

Folketingets Administration
Lovsekretariatet



23. oktober 2006

Ref. 05-001836-8

Notat

om nogle retlige spørgsmål i relation til lovforslags bemærkninger

Sammenfatning:

Dette notat indeholder en generel gennemgang af gældende krav til udformningen af bemærkningerne til lovforslag, en beskrivelse af bemærkningernes retskildemæssige værdi, dvs. betydningen for de berørte borgere og myndigheder, og en beskrivelse af Folketingets reaktionsmuligheder over for mangelfulde bemærkninger.

1. Indledning

Enhedslisten har anmodet Lovsekretariatet om "et notat om konsekvenserne af, at bemærkningerne til et lovforslag viser sig ikke at holde stik", herunder "hvilken status bemærkningerne juridisk set har i forhold til evt. skadelidte." Det oplyses, at baggrunden for Enhedslistens ønske er den senere tids kritik bl.a. fra en række borgmestre af opgørelsen af de byrdemæssige forskydninger som beskrevet i bilag 1 til bemærkningerne til L 194 (2005-06) (forslag til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner) som følge af dels omlægningerne af opgavefordelingen på baggrund af kommunalreformen, dels udligningsreformen.

2. Krav til udformningen af bemærkninger

De gældende krav til indholdet af bemærkninger til lovforslag er fastlagt i Statsministeriets cirkulære af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v.

Dette cirkulære indeholder en række konkrete krav til, hvilke forhold der skal være beskrevet i bemærkningerne til et lovforslag. I hovedpunkter drejer det sig om følgende:

Almindelige bemærkninger

- Indledning med angivelse af lovforslagets hovedindhold, baggrund for forslaget og formålet med forslaget (§ 3).
- Redegørelse for hovedpunkterne i lovforslaget, herunder bør der for hvert punkt redegøres for gældende ret, anbefalinger i en eventuel kommissionsbetænkning og ministerens overvejelser og forslag (§ 3).
- De økonomiske og administrative konsekvenser for stat og kommuner (§§ 4 og 5)
- De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet (§ 6)
- Miljømæssig konsekvensvurdering (§ 7)
- Forholdet til EU-retten (§ 8)
- Hørte myndigheder m.v. (§ 9)
- Særlig redegørelse, hvis der foreslås delegation til private, f.eks. til at træffe afgørelser i henhold til loven (§ 10)
- Særlig redegørelse, hvis der foreslås indført adgang til husundersøgelser m.v. (§ 11)
- Det skal fremgå, hvis der er tale om genfremsættelse (§ 23)
- Sammenfattende skema, for så vidt angår de forhold, der er nævnt i §§ 4-8 og 11.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

- Kort omtale af gældende regler (§§ 14 og 15)
- Argumentation for ændringen
- Virkningen af ændringen

Bilag til bemærkningerne

- Såkaldt paralleltekst ved forslag til ændringslove (§ 20)
- Ved implementering af EU-regler, typisk et direktiv, bør dette i almindelighed optrykkes som bilag til lovforslagets bemærkninger (§ 21)
- Andet materiale, f.eks. notat med beskrivelse af administrativ praksis, statistiske bearbejdelser og lign. af betydning for vurdering af lovforslaget bør optages som bilag til bemærkningerne eller indarbejdes i bemærkningerne (§ 22).

Det skal understreges, at det er væsentligt at sondre mellem bilag til bemærkningerne og bilag til selve loven. Bilag til bemærkningerne udgør en del af det, der kaldes lovmotiver, og vil være optrykt efter bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser, medens et bilag

til selve loven er en del lovteksten og vil blive kundgjort i Lovtidende sammen med denne. Bilag til loven skal i et lovforslag være optrykt umiddelbart efter selve lovteksten og før bemærkningerne. F.eks. indeholdt netop et af de andre forslag, der indgik i den kommunale finansieringsreform, L 195, et bilag til selve loven. Bilaget fastsatte maksimumssatser for udskrivningsprocenter og grundskyldspromiller for 2007. Dette skete med udgangspunkt i beregningerne af de samlede byrdefordelingsmæssige konsekvenser. Sondringen mellem bilag til selve loven og bilag til bemærkningerne er især af betydning ved fastlæggelsen af bilagets retskildemæssige værdi, jf. nedenfor under punkt 3.

Mere generelt fremgår det af cirkulærets § 16, stk. 1, at lovforslags bemærkninger bør udformes således, at de over for Folketingets medlemmer og offentligheden uddyber lovforslagets indhold og giver fyldestgørende grundlag for at vurdere forslaget's begrundelse og forventede virkning.

Finansministeriet har i maj 2005 udsendt en vejledning i udarbejdelse af konsekvensvurderinger. Af denne fremgår det, at det ud over at opfylde kravene i Statsministeriets cirkulære – for at sikre en dækkende beskrivelse af lovforslagets konsekvenser – kan være nødvendigt at redegøre for yderligere konsekvenser. Det kunne f.eks. være regionalpolitiske eller ligestillingsmæssige konsekvenser.

3. Bemærkninger retskildemæssige betydning, herunder relationerne til de berørte borgere og myndigheder

Ved retskilder forstås normalt de faktorer, der bestemmer, hvordan »gældende ret« skal fastlægges.

Den primære og helt afgørende retskilde er selve loven. Dette indebærer, at hvis der findes en klar lovbestemmelse, som afgør et retsspørgsmål, må alt andet vige. Imidlertid vil selve lovteksten undertiden kunne give anledning til fortolkningsvanskeligheder, og i denne forbindelse vil bemærkningerne til lovforslaget indgå som en retskilde.

Læren om retskilder er indgående behandlet i den juridiske litteratur. Om bemærkninger's retskildemæssige vægt anføres det f.eks. i Juridisk grundbog 4. udgave, 1988, ved von Eyben, side 38:

»Hvis en minister ved fremsættelsen af et lovforslag har udtalt sig om fortolkninger af en bestemmelse i forslaget, vil dette virke med meget stor vægt, fordi man må gå ud fra, at disse bemærkninger danner grundlaget for hele behandlingen i Folketinget. Selv om måske ikke alle medlemmer af Folketinget har læst

hver eneste udtalelse igennem, er det i hvert fald sikkert, at de ordførere, der på partiets vegne skal tage stilling til spørgsmålet, og det folketingsudvalg, som kommer til at behandle problemerne, indgående overvejer, hvad der måtte stå i ministerens forelæggelsesbemærkninger. Ud fra disse betragtninger er det derfor realistisk at tillægge sådanne udtalelser afgørende vægt ved fortolkningen, og herpå foreligger der da også adskillige eksempler (i retspraksis).«

Netop fordi bemærkningerne til lovforslag tillægges stor fortolkningsmæssig betydning, er affattelsen af dem vigtig, jf. side 13 i Justitsministeriets Vejledning om lov kvalitet, hvoraf følgende fremgår:

»Heri ligger også, at uklare, tvetydige eller i øvrigt sjuskede bemærkninger ofte vil have den virkning, at den pågældende lov får en anden anvendelse i praksis end den, som er tilsigtet fra vedkommende ministeriums side. Bl.a. af de anførte grunde er det et helt centralt lov kvalitetskrav, at bemærkningerne til lovforslag affattes fyldestgørende og korrekt.«

Sammenfattende kan man sige, at bemærkninger, der udtaler sig om den konkrete forståelse af en foreslået bestemmelse, vil blive tillagt stor fortolkningsmæssig betydning, og at det derfor er særdeles vigtigt, at sådanne bemærkninger er affattet fyldestgørende og korrekt. På den anden side vil der i bemærkninger til lovforslag også indgå elementer så som f.eks. vurderinger af forslaget's forventede økonomiske og administrative konsekvenser, der ikke har til hensigt at forklare indholdet af lovtæksten, og som derfor sjældent vil udgøre noget selvstændigt fortolkningsmæssigt bidrag.

Derimod vil konsekvensvurderingerne ofte have stor betydning for den politiske stillingtagen til lovforslaget.

4. Folketingets reaktionsmuligheder

I det omfang Folketinget er af den opfattelse, at en minister, f.eks. i bemærkningerne til et lovforslag, ikke har opfyldt de ovenfor beskrevne krav til udformningen af bemærkninger, kan Folketinget søge at drage ministeren til ansvar for dette.

Det kan ske ved at søge et retligt ansvar gjort gældende. Det forudsætter, at ministeren forsætligt eller ved grov uagtsomhed har tilsidesat de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed, herunder har givet

»Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.« (Ministeransvarlighedsloven § 5)

Det kan også ske ved at gøre et politisk ansvar gældende over for den pågældende minister. Det politiske ansvar kan i modsætning til det retlige ansvar endvidere gøres gældende uden et egentligt ansvarsgrundlag, blot på grundlag af politiske uoverensstemmelser. Ansvarsgrundlaget for det politiske ansvar er retligt ubundet i den forstand, at der ikke gælder nogen juridisk norm for, hvilke forhold ved en ministers embedsførelse eller person Folketinget skal eller kan lægge til grund for sin vurdering af, om et mistillidsvotum skal stilles.

Det politiske ansvar kan komme til udtryk i form af kritik eller misbilligelse af ministerens embedsførelse. I yderste konsekvens kan Folketinget vedtage et mistillidsvotum efter grundlovens § 15, der i stk. 1 bestemmer, at »Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham«.

Som nævnt i indledningen drejer kritikken af bemærkningerne til lovforslag nr. L 194 sig om den oversigt over de byrdefordelingsmæssige forskydninger for de enkelte kommuner af kommunalreformen samt virkningerne af den foreslåede udligningsreform, der er optrykt som bilag til bemærkningerne.

Flere medlemmer af Folketinget har stillet spørgsmål til indenrigs- og sundhedsministeren og statsministeren for at belyse denne oversigt, jf. f.eks. § 20-spørgsmål nr. S 7, 8, 127, 139, 141, 163 og 211-215 samt spørgsmål 1-4 på KOU - alm. del.