver (beslutninger, eventuelt henstillinger) om ...«

Hvis direktiverne m.v. forudsætter visse handlinger belagt med straf, må der i bemyndigelsen indsættes en udtrykkelig hjemmel til at fastsætte straf (normalt af bøde) for overtrædelse af bestemmelser i de udstedte forskrifter.

Direktiver kræver ikke nødvendigvis en gennemførelse ved lov eller bekendtgørelse. Såfremt retstilstanden allerede er i overensstemmelse med EF-reglen, er ny lovgivning naturligvis overflødig. Det samme gælder formentlig, hvis overensstemmelse følger af en ganske fast retspraksis.

Som eksempel på konstatering af normharmonien kan nævnes, at direktiv 80/987 om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, *EF-Karnov*, 1344, er blevet anset for opfyldt ved den allerede gældende lov om lønmodtagernes garantifond, lovbkg. nr. 77 af 12/2 1988.

Som eksempel på opfyldelse ved retspraksis kan nævnes, at etableringsdirektivernes krav om, at medlemsstaterne drager omsorg for, at de begunstigede EF-borgere får adgang til medlemskab af erhvervsorganisationer på samme betingelser og med samme rettigheder og forpligtelser som indlæn-

dinge, i Danmark anses for opfyldt i kraft af hidtidig retspraksis om faglige organisationers pligt til at optage personer, der har erhvervsmæssig interesse i medlemskab, jf. *EF-Karnov*. 274 med note 23 og den der nævnte yderligere litteratur. Det må dog antages, at Kommissionen vil stille strenge krav til beviset for, at der foreligger overensstemmelse mellem direktivet og dansk ret.

Opfyldelse kan også ske ved kollektive overenskomster, men staten skal sikre gennemførelsen for den del af arbejdsmarkedet, der ikke omfattes heraf, se sag 146/83, Kommissionen mod Danmark, *Domssamlingen* 1985. 427. I samme dom udtalte Domstolen, at det ikke var tilstrækkeligt til at opfylde ligelønsdirektivet, at der i bemærkningerne til forslaget til ligeløn var anført en fortolkning af begrebet ligeløn. Det skulle fremgå af selve lovteksten. Dette krav om klarhed må dog bero på en konkret fortolkning af direktivet og er ikke gentaget i andre domme.

3° En direktivbestemmelse er umiddelbart anvendelig, når den indebærer en så klar og præcis forpligtelse for staten, at den er judiciabel. Hvis direktiver på et bestemt område må antages at have en sådan karakter, og dette vil f.eks. være tilfældet for de fleste direktiver om fjernelse af tekniske handelshindringer, kan direktiverne gennemføres ved forhåndsinkorporering. Dette gælder dog kun, hvis direktiverne efter deres indhold giver borgerne rettigheder. Hvis direktiverne kræver gennemførelse af en retstilstand, som kan håndhæves over for borgerne, skal hvert enkelt direktiv inkorporeres. Et direktiv kan ikke pålægge borgerne pligter, og det ville stride mod væsentlige retssikkerhedsprincipper at overlade borgerne selv at holde styr på, om de skal rette sig efter et direktiv.

At direktiver ikke kan pålægge borgerne pligter er fastslået i sag 152/84, Marshall, *Domssamlingen* 1986 . 723.

Som eksempel på en forhåndsinkorporering af direktiver, der giver borgerne rettigheder, se bkg. nr. 451 af 1/8 1973 om EF-direktiver om motorkøretøjer og påhængskøretøjer hertil.

Bekendtgørelse nr. 127 af 17/3 1986 om tilladeligt lydeffektniveau for tårnkraner indeholder i § 4 en forhåndsinkorporering af de direktiver, der ændrer direktiv 84/534 om tårnkraner. Men bekendtgørelsen pålægger borgerne pligter for så vidt som det kræves, at tårnkraner, der markedsføres, opfylder dette direktiv »med senere ændringer«. Her bør de eventuelt senere ændringer kundgøres i forbindelse med en ændringsbekendtgørelse.

C. Pligt til at konsultere EF-kommissionen om planlagt lovgivning

Såvel traktaten som flere direktiver indeholder bestemmelser om, at medlemsstaterne skal høre Kommissionen, før de udsteder love eller bekendtgørelser. Herudover er det stort set i alle direktiver bestemt, at nationale gennemførelsesregler skal notificeres for Kommissionen.

En manglende *notificering* vil typisk medføre, at Kommissionen indleder en traktatkrænkelssag efter art. 169, fordi den må antage, at det pågæl-

dende direktiv ikke er gennemført. Det er derfor vigtigt i forbindelse med udstedelsen af en bekendtgørelse eller vedtagelsen af en lov, der gennemfører et direktiv, at underrette Udenrigsministeriet herom og præcist angive, under henvisning til hvilke EF-regler, gennemførelsesbestemmelserne skal notificeres for Kommissionen.

Høringsforskrifterne går normalt kun ud på, at give Kommissionen og alle de øvrige medlemsstater mulighed for at afgive en udtalelse, men giver ikke Kommissionen en godkendelsesbeføjelse. Finder Kommissionen, at den påtænkte foranstaltning er i strid med EF-reglerne, og gennemfører medlemsstaten foranstaltningen alligevel, kan Kommissionen indlede en traktatbrudssag efter art. 169.

1° I enkelte tilfælde stiller traktaten imidlertid krav om, at staten opnår Kommissionens *godkendelse*.

En i praksis særlig vigtig høringspligt, der ligger på overgangen mellem en vejledende og en imperativ høringsforskrift, findes i EØF-traktatens art. 92-93 om statsstøtte. Efter art. 92 er statsstøtte, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Art. 93, stk. 2, giver Kommissionen mulighed for at gribe ind over for bestående støtteforanstaltninger og giver bl.a. en enklere adgang til at indklage en medlemsstat for Domstolen end den, der er fastsat i art. 169. Efter art. 93, stk. 3, skal Kommissionen underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet i henhold til art. 92, iværksætter den uopholdeligt den fremgangsmåde, der er fastsat i stk. 2. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning.

Det fremgår af domspraksis, at Kommissionen har en frist på to måneder til at overveje en høring over en påtænkt støtteforanstaltning. Inden for denne frist må støtten kun iværksættes med Kommissionens tilladelse. Meddeler Kommissionen inden fristens udløb, at den vil iværksætte fremgangsmåden efter art. 93, stk. 2, må støtten først iværksættes, når fremgangsmåden har ført til endelig beslutning. Disse regler kan ifølge Domstolen påberåbes umiddelbart af de enkelte (konkurrerende) virksomheder. Har Kommissionen derimod ikke reageret på høringen inden to måneder, kan medlemsstaten iværksætte støtten; et senere indgreb fra Kommissionens side skal i så fald ske efter reglerne om bestående støtte, og de enkelte virksomheder kan i disse tilfælde ikke støtte ret umiddelbart på art. 93.

I sag 70/72, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, dom af 12/7 1973 (*Domssamling* 1973 . 813) har Domstolen endvidere fastslået, at

Kommissionens ret til at kræve en støtteforanstaltning ændret eller ophævet også omfatter retten til at kræve traktatstridig støtte tilbagesøgt.

Se om statsstøtte *EF-Karnov* s. 583.

2° Et i praksis meget vigtigt eksempel på en høringsforskrift er fastsat i direktiv 83/189 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, *EF-Karnov* s. 1297.

Direktivet er ændret ved direktiv 88/182 af 22/3 1988, *EF-Tidende* 1988 L 81 s. 75, og Kommissionen har udtrykt sin fortolkning af direktivet i en meddelelse i *EF-Tidende* 1986 C 245 s.4. Direktivet er gennemført ved cirkulære nr. 86 af 28/6 1984.

Direktivet går ud på, at medlemsstaterne skal fremsende udkast til tekniske forskrifter og standarder til Kommissionen, der underretter de øvrige medlemsstater. Staten skal udsætte vedtagelsen af forskriften i 3 måneder, men i yderligere 3 måneder, hvis Kommissionen eller en anden medlemsstat forinden rejser alvorlige indvendinger.

Kommissionen fremsætter sine indvendinger i form af en »udførlig udtalelse«, der har den virkning, at den træder i stedet for en åbningsskrivelse efter traktatens art. 169. Gennemfører medlemsstaten forskriften efter udløbet af fristen uden at rette sig efter Kommissionens indvendinger, kan Kommissionen således fremsende en begrundet udtalelse.

3° På *transportområdet* er der fastsat en høringsprocedure ved beslutning af 21/3 1962, *EF-Tidende*, specialudgave 1959-62 s. 90, som ændret ved beslutning 73/402, *EF-Tidende* 1973 L 347 s. 48. Høringsfristen er her 2 måneder, og Kommissionens udtalelser offentliggøres, jf. f.eks. udtalelse 88/525 af 28/9 1988 om udkast til dansk lov om vejgodstransport, *EF-Tidende* 1988 L 288 s. 44.

På *miljøområdet* er en høringsprocedure fastsat ved aftale af 5/3 1973 mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet, jf. *EF-Karnov* s. 654.

4° Uanset, om den pågældende høringsforskrift indeholder særlige regler om virkningen af en tilsidesættelse, bør et lovforslag ikke fremsættes – og en anordning ikke udstedes – medmindre den påbudte høring har fundet sted, og Kommissionen enten har svaret eller har overskredet en fastsat svarfrist. Indeholder reglen ingen frist for Kommissionens svar, og har reglen ikke karakter af et krav om godkendelse, bør det i høringen angives, at lovforslaget agtes fremsat eller anordningen udfærdiget, hvis Kommissionen ikke fremsætter indsigelse inden to måneder.

Hvis det undtagelsesvis findes nødvendigt eller hensigtsmæssigt at fremsætte et lovforslag, inden høringsproceduren er gennemført, bør det normalt søges undgået, at lovforslaget vedtages inden dette tidspunkt.

Er et lovforslag omfattet af en høringsregel, bør dette angives i bemærkningerne til lovforslaget, og der bør redegøres for den foretagne høring.

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

Hvis lovforslaget fremsættes, inden høringsproceduren er gennemført, kan det være hensigtsmæssigt at undlade at fastsætte lovens ikrafttrædelsestidspunkt. Ikrafttrædelsesbestemmelsen kan f.eks. formuleres således: »Tidspunktet for lovens ikrafttræden fastsættes af ...ministeren«.

§ 6

Retsinformation

Af fuldmægtig Henrik Dahl Sørensen, Justitsministeriet

I. Indledning

En arbejdsgruppe under Justitsministeriet og Finansministeriet fandt i november 1981, at edb-baserede tekstsøgningssystemer ville kunne blive et værdifuldt juridisk hjælpemiddel på en række områder. Arbejdsgruppen foreslog, at det blev pålagt offentlige myndigheder at sikre, at retskildemateriale gøres egnet til at danne grundlag for tekstsøgning, og at det offentlige kan bestemme over brugen af materialet. Man foreslog endvidere, at der under Justitsministeriet oprettedes et rådgivende organ til styring og koordinering af udviklingen på området.

Regeringen besluttede herefter i april 1982 at nedsætte et Retsinformationsråd under Justitsministeriet. Retsinformationsrådet fik følgende kommissorium:

»Retsinformationsrådet er et rådgivende organ, der skal sikre en styring og koordinering af udviklingen med hensyn til etablering og anvendelse af edb-baserede, juridiske tekstdatabaser i Danmark.

Rådet skal navnlig have til opgave

- generelt at overveje foranstaltninger med henblik på forbedring af de juridiske informationssystemer i samfundet,
- at samordne offentlige myndigheders planer om oprettelse og brug af tekstdatabaser,
- at overveje problemer, der skal løses i forbindelse med udnyttelse af den nye teknik, herunder følge igangværende forsøg, eventuelt foranledige yderligere forsøg, samt
- at fremkomme med forslag til indretning og brug af en eller flere tekstdatabaser.«

I tilknytning til rådets nedsættelse fastsatte Justitsministeriet følgende regler, jf. cirkulære nr. 34 af 18/3 1983 om den tekniske produktion af retskildemateriale samt om oprettelse af databaser og tekstsøgningssystemer til juridisk informationssøgning:

»§ 1. Statslige myndigheder og institutioner skal ved indgåelse af enkeltkontrakter og løbende kontraktforhold om trykning af retskildemateriale sikre sig, at bestemmelsesretten over den fremtidige anvendelse af det medium, hvorpå sådanne retskilder er oplagret, tillægges det offentlige. Bestemmelser herom indeholdes i de standardindkøbsbetingelser vedrørende tryk-

ning, som kan rekvireres hos Direktoratet for statens indkøb. Direktoratet kan i øvrigt yde faglig bistand.

§ 2. Til fremstillingen af generelle retsforskrifter samt andet kildemateriale, f.eks. administrative afgørelser, der kan tænkes at blive omfattet af eventuelle tekstdatabaser, bør anvendes en teknik, der gør det muligt at indlægge teksten i en database ad maskinel vej. Dette gælder dog ikke, såfremt økonomiske eller andre særlige hensyn er til hinder herfor. Tvivlsspørgsmål forelægges Retsinformationsrådet, hvis adresse er Justitsministeriet.

§ 3. Statslige myndigheders planer om eller medvirken til oprettelse af juridiske tekstdatabaser, herunder tekstsøgningssystemer til juridisk informationssøgning, skal i rimelig tid inden oprettelsen forelægges Retsinformationsrådet. Det samme gælder væsentlige ændringer af sådanne tekstdatabaser.

§ 4. §§ 1-3 medfører ingen ændringer i de pligter, der følger af reglerne i Finansministeriets cirkulære nr. 57 af 31. marts 1982 om anvendelse af edb og anskaffelse af edb-udstyr, herunder udstyr til elektronisk tekstbehandling.

§ 5. Cirkulæret træder i kraft den 1. april 1983.«

Den i cirkulærets § 3 fastsatte pligt til at forelægge planer om eller medvirken til oprettelse af juridiske tekstdatabaser for Retsinformationsrådet har bl.a. til formål at sikre, at der af hensyn til brugerne anvendes samme søgesystem og dokumentstruktur m.v. Det er endvidere et grundlæggende udgangspunkt for Retsinformationsprojektet at lette borgernes adgang til juridiske tekster, idet alle juridiske tekstdatabaser samles under Retsinformationsprojektet.

Retsinformationsrådet afgav i 1984 betænkning nr. 1001 om en lovdatabase. Retsinformationsrådet foreslog oprettelse af en database omfattende alle gældende generelle retsforskrifter, dvs. love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v., således at der skabes et komplet register over gældende forskrifter.

På baggrund af Retsinformationsrådets betænkning traf regeringen i maj 1985 beslutning om at iværksætte Retsinformationsprojektet, jf. nedenfor II.

Som forudsat ved regeringsbeslutningen i 1985 anmodede Justitsministeriet i oktober 1987 Retsinformationsrådet om en redegørelse vedrørende den videre udvikling af det retlige informationssystem med særlig henblik på judicielle og administrative afgørelser. Rådets overvejelser herom er gengivet i betænkning nr. 1144/1988, jf. nedenfor IV.

II. Retsinformations opbygning

A. Indhold

1° I overensstemmelse med Retsinformationsrådets forslag i betænkning 1001/1984 har første fase af projektet bestået i en opbygning af et database-

system indeholdende alle gældende generelle retsfor skrifter på samtlige ministerområder.

2° Grundstammen til denne regeldatabase blev dannet pr. 1. februar 1986 ved en sammenlægning af de på dette tidspunkt eksisterende juridiske edb-systemer DC-JURA (oprettet af I/S Datacentralen) og DATALEX (oprettet af J. H. Schultz A/S). Denne grundstamme er herefter løbende blevet udbygget med baser redigeret af de enkelte ressortministerier. Første fase vil være afsluttet medio 1989, hvorefter Retsinformation vil indeholde samtlige gældende love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v.

3° Alle ministerier er forpligtet til at oprette og ajourføre baser med forskrifter inden for ministeriets område. Baserne skal indeholde alle generelle nationale retsfor skrifter bortset fra for skrifter, der udelukkende vedrører Færøerne og Grønland. Finanslove og tillægsbevillingslove indlægges som udgangspunkt ikke i baserne, dog skal eventuelle tekstanmærkninger, der indeholder materiel lovgivning, jf. ovenfor § 3.VIII.B., indlægges i det pågældende ministeriums base indeholdende love. For skrifter, der udarbejdes af EF, indlægges heller ikke, se herom nedenfor V.

For skrifterne skal indlægges i Retsinformation, uanset om de i øvrigt kundgøres i Lovtidende eller Ministerialtidende.

4°. For skrifterne skal indlægges i Retsinformation i deres fulde tekst inklusive bilag, og for så vidt angår love skal eventuelle lovændringer indarbejdes i hovedlovens tekst, såfremt dette ikke er sket i en lovebekendtgørelse.

En sådan »datasammenskrivning« skal udarbejdes efter samme retningslinier som lovebekendtgørelser, jf. vejledning nr. 243 af 18/11 1969. Dog må datasammenskrivningen kun indeholde en gengivelse af de kundgjorte tekster, hvorfor der ikke må foretages redaktionelle ændringer, som f.eks. ændring i angivelsen af myndigheder. Sådanne ændringer må i stedet enten foretages i en note eller ved udarbejdelse af en formel lovebekendtgørelse, der kundgøres i Lovtidende.

Såfremt der efter en lovændring ikke udarbejdes en lovebekendtgørelse, skal ministeriet i Retsinformation indlægge både hovedloven, ændringsloven og en datasammenskrivning.

I forbindelse med etablering af baserne har en del ministerier udarbejdet ajourførte lovebekendtgørelser.

5° For så vidt angår bekendtgørelser og cirkulærer m.v. skal eventuelle ændringsfor skrifter ikke indarbejdes i en datasammenskrivning, men indlægges som et selvstændigt dokument, samtidig med at der på hovedfor skriften skal påføres en henvisning til ændringsfor skriften.

På alle bekendtgørelser og cirkulærer m.v. skal desuden anføres en henvisning til den lov, for skriften vedrører. Denne oplysning medfører, at man ved hjælp af Retsinformation kan finde alle bekendtgørelser og cirkulærer m.v., som vedrører en bestemt lov.

6° Endelig kan der på alle dokumenter tilføjes noter og stikord, dvs. ord, der ikke forekommer i teksten i forvejen, men som er egnede som søgekriterium, f.eks. populærbetegnelser, jf. nedenfor III.

7° Retsinformationssystemet er ikke begrænset til de enkelte ministeriers baser med retsforskrifter (regeldatabaserne), idet det står enhver frit for at etablere juridiske tekstdatabaser under Retsinformation. Af sådanne eksterne informationsleverandører har indtil videre Folketinget, A/S Skattekartoteket og Socialministeriet etableret baser under Retsinformation.

a° Folketingets baser under Retsinformation indeholder dels alle fremsatte lov- og beslutningsforslag med tilhørende bemærkninger samt folketingsudvalgenes betænkninger (og eventuelle tillægsbetænkninger), dels fortryk til Folketingets forhandlinger. Spørgsmål fra udvalgene, der ikke optages i udvalgets betænkning, og spørgsmål under Alm. del optages ikke i basen.

Lovforslagene er tilgængelige i Retsinformation umiddelbart efter fremsættelsen og ajourføres efter 2. og 3. behandlingen, således at man i samme dokument kan finde det vedtagne lovforslag, det fremsatte forslag og forslaget efter 2. behandlingen. Når et vedtaget lovforslag er stadfæstet og kundgjort i Lovtidende, påføres endvidere en henvisning til lovens nr. og stadfæstelsesdato. Denne oplysning gør det muligt ved en enkel kommando at »springe« fra en lov i det pågældende ministeriums base til bemærkningerne til lovforslaget i Folketingets base. Fra lovforslaget kan man endvidere »springe« til forhandlingerne og således også få kendskab til debatten ved behandlingen af det pågældende lovforslag i Folketinget.

b° A/S Skattekartoteket, der er et privat forlag, har etableret baser under Retsinformation indeholdende dels domme og administrative afgørelser vedrørende materiel skatteret, dels litteratur og et referencesystem.

c° Socialministeriet har udover ministeriets regeldatabaser etableret baser under Retsinformation indeholdende hovedsagelig administrative afgørelser inden for Socialministeriets område.

d° Denne del af Retsinformationssystemet forventes udvidet, især med baser indeholdende konkrete afgørelser, jf. nedenfor IV.

B. Basestruktur

Retsinformation er et databasesystem indeholdende en række fysiske databaser.

1° Regeldatabaserne under Retsinformation er opdelt efter ministerområde og efter forskriftstype. Hvert ministerium skal således etablere og ajourføre tre databaser med gældende retsforskrifter nemlig LOV indeholdende love, lovbekendtgørelser og datasammenskrivninger, BEK indeholdende forskrifter på bekendtgørelsesniveau og CIR indeholdende forskrifter på cirkulæreniveau og vejledninger.

Databasenavnene er sammensat af 4 bogstaver, hvoraf det første angiver ministerieområde (f.eks. er Justitsministeriet tildelt bogstavet J), og de tre sidste angiver forskriftstype, jf. ovenfor.

Med henblik på at lette søgningen er der etableret mulighed for at søge samtidig i flere af disse baser, ligesom der kan søges på tværs mellem alle ministeriernes regeldatabaser, jf. nedenfor IV.

Ved ressortomlægninger mellem ministerierne flyttes de berørte regelsæt til det »nye« ministeriums baser.

Foruden baserne med gældende forskrifter skal hvert ministerium etablere og ajourføre tre baser (LOX, BEX og CIX) med forældede forskrifter. Også her er der forskellige muligheder for tværgående søgninger.

Når en forskrift ophæves, skal den overføres til den pågældende historiske base. Det afgørende tidspunkt er her tidspunktet for kundgørelse af den nye forskrift og ikke denne forskrifts ikrafttrædelsestidspunkt. Den forskrift, som ophæves, skal således flyttes til historisk base samtidig med, at den forskrift, der indeholder ophævelsen, indlægges i basen med gældende forskrifter, uanset at ikrafttrædelsestidspunktet er senere.

Ved indlægning af en ny lovebekendtgørelse i basen med gældende love skal den oprindelige hovedlov (eller sidste lovebekendtgørelse) og samtlige indarbejdede ændringslove flyttes til den historiske base. Hvis der derimod efter en lovændring udarbejdes en datasammenskrivning, og ikke en lovebekendtgørelse, skal hovedloven (eller sidste lovebekendtgørelse) og samtlige ændringslove hertil forblive i basen med gældende forskrifter.

For så vidt angår samlelove skal en kopi af samleloven indlægges i den historiske lovbase, når blot én af de ændringer, som samleloven indeholder, bliver »historisk«, f.eks. ved indarbejdelse i en lovebekendtgørelse. Samleloven vil herefter findes både i basen med gældende love og basen med forældede love, indtil alle samlelovens ændringer er »historiske«, hvorefter samleloven skal slettes i basen med gældende love.

Såfremt en samlelov ændrer love henhørende under flere ministerier, skal samleloven indlægges i fuld tekst i lovbasen tilhørende det ministerium, hvorunder samleloven henhører. Herudover skal der indlægges en ekstrakt af de relevante bestemmelser, herunder ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser, i lovbaserne tilhørende de ministerier, hvis lovgivning ændres af samleloven.

Den ekstraherede lov behandles i forhold til overflytning til historisk base som enhver anden ændringslov. Det bemærkes, at den ekstraherede lov i sig selv kan være en samlelov, såfremt der ændres flere love henhørende under samme ministerium. Se f.eks. lov nr. 377 af 6/7 1988 om ændring af forskellige lovbestemmelser om inddrivelse af det offentliges restancer (lønindeholdelse).

2° Folketingets baser er opdelt efter indhold og folketingsår. Basenavnene er også her sammensat af 4 tegn, hvoraf det første er en -, de følgende to angiver basens indhold (LF for lovforslag, beslutningsforslag og betænkninger, FF for forhandlingerne) og det sidste angiver folketingsåret.

F.eks. indeholder basen » - LF8« lovforslag m.v. fremsat i folketingsåret 1988/89.

Der er også her mulighed for tværgående søgninger, jf. nærmere Retsinformations brugervejledning.

3° Databasestrukturen for baser med konkrete afgørelser er opbygget efter samme skabelon, dvs. opdeling efter indhold og område.

Der er her 3 grundlæggende basenavne, nemlig DOM indeholdende domstolsafgørelser, KEN indeholdende afgørelser fra administrative rekursmyndigheder, hvis afgørelser ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed, og AFG indeholdende andre administrative afgørelser.

Opdelingen efter område foretages ved de foran nævnte basenavne at tilføje et bogstav for det pågældende ministerområde.

4° Uden for den grundlæggende databasestruktur, jf. ovenfor 1°-3°, falder basen -REG, der indeholder en oversigt over statslige og kommunale registerforskrifter, der har været forelagt Registertilsynet til udtalelse.

C. Organisation

Retsinformationsprojektet planlægges og koordineres af Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation. Redaktionen og ajourføringen af databaserne varetages af de enkelte informationsleverandører efter regler, der er fastsat af Sekretariatet for Retsinformation. Ansvar for redaktion og ajourføring af regeldatabaserne påhviler således de enkelte ressortministerier.

Der er indgået aftale med I/S Datacentralen af 1959 om varetagelse af brugeradministrationen og opgaven som edb-servicebureau. Der er endvidere indgået aftale med Datacentralen og J. H. Schultz A/S om varetagelse af markedsføringen på henholdsvis det statslige og private marked. For så vidt angår det kommunale marked varetages markedsføringen af Kommunedata I/S.

III. Hvordan anvendes Retsinformation

A. Kodeord m.v

Retsinformation er åben for søgning for alle, dog forudsættes det, at man er i besiddelse af det fornødne edb-udstyr og et kodeord. Nærmere oplysninger herom kan fås ved henvendelse til en af de under II.C. nævnte markedsførere eller Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation. Sekretariatets adresse er: »Vægtergården«, Axeltorv 6, 5. sal, 1609 København V, tlf. 01 32 52 22.

B. Søgesprog og kommandoer

Retsinformation anvender søgesystemet BRS-SEARCH/DC-info, der er et fuldtekst/fritekst søgesystem.

Man kan således søge på ethvert ord eller kombination af ord fra den indlagte tekst.

Dokumenterne er som nævnt indlagt i fuld tekst, men under hensyn til, at visse udtryk, der ikke fremgår af dokumentets egen tekst, kan være hensigtsmæssige som søgeord, kan sådanne udtryk indlægges i et særligt afsnit. Som eksempel kan nævnes »populæruddtryk« som kartoffelkuren, 24-ugers reglen og abort (kaldes svangerskabsafbrydelse i forskrifterne).

Systemet er bygget op om 5 grundlæggende kommandoer:

1° BASE, der anvendes til at afgrænse det område, som man ønsker at søge i. Man kan her vælge en konkret fysisk base, f.eks. JLOV indeholdende Justitsministeriets lovgivning.

Såfremt man ikke ønsker at indskrænke sin søgning til én fysisk base, er der flere kombinationsmuligheder. Man kan søge på tværs mellem forskellige forskriftstyper ved at vælge f.eks. basen JLTA, der omfatter gældende love og bekendtgørelser indenfor Justitsministeriets område, eller basen JLBC, der omfatter gældende love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v. indenfor Justitsministeriets område. De tilsvarende historiske baser hedder JLTx og JOLD.

Hvis man ønsker at søge på tværs mellem alle ministeriers forskrifter, kan også dette lade sig gøre. Her skal man blot erstatte forbogstavet i basenavnet med en *. F.eks. vil kommandoen BASE *LBC medføre en søgning i samtlige gældende love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v.

Også inden for Folketingets baser og baserne med konkrete afgørelser er der forskellige muligheder for tværgående søgning, hvorom der henvises til Retsinformations brugervejledning.

2° FIND, der anvendes til at angive det søgekriterium, der ønskes anvendt, f.eks. »FIND hest«.

Indenfor FIND-kommandoen findes en del kombinations- og afgrænsningsmuligheder, hvorom henvises til Retsinformations brugervejledning.

3° VIS, der anvendes, hvis man ønsker at se hele eller en del af et fundet dokument på skærmen.

Også VIS-kommandoen har forskellige kombinationer og afgrænsningsmuligheder, hvorom henvises til Retsinformations brugervejledning.

4° SØG, der anvendes til at søge videre efter et søgekriterium indenfor de fundne dokumenter. I øvrigt henvises til Retsinformations brugervejledning.

5° KOPI, der anvendes, såfremt et fundet dokument ønskes skrevet ud på printer. I øvrigt henvises til Retsinformations brugervejledning.

IV. Konkrete afgørelser

Ved lov nr. 383 af 10. juni 1987, der trådte i kraft 1. april 1988, blev edb-registre, der alene indeholder retskildemateriale, som indgår i det statslige retsinformationssystem, og som er offentligt tilgængelige, undtaget fra lov om offentlige myndigheders registre og lov om private registre m.v.

De nye regler indebærer bl.a., at oplysninger frit kan tilgå sådanne systemer fra offentlige myndigheder og private virksomheder m.v., hvad enten dette sker manuelt eller under anvendelse af edb. Undtagelsen fra registerlovgivningens almindelige regler medfører endvidere, at oplysninger frit kan videregives fra statens retsinformationssystem (Retsinformation).

Det er forudsat, at oplysningerne i statens retsinformationssystem anses for offentligt tilgængelige, hvis en større kreds af brugere har adgang til dem, også selv om adgangen forudsætter indgåelse af en aftale med Retsinformation, eller at udgifterne ved anvendelsen af systemet betales helt eller delvis af brugeren.

Det er endvidere forudsat, at Justitsministeriet i samråd med Retsinformationsrådet og Registertilsynet fastsætter nærmere retningslinier for, hvilke oplysninger – herunder personoplysninger – der kan indgå i systemet, hvorledes oplysningerne må videregives, og hvilke foranstaltninger med henblik på beskyttelse af de registreredes integritet, der i øvrigt bør træffes. Der er i denne forbindelse lagt vægt på, at det forhold, at oplysningerne i Retsinformation er tilgængelige for offentligheden, indebærer en yderligere garanti for oplysningernes rigtighed og den registreredes mulighed for at gøre sig bekendt med disse.

For retsinformationssystemer, som ikke indgår i statens retsinformationssystem, skal registerlovgivningen også efter lovændringen som udgangspunkt gælde fuldt ud. Der er imidlertid indført en adgang til at gøre helt eller delvis undtagelse fra registerlovgivningens bestemmelser, hvis dette på grund af registerets indhold, videregivelsen af oplysninger fra registeret m.v. må skønnes ubetænkeligt. Registertilsynet kan således tillade fravigelse fra bestemmelserne i lov om private registre for retsinformationssystemer, der føres fra private virksomheder m.v., mens Justitsministeriet kan gøre undtagelse for så vidt angår retsinformationssystemer, der føres for offentlige myndigheder.

Efter drøftelse med Retsinformationsrådet og forelæggelse for Registertilsynet har Justitsministeriet herefter ved cirkulære nr. 85 af 8. juli 1988 om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation fastsat følgende:

»Kapitel I

Retsafgørelser

§ 1. Retsafgørelser indlægges i deres autentiske form.

§ 2. Retsafgørelser, der indeholder personoplysninger, anonymiseres dog efter reglerne i stk. 2-7.

Stk. 2. Personnumres løbenummer udelades.

Stk. 3. Yderligere anonymisering består i udeladelse af personnavne, præcise adresseangivelser og eventuelt andre identifikationsoplysninger vedrørende personer. I stedet for de udeladte oplysninger indsættes neutrale betegnelser såsom A, B og C etc., eventuelt i kombination med processuelle betegnelser som sigtede og tiltalte m.fl., samt betegnelser som x-vej og lignende.

Stk. 4. Yderligere anonymisering foretages

- 1) i tilfælde, hvor dette følger af lovgivningen,
- 2) med hensyn til sigtede og tiltalte i straffesager og
- 3) i andre tilfælde, hvor der er særligt behov for beskyttelse af de pågældende personer.

Stk. 5. Ved vurderingen af, om anonymisering bør ske efter stk. 4, nr. 3, tages udgangspunkt i den praksis, der følges i Ugeskrift for Retsvæsen.

Stk. 6. Såfremt anonymisering ikke foretages af en repræsentant for vedkommende domstol, skal denne domstols godkendelse af retningslinier for anonymiseringens omfang indhentes, forinden de pågældende afgørelser indlægges i Retsinformation. Dette gælder dog ikke, såfremt samtlige de afgørelser, der ønskes indlagt, undergives anonymisering efter stk. 3.

Stk. 7. Personnavne, der efter reglerne i stk. 2-6 ikke er anonymiseret, forsynes inden indlæggelse i Retsinformation med en kode, der forhindrer søgning ved hjælp af sådanne navne. Det samme gælder præcise adresseangivelser vedrørende personer.

§ 3. Samtlige afgørelser forsynes med sagens originale journalnummer, saglistennummer m.v.

Kapitel 2

Administrative afgørelser

§ 4. Administrative afgørelser indlægges i den form, der efter drøftelse med Retsinformationsrådet fastsættes af vedkommende myndighed.

§ 5. Administrative afgørelser, der indeholder personoplysninger, anonymiseres dog efter reglerne i § 2, stk. 2-4.

Stk. 2. Ved vurderingen af, om anonymisering bør ske efter § 2, stk. 4, nr. 3, tages udgangspunkt i den praksis, der følges i eksisterende afgørelsessamlinger.

Stk. 3. Såfremt anonymisering ikke foretages af en repræsentant for vedkommende myndighed, skal denne myndigheds godkendelse af retningslinier for anonymiseringens omfang indhentes, forinden de pågældende afgørelser indlægges i Retsinformation. Dette gælder dog ikke, såfremt samtlige de afgørelser, der ønskes indlagt, undergives anonymisering efter § 2, stk. 3.

Stk. 4. Bestemmelsen i § 2, stk. 7, finder tilsvarende anvendelse.

§ 6. Samtlige afgørelser forsynes med sagens originale journalnummer.

Kapitel 3

Fælles regler

§ 7. Afgørelserne er offentligt tilgængelige på de vilkår for terminaladgang m.v., der til enhver tid fastsættes for Retsinformation.

Stk. 2. I det omfang ajourføring af databaser sker ved hjælp af terminal, skal der træffes særlige foranstaltninger med henblik på at forhindre uberettiget ajourføring m.v., herunder ved tildeling af personlig autorisationskode.

§ 8. Afgørelserne slettes ikke, men kan med tiden overføres til historiske databaser.

§ 9. Hvis en afgørelse har været behandlet af en højere instans, skal dette samt udfaldet heraf fremgå af gengivelsen af sagen.

Stk. 2. Det skal kontrolleres, at der ikke er fejl i gengivelsen af afgørelserne. Fejl og lignende skal straks rettes eller slettes.

§ 10. Personer, der er omtalt i en afgørelses originale tekst, har på begæring ret til at få oplysning om gengivelsen af afgørelsen i Retsinformation. Det er en betingelse, at begæringen angiver sagens journalnummer.

Stk. 2. Henvendelse sker til vedkommende informationsleverandør, der skal vejlede den pågældende med hensyn til, hvorledes sagens journalnummer kan skaffes.

Stk. 3. Udlevering af oplysninger forudsætter, at der er rimelig sikkerhed for, at den pågældende er berettiget til de ønskede oplysninger.

Stk. 4. Oplysningerne kan gives enten ved forevisning på terminal eller ved tilsendelse af udskrift.

§ 11. Tilrettelæggelse, indhold og dokumentstruktur vedrørende databaser med afgørelser skal forinden åbning til intern eller ekstern brug være godkendt af Sekretariatet for Retsinformation.

§ 12. Det påhviler den enkelte informationsleverandør at påse, at reglerne i §§ 1-11 iagttages. Informationsleverandøren udpeger en bestemt medarbejder til at varetage denne opgave.

§ 13. Cirkulæret har virkning fra den 1. april 1988. For afgørelser, der er indlagt i Retsinformation før dette tidspunkt, finder cirkulærets bestemmelser anvendelse efter drøftelse med Retsinformationsrådet.«

Nedenfor gengives Retsinformationsrådets bemærkninger til det udkast, der ligger til grund for cirkulæret om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation.

»Almindelige bemærkninger

Ved lov om private registre m.v., § 2, stk. 4, og lov om offentlige myndigheders registre, § 1, stk. 4, er retskildemateriale, der indgår i Retsinformation, og som er offentligt tilgængeligt, undtaget fra registerlovgivningens bestemmelser. Det er ved de nævnte lovbestemmelser forudsat, at der fastsættes nærmere retningslinier for optagelsen af retskildemateriale i Retsinformation, herunder om anonymisering og andre foranstaltninger med henblik på integritetsbeskyttelse.

Udkastet indeholder sådanne retningslinier for så vidt angår retsafgørelser og administrative afgørelser.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til kapitel 1. Retsafgørelser

Til § 1.

Bestemmelsen fastsætter, at retsafgørelser – bortset fra de særlige anonymiseringsforanstaltninger, jf., udkastets § 2, – skal indlægges i deres autentiske form. Der er herved lagt afgørende vægt på, at såvel principielle som retsinformatiske hensyn taler for, at der ændres mindst muligt ved afgørelsernes originale tekst. Bestemmelsen indebærer bl.a., at retsafgørelser ikke må optages i Retsinformation i forkortet form.

Til § 2.

Bestemmelsen indeholder retningslinier for anonymisering af retsafgørelser.

Anonymiseringsforanstaltninger skal efter stk. 1 foretages med hensyn til fysiske personer. Juridiske personer kan således i almindelighed angives med den autentiske benævnelse. Dette gælder i alle sager, såvel straffesager som civile sager, og af klarhedshensyn også selvom f.eks. et aktieselskab i sit navn rummer et personnavn (Peter Petersen A/S). Selskabers m.fl. repræsentanter, f.eks. et bestyrelsesmedlem eller en direktør, bør derimod behandles efter de regler, der fastsættes for fysiske personer.

Med hensyn til fysiske personer udelades efter stk. 2 generelt cpr-numres løbenumre.

I medfør af stk. 3 og 4 foretages yderligere anonymisering af personnavne, præcise adresseoplysninger og eventuelt andre identifikationsoplysninger:

- 1) i tilfælde, hvor dette følger af lovgivningen,
- 2) med hensyn til sigtede og tiltalte i straffesager og
- 3) i andre tilfælde, hvor der er særligt behov for beskyttelse af de pågældende personer.

Det følger af bestemmelsen i stk. 5, at området for yderligere anonymisering mindst svarer til dét, der i dag kendes fra Ugeskrift for Retsvæsen.

Med hensyn til anonymiseringsmåden henvises til stk. 3. Der bør herefter anvendes neutrale betegnelser såsom A, B, C etc., men også procestekniske betegnelser som sigtede eller tiltalte kan anvendes. Det afgørende bør være, at der gennemføres en reel anonymisering på en måde, der forringer forståeligheden mindst muligt. Medens en konsekvent anvendelse af processuelle betegnelser klart bør undgås, vil det eksempelvis i en straffesag med flere tiltalte være mere oplysende at tale om 'tiltalte 1 (eller evt. T.1), 2, 3' etc. end om 'A, B, C' etc.

Efter stk. 6 bør det skøn, der indgår i vurderingen af, hvorvidt anonymisering bør ske, jf. navnlig stk. 4, nr. 3, udøves af et medlem af den domstol, der har truffet den pågældende afgørelse. Dette kan efter bestemmelsen ske enten ved, at redaktionsopgaven udføres af en dommer eller ved, at retten godkender retningslinier for anonymiseringens omfang. Disse regler kan i visse tilfælde, navnlig for private informationsleverandører, være mindre hensigtsmæssige. Det er derfor bestemt, at en informationsleverandør kan vælge i stedet at lade alle de pågældende afgørelser underkaste yderligere anonymisering efter stk. 3.

Efter stk. 7 skal personnavne m.v., der ikke er anonymiseret efter stk. 3, forsynes med en kode, der gør disse oplysninger usøgbare. Herved udelukkes, at man ved hjælp af Retsinformation systematisk kan finde frem til oplysninger om enkeltpersoner.

Til § 3.

Alle dokumenter i Retsinformation er forsynet med en éntydig nummeridentifikation. Efter bestemmelsen bør endvidere optages de originale journalnumre m.v. i søgbar form med henblik på genfindning m.v. Denne ordning er i sig selv af væsentlig betydning for brugen af Retsinformation og i øvrigt af betydning for regler om egen-access, jf. § 10.

Til kapitel 2. Administrative afgørelser

Til § 4.

Bestemmelsen om den form, hvori afgørelserne optages i Retsinformation, er udformet anderledes med hensyn til administrative afgørelser end med hensyn til retsafgørelser, jf. § 1. Dette skyldes navnlig, at administrative afgørelses autentiske tekster traditionelt kan være mindre egnede til umiddelbar anvendelse i et retsinformationssystem. Bestemmelsen i § 4 giver således mulighed for, at administrative afgørelser kan optages i fx. omskrevet form. Af hensyn til såvel ensartetheden som det principielle aspekt ved omskrivninger m.v. er det fastsat, at spørgsmålet om formen skal drøftes med Retsinformationsrådet.

Til § 5.

Bestemmelsen fastsætter for administrative afgørelser regler om anonymisering, der svarer til reglerne om retsafgørelser i § 2. Det følger af § 5 stk. 2, at anonymiseringspraksis i bl.a. eksisterende specialsamlinger inden for det enkelte sagsområde vil danne udgangspunkt for skønnet over, i hvilket omfang anonymisering bør ske. En sådan hidtidig praksis vil således normalt angive et minimum for anonymiseringen.

Til § 6.

På samme måde med hensyn til retsafgørelser bør de administrative afgørelses originale journalnumre optages i systemet i søgbar form.

*Til kapitel 3. Fælles bestemmelser**Til § 7.*

I overensstemmelse med lov om private registre m.v., § 2, stk. 4, og lov om offentlige myndigheders registre, § 1, stk. 4, fastsættes i stk. 1, at afgørelserne er offentligt tilgængelige. Oplysningerne kan således videregives til almenheden på de vilkår, der til enhver tid gælder om brugen af Retsinformation, herunder om betaling, kodeord m.v.

Stk. 2 indeholder bestemmelser til sikring mod uberettigede indgreb i dataindholdet m.v.

Til § 8.

Spørgsmålet om udskillelse af uaktuelt eller historisk retskildestof rummer en række vanskelige problemstillinger. Der er endnu ikke taget stilling til, hvorledes udskillelse af forældet stof af databaser med konkrete afgørelser bør ske. På denne baggrund bestemmes, at afgørelserne kan opbevares uden sletning indtil videre. Det er endvidere ved bestemmelsen forudsat, at Retsinformationsrådet på et senere tidspunkt overvejer spørgsmålet om historiske databaser m.v. med henblik på særlige retningslinier herfor. Sådanne retningslinier vil være en del af de vilkår, der gælder for databaser i Retsinformation.

Til § 9.

Bestemmelsen i stk. 1 skal sikre mod forkert eller vildledende information, idet det altid skal fremgå, om en afgørelse er blevet appelleret eller påklaget. Endvidere skal udfaldet af behandlingen ved den overordnede instans fremgå, herunder om afgørelsen er blevet ændret og i givet fald hvorledes. Disse krav vil for retsafgørelses vedkommende blive opfyldt på den måde, at appellafgørelsen indlægges i samme dokument som underinstansens afgørelse.

Der skal endvidere efter bestemmelsen i stk. 2 tilrettelægges arbejdsrutiner, der sikrer mod fejl i form af forkert gengivelse af afgørelserne, fejl ved anonymiseringen m.v. Sådanne fejl skal rettes, hvad enten de opdages inden eller efter indlæggelse i databaserne.

Til § 10.

En bestemmelse om egen-access spiller næppe den store praktiske rolle med hensyn til retsinformationssystemer, der er offentligt tilgængelige. Allerede for at modvirke falske forestillinger om, hvad systemet indeholder, er der imidlertid fastsat bestemmelser om egen-access i § 10. Det er en praktisk forudsætning for gennemførelsen af egen-access, at journalnummer el-

ler lignende kendes. I alle normalt forekommende tilfælde vil en person, der med rimelighed mener sig omtalt i en afgørelse, enten være i besiddelse af sagens journalnummer eller dog oplysninger, der gør det muligt at fremfinde journalnummeret.

Efter stk. 2 skal den enkelte informationsleverandør være behjælpelig med gennemførelse af egen-access, herunder med vejledning om, hvorledes journalnummer kan skaffes.

§ 10 indeholder ikke bestemmelser om, med hvilke intervaller egen-access kan begæres. Normalt vil der kun være behov for oplysning én gang pr. afgørelse, medens der på den anden side må være et krav på egen-access for hver ny afgørelse, der vedrører den pågældende.

Om fornødent vil Sekretariatet for Retsinformation være personer, der søger egen-access, behjælpelig med at finde frem til rette informationsleverandør.

Til § 11.

Det følger af de almindelige vilkår for tilslutning til Retsinformation, at databaserne skal godkendes af Sekretariatet for Retsinformation. Det vil endvidere være et led i disse vilkår, at informationsleverandører iagttager retningslinierne vedrørende indlæggelse af afgørelser. Bestemmelsen i § 11 indebærer ikke, at Sekretariatet skal tage stilling til de enkelte dokumenter, herunder med hensyn til anonymisering. Derimod foretages stikprøver, således at eventuelle uoverensstemmelser med retningslinierne vil blive forlangt rettet forinden åbning af databaserne.

Til § 12.

Bestemmelsen fastslår, at ansvaret for overholdelsen af retningslinierne, herunder om anonymisering, påhviler den enkelte informationsleverandør. Der skal udpeges en bestemt medarbejder til varetagelse af denne opgave.

Til § 13.

Ved ikrafttrædelsesbestemmelsen er der taget hensyn til, at ændringer i allerede indlagte dokumenter kan være ganske ressourcekrævende. Med hensyn til sådanne afgørelser i Retsinformation skal retningslinierne således anvendes efter nærmere drøftelse med Retsinformationsrådet. Der vil på denne måde navnlig være mulighed for at give den fornødne udsættelse med gennemførelse af ændringer. Rådet har i øvrigt i den senere tid fulgt den praksis at betinge godkendelse af nye databaser af, at kommende retningslinier vedrørende anonymisering m.v. i det hele vil blive fulgt.«

På baggrund af en anmodning fra Justitsministeriet om en redegørelse vedrørende den videre udvikling af det retlige informationssystem med særlig henblik på judicielle og administrative afgørelser afgav Retsinformationsrådet i september 1988 betænkning nr. 1144 om databaser med konkrete afgørelser.

Retsinformationsrådet foreslår i betænkning 1144/88, at der oprettes databaser med judiciel og administrativ praksis i form af en videre udbygning af Retsinformation. Efter rådets forslag bør der fra starten sigtes mod, at alle retsområder søges dækket. Dette gælder fuldt ud for retsafgørelser.

Med hensyn til administrative afgørelser er det navnlig af praktiske årsager nødvendigt at lade opbygningen fordele over visse etaper på samme måde som regeldatabaserne, jf. betænkningen side 107 og 110-111.

Retsinformationsrådet foreslår desuden, at der på det organisatoriske plan følges samme principper, som gælder for den allerede etablerede del af Retsinformation. Dette indebærer, at baserne vedrørende administrative afgørelser bør forestås af de enkelte ressortministerier, og at baserne med domstolsafgørelser bør forestås af Justitsministeriet. Det indgår endvidere i Retsinformationsrådets forslag, at base- og dokumentstrukturen ved etableringen af baser, der indeholder konkrete afgørelser, af hensyn til brugerne i videst muligt omfang bør være identisk med regeldatabasens struktur.

Vedrørende rådets overvejelser vedrørende baser indeholdende domstolsafgørelser henvises til betænkningens kapitel VI og for så vidt angår baser indeholdende administrative afgørelser henvises til betænkningens kapitel VII.

V. CELEX-systemet

Retsakter, der vedtages af De europæiske Fællesskaber, kundgøres i EF-Tidende, der udkommer på Fællesskabernes 9 officielle sprog. De fire institutioner, Rådet, Kommissionen, Europa-Parlamentet og Domstolen, er indbyrdes uafhængige og selv ansvarlige for offentliggørelsen af deres retsakter, men EF-Tidende udgives af EF's publikationskontor, der er underlagt en fællesledelse.

I slutningen af 1970-erne etablerede institutionerne et fælles edb-baseret dokumentationssystem for fællesskabsret, CELEX, der siden 1981 har været tilgængeligt for offentligheden. Registeret indeholder alle gældende retsakter med ændringer, herunder også mere uformelle retsakter som resolutioner m.v., og retsakterne kan vises på skærmterminalen. Registeret indeholder endvidere domme fra EF-domstolen og andet materiale.

Selv om registeret er tilgængeligt for offentligheden, er der dog kun åbnet for få terminaler i hver land. I den danske centraladministration er det således kun Udenrigsministeriet, der har en terminal, der er tilsluttet CELEX. Søgningen er vanskelig for personer uden et grundigt kendskab til EF-retten, allerede fordi CELEX endnu ikke er tilgængelig på alle de officielle sprog. Den dansksprogede base er således endnu ikke fuldt etableret. Til gengæld udsendes hvert halve år en udskrift af registeret kaldet »Register over gældende EF-retsfor skrifter og andre akter udstedt af EF-institutionerne«. Registeret er emneopdelt og har endvidere en kronologisk nøgle. Registeret omfatter dog ikke domme og lignende.

Litteraturfortegnelse

Oversigt over litteratur, som er ufuldstændigt citeret:

- Andersen, Ernst:* Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen, 1940.
- Andersen, Ernst:* Forfatning og sædvane, 1947.
- Andersen, Ernst og Alf Ross:* Dansk Statsforfatningsret II, 1948.
- Andersen, Poul:* Dansk Forvaltningsret, 5. udg., 1965.
- Andersen, Poul:* Dansk Statsforfatningsret, 1954.
- Berlin, Knud:* Den danske Statsforfatningsret, 1. del, 5. udg. 1943, 2. del, 2. udg., 1939.
- Bramsnæs, C.V.:* Finanslov og finansstyre 1849 – 1949 (Den danske Rigsdag 1849 – 1949. Udgivet af Statsministeriet og Rigsdagens Præsidium, 1953, bd. V s. 157 – 354).
- Busck, Lars:* Folketingets kontrol med forvaltningen, 1988.
- Christiansen, Johs.:* Det radikale venstre. (Den danske Rigsdag 1849 – 1949. Udgivet af Statsministeriet og Rigsdagens Præsidium, 1950, bd. III, s. 330 – 353).
- Espersen, Ole:* Indgåelse og opfyldelse af traktater, 1970.
- von Eyben, W. E.:* Formuerettigheder, 7. udg., 1983.
- Germer, Peter:* Statsforfatningsret I, 1988.
- Gulmann, Claus og Karsten Hagel-Sørensen:* EF-ret, 1988.
- Holm, N. Eilshou:* Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen, 1968.
- Hurwitz, Stephan:* Den danske Kriminalret, alm. del, 4. udg. ved Knud Waaben, 1971.
- Illum, Knud:* Tinglysning, 6. udg., 1982.
- Jensen, Asbjørn, Bo Vesterdorf og John Vogter:* Offentlighedsloven, 1986.
- Jørgensen, Stig:* Erstatningsret, 2. udg. 1972.
- Krarup, Ole:* Øvrighedsmyndighedens grænser, 1969.
- Kruse, A. Vinding:* Erstatningsret, 4. udg., 1986.
- Meyer, Poul:* Offentlig forvaltning, 1970.
- Meyer, Poul:* Politik, statskundskab i grundtræk, 1959.
- Munch, P.:* Hvorledes arbejder rigsdagen? (Den danske Rigsdag 1849 – 1949. Udgivet af Statsministeriet og Rigsdagens Præsidium, 1949, bd. IV, s. 119 – 270).
- Møller, Jens:* Tingenes forretningsordener. (Den danske Rigsdag 1849 – 1949, Udgivet af Statsministeriet og Rigsdagens Præsidium, 1949, bd. IV, s. 5 – 117).

- Ross, Alf*: Dansk Statsforfatningsret I-II, 3. udg. ved Ole Espersen, 1980.
- Ross, Alf*: Statsretlige studier, 1959.
- Ross, Alf*: Lærebog i Folkeret, 6. udg., 1984.
- Steincke, K. K.*: Rigsdagen og administrationen (Den danske Rigsdag 1849 – 1949. Udgivet af Statsministeriet og Rigsdagens Præsidium, 1953, bd. V, s. 355 ff).
- Sørensen, Max*: Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer, 1973.
- Ussing, Henry*: Erstatningsret, 1937, 5. oplag 1959.
- Zahle, Henrik*: Dansk Forfatningsret, foreløbig udgave, 1986.

Sagregister

- Administration*, bemyndigelser til – 16 f, 69
 Se Forvaltning
- Administrationsdepartementet* 106 f
- Administrationskommissionen* 104
- Administrationslove* 155
- Administrative bestemmelser* om loves gennemførelse 130 ff
 – om fratagelse af beskikkelser 46 f
 – i Retsinformation 172 ff
- AFG*, databasenavn i Retsinformation 169
- Afstemning i Folketinget* 119 f
- Aktieselskaber*, bødeansvar 54
- Aktindsigt* i lovgivningssager 126 f
- Ankenævn* 46, 48
- Anklagemyndigheden*, selvstændig stilling 57 f
- Annoncering* af nye retsforskrifter 125
- Anonymisering* i Retsinformation 173 f
- Anordninger*
 Se Anstaltsanordninger, Delegationsanordninger, Gennemførselsanordninger, Sædvaneretsanordninger, Tjenesteanordninger
- Anordningsmyndighed* 19 ff
- Anstaltsanordninger* 19 f, 21, 69
- Basestruktur* i Retsinformationssystemet 167 ff
- Begrebsbestemmelser* i love 31
 Se Terminologier
- Bekendtgørelser*, indhold og formulering 132 f
 Se Lovbekendtgørelser og Cirkulærer
- Bemyndigelser* til administrationen 16 ff, 69
- Bemyndigelsesanordninger* 19
- Bemyndigelseslove*, se Fuldmagtslove
- Bemærkninger til lovforslag*, se Lovmotive
- Betænkninger*, formulering af – 39 f
 koncipering af – 99 ff
 tillægs- 116
 afgivelse af – 100 f
 folketingsudvalgs – 114
 nordiske lovkommissioners – 140
- Bevillingsbestemmelser* i alm love 82 ff
- Bevillingslove*, særskilte – 88
- Bevisbyrde* i erstatningssager, lovbestemmelser om – 63
- Bogstavbetegnelser* i love 28, 35
- Budgetdepartementet* 107
- Budgetvejledningen* 83, 86
- Bødeforelæg* 57
- Bøder* til statskassen eller til andre 56 f
- CELEX-systemet* i Retsinformation 177
- Censur* 49
- Cirkulærer*, afgrænsning mellem bekendtgørelser og – 132 f
- Civillovskommissioner*, nordiske 135 f
- Databasesystemet* ved Retsinformation 165 f, 167 f
- Decimalsystem* i love 27
- Definitioner* i love 30 f
- Delegation* i love 152
- Delegationsanordninger* 19
- Departemental* lovforberedelse 101 ff
- Deputationer* i folketingsudvalg 114
- Derogatorisk* kraft i bekendtgørelser 45
- Direktiver*, gennemførelse af EF- ved lov eller anordning 159
- Dispositionsrammer* i tekstanmærkninger 86
- DOM*, basenavn i Retsinformation 169
- Domstole*, forhold til lovgivningen 60
 Se Endelighedsbestemmelser, Særdomstole, Øvrighedsmyndighedens grænser
- EF-bestemmelser*, gyldighed i Danmark 153 f
 EF-forordninger 154 ff
 lovgivning i tilslutning til EF-direktiver 157 ff
- EF-tidende* 154
- Egen-access* i Retsinformation 175 f
- Egen-skyld* ved erstatningskrav 63
- Ekspropriationslove*, udsættelse af stadfæstelse 124 f
- Embedsmandskomite* for nordiske lovgivningsspørgsmål 137
- Endelighedsbestemmelser* 46
- Erhvervsfrihed*, Gr'l's bestemmelser om – 49
- Erstatningsret*, særlovgivningens forhold til den alm – 62 f

- Finanslov*, lovgivning på – 84 f, 86
Flagning, forskrifter om – 20
Folkeafstemning om lovforslag 124
Folkekirken, rituale anliggender 20
Folketinget, afstemning i – 119 f
 baser i Retsinformation 167
 behandlingen i – 110 ff
 beslutninger om lovforslag 91, 122
 godkendelse af ministerielle dispensationer 15
 ændringer under behandlingen i – 118 ff
 Se Stående udvalg, Udvalg
Folketingstidende 120
 henvisning til – 41
Folketingsudvalg, se Stående udvalg, Udvalg
Folketingsårbogen 120 f
Forarbejder, se Lovmotiver
Forfatningskommissionen, forslag om lov-råd 104
Forhåndsinkorporering af traktater 144 f, 152
Forhåndssamtykke til indgåelse af traktater 144 f
Formueret, særlovgivningens forhold til alm – 63 f
Formålsbestemmelser i love 68
Forsøgsstraf 55
Forvaltningen, lovgivning om -s sagsbe-handling 66ff
Forældelse, særregler om 65 f
Frihedsberøvelse, GrI's bestemmelser om – 48
Fuldmagtslove 44 f
Fællesnordiske lovkomitéer 135 ff
Færøerne, loves gyldighed på – 76 ff

Gebyrer, hjemmel til opkrævning af – 87 f
Gennemførelsesanordninger 19
Grundloven, lovgivningens forhold til – 13, 43 ff
Guadalajakonventionen 148 f
Grønland, loves gyldighed på – 80 ff

Handelsagenter, internationalt samarbejde 142
Handelssager 28, 61
Helsingforsaftalen 135
Henvisninger til andre love 31 f, 41
Historiske oplysninger i Retsinformation 168, 175

Husundersøgelser, GrI's bestemmelser om – 48 f
Høring efter afgivelse af betænkning 101 f
 – af EF-kommissionen om planlagt lov-givning 160 f
Håndhævelsetidspunkt, loves – 69 f

Ikke-økonomisk skade, erstatning for – 63
Ikrafttræden, loves – 33 f, 69 ff
Indledning til love 34
Indstillinger 67 f
Informationsleverandører til Retsinformati-on 167
Informationsvirksomhed, Statens – 164 ff
Inkorporeringsmetode ved opfyldelse af traktater 148 ff
 – ved opfyldelse af EF-forpligtelser 154 f
Internationalt lovsamarbejde 134 ff
 Se EF-bestemmelser, Fællesnordiske lov-komitéer, Justitsministermøder, Konkurs-lovkomité, Nordisk lovsamarbejde
Intertemporalretlige regler, se Overgangs-regler

Justitsministeriets lovafdeling 104 ff
Justitsministermøder, nordiske – 137

Kapitelinddeling i love 26
Kassebemyndigelser 84
KEN, basenavn i Retsinformation 169
Klageadgang til ministeren 48
 administrativ – 66
Kodeord i Retsinformation 169
Kollektivt bødeansvar 54 f
Kolon i lovbestemmelser 28
Kommandoer i Retsinformation 170
Kommissioner, lovforberedelse i – 92 ff
Kommuner, strafansvar 54 f
Kompetence, domstolenes saglige og stedli-ge – 60 f
Konfiskationsbestemmelser i særlove 56, 68
Kongelig resolution om lovforslag 108, 122f
Konkrete love 14 f
Konkurslovskomite, nordisk – 141
Konkursprivilegier, se Privilegium i kon-kursboer
»Konsekvensprincippet« i lovgivningen 67f
Konsultation af EF-kommissionen om planlagt lovgivning 160 ff
Kontaktmandssystemer i nordisk lovsamar-bejde 136

- Kontinentalsoklen*, forskrifter om – 20
Korrobation 123 f
Kundgørelse af love 125 f
 Se Vejledninger
- Lovbekendtgørelser* 128 ff
 hjemmel for – 69
Lovbundne tilskud 83
Love, affattelse 23 ff
 definitioner i – 23 ff
 henvisninger til andre – 31 f
 – med tilbagevirkende kraft
 indledning til – 34
 sproglig udformning af – 23 ff
 systematik i – 25 f
 titler på – 29 f, 33
 ændring af – 32 ff, 74, 117 ff
 – s grundlovsmæssighed, se Grundloven
 – s ikrafttræden 33 f, 69 ff
 – s sproglige affattelse 23 ff, 29 ff
 – s territoriale gyldighed 76 ff
Lovforslag, fremsættelse af – 91 ff, 108 ff
 – oversendelse til statsministeren
 121 f
Lovgivningsmagts kompetence 13
Lovkomiteer, se Fællesnordiske lovkomiteer
Lovmotive 38 ff
 lovgivning i – 41 f
Lovråd, forslag om – 104
Lovtidende 70 f, 125
Lovvalgskonventionen 150
- Magtfordeling*, GrL § 3 44
Miljølovgivning, høring af EF-kommissionen 162
Ministerialtidende 125
Ministermøder 107
Modellove, international udarbejdelse af – 135
Motive, se Lovmotive
- Nimandskomité*, Nordisk Råds juridiske 138
Nordiske juristmøder 135 f
Nordisk lovsamarbejde 135 ff
Nordiske ministermøder 135 ff
Nordisk Råd 137 f
Nordisk statussamling 138
Nordisk Strafferetskomité 140 f
Nordisk udvalg for lovsamarbejde (NUL) 136
- NUL*, se Nordisk udvalg for lovsamarbejde
Nummerering i lovbestemmelser 27 f
Nævn, lovbestemmelser om – 67
- Objektivt bødeansvar*, lovbestemmelse om – 54
Objektivt erstatningsansvar 62
Offentlighed vedr Retsinformation 172
Omskrivningsmetode ved opfyldelse af traktater 148 ff
 – ved opfyldelse af EF-forpligtelser? 154 f
Opfyldelseslovgivning vedr traktater 145 ff
Ophævelsesbestemmelser i love 35, 74 f
Ordførere, tidl – for folketingsudvalg 114
Overgangsregler i love 74 f
Overskrifter i love 26
- Parallelttekster* i lovforslag til lovændringer 41
Partigruppemøder 107, 121
Personoplysninger i Retsinformation 173 f
 »Personudvalg« 93 f
Politibistand 59
Politisager, afgrænsning 55 f, 58
 – forsvarerbeskikkelse 58
 Se Bødeforlæg
Pressemeddelelser om udvalgsarbejder
 – om lovforslag 23, 109
 – om lovvedtagelser 125 f
Prioritet, se Fortrinsprioriteter
Private lovforslag 91, 122 f
Privilegium i konkursboer 61
Produktansvar, internationalt samarbejde 142
Påtaleret, privat eller offentlig – 58
- REG*, databasenavn i Retsinformation 169
Regeringslovforslag 91 f
Rekommandationer i Europarådet 135
 »Repræsentationsudvalg« 93 f
Retsafgørelser i Retsinformation 171 ff
Retsgrundsætninger, loves forhold til – 49 ff
Retsinformation, indrapportering til – 37, 125
 Se indholdsfortegnelse
Retsplejebestemmelser i særlove 57 ff
Retsplejerådet 94
Rettighedsfortabelse, lovregler om – 56
Revisionsbestemmelser i love 76 f, 91

- Rådighedsindskrænkninger, særstilling for* – 65
Råd og nævn 67
- Sagkyndige udtalelser* til brug for folketingsudvalg 113
Samråd mellem folketingsudvalg og ministre 112 f
Sekretærer i folketingsudvalg 112
Selskabslovgivning, internationalt samarbejde 142
Semikolon i lovbestemmelser? 27
Separatist i konkursboer 61
Skattekartotekets forhold til Retsinformation 167
Socialministeriets forhold til Retsinformation 167
Sproglig udformning af love 23 ff, 29 ff
Stadfæstelse af lovforslag 123 f
Statsministeren, oversendelse af vedtagne lovforslag til – 121 f
Statsråd, behandling af lovforslag 123 f
Straffebestemmelser i særlove 50 ff
 – i bekendtgørelser 52
 administrative – 57
Straffelovrådet 94
Strafferammer 55
Stykbetegnelser i love 27
Stående udvalg i Folketinget 111
Systematik i love 25 ff, 33 f
Sædvaneretsanordninger 20 f, 69
Særdomstole 60
Søgekriterier ved Retsinformation 169 ff
Søgeord i Retsinformation 167, 170
Søretssager 28
Søterritoriet, forskrifter om – 61
- Tavshedspligt*, straf for tilsidesættelse af – 54
Tekstanmærkninger på finanslove 85
Terminologier i love 47
Territorialgyldighedsområde 29
Tilbagevirkende kraft, loves – 73
Tillægsbetænkninger fra folketingsudvalg 116
Tillægsbevillingslove 84 ff, 105
Tillægslove 37
Tinglysning, bestemmelser om – i særlovgivning 64
Tjenesteunordninger 19
- Traktater*, ratifikation af –
 folketingssamtykke til – 143 f
 lovgivning på grundlag af – 146 ff
 Se Forhåndsinkorporering, Forhåndssamtykke, Omskrivningsmetode, Opfyldningslovgivning
Transportret, høring af EF-kommissinen 162
»Tro- og love«-erklæringer 53 f
Tvangsbøder 59
Typografi i love 26
- Uagtsomhed*, straf for – 54
Uddannelsesinstitutioner, 20
Udlændingelovgivning, internationalt samarbejde 142 f
Udpantning, lovbestemmelser om – 61
Udsættelse af vedtagne lovforslag 124 f
Udvalg, forberedende – 93 ff
 folketings – 111 ff
Udøvende magt, lovgivningens forhold til den – 45 ff
Undersøgelsesstadiet, retsmidler
Undtagelsesbestemmelser 28
Uskrevne retsregler 21 f, 49
 Se Erstatningsret
- Vejledninger* til orientering om reglers indhold og baggrund 131 ff
Virkningstidspunkt, loves – 72
Værnetingsregler 60 f
- Ytringsfrihed* 49
- Ændringer* under folketingsbehandlingen 118 ff
Ændringslove 32 ff, 69, 74
- Øvrighedsmyndighedens* grænser 45 f