

Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 6. maj 2009

## Beretning

om

### håndhævelse af love inden ikrafttræden

#### 1. Udvalgsarbejdet

Baggrunden for denne beretning er udvalgets behandling af spørgsmålet om håndhævelse af lovgivning, inden lovforslag træder i kraft.

Sagen udspringer af behandlingen af lovforslag L 154 om forslag til lov om midlertidig udskydelse af betalingsfristerne for indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms. Ved 2. behandling af forslaget fandt flere ordførere, at der var behov for, at Udvalget for Forretningsordenen drøftede spørgsmålet om håndhævelse af love inden ikrafttræden.

#### *Møder*

Udvalget har behandlet sagen i 3 møder.

#### *Samråd*

Udvalget har stillet 1 samrådsspørgsmål til justitsministeren. Ministeren har besvaret spørgsmålene i et samråd med udvalget den 1. april 2009.

#### *Spørgsmål*

Udvalget har stillet 5 spørgsmål til justitsministeren, som denne har besvaret henholdsvis den 24. marts 2009 (alm. del spørgsmål 1-3, samlingen 2008-2009) og den 15. april 2009 (alm. del spørgsmål 4-5, samlingen 2008-2009). Herudover har udvalget stillet et spørgsmål til skatteministeren, som denne har besvaret den 15. april 2009 (alm. del spørgsmål 6, samlingen 2008-2009). Endelig har udvalget stillet et spørgsmål til statsministeren, som denne har besvaret den 5. maj 2009 (alm. del spørgsmål 7, samlingen 2008-2009). Statsministerens svar på dette spørgsmål er optrykt som bilag 2.

Herudover har Lovsekretariatet efter anmodning udarbejdet en oversigt over regeringens lancering af initiativet med udskydelse af A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms, jf. nedenfor under pkt. 2.1.-2.2.

#### 2. Det faktiske forløb

Det faktiske forløb i sagen beskrives herunder i pkt. 2.1. til 2.5. Under pkt. 2.1. beskrives regeringens lancering af initiativet med udskydelse af betalingsfrister for A-skat og moms. Under pkt. 2.2. omtales den informationskampagne om initiativet, som blev iværksat over for virksomheder m.v. Under pkt. 2.3. omtales bestemmelserne om ikrafttræden af lovforslag L 154 om midlertidig udskydelse af betalingsfrister. Under pkt. 2.4. omtales behandlingen af lovforslaget i Folketinget og under pkt. 2.5. omtales de svar, som henholdsvis skatteministeren og justitsministeren har givet til Skatteudvalget og Udvalget for Forretningsordenen.

## 2.1. Regeringens lancering af initiativet

Det fremgår af en pressemeddelelse fra Statsministeriet af 16. februar 2009, at regeringen den 20. februar 2009 på virksomheden Coloplast i Humlebæk afholdt et såkaldt økonomisk arbejds møde med repræsentanter fra bl.a. erhvervsliv og fagbevægelsen. Fra regeringen deltog statsministeren, økonomi- og erhvervsministeren, finansministeren og beskæftigelsesministeren. Ministrene afholdt efter arbejds mødet et pressemøde.

På dette pressemøde blev det annonceret, at regeringen havde besluttet at forlænge kredittiderne for moms og A-skat.

Samme dag den 20. februar 2009 udsendte Skatteministeriet en pressemeddelelse, hvoraf følgende bl.a. fremgik:

*»Fra mange sider, har det været nævnt, at likviditeten i erhvervslivet er presset på grund af finans-krisen. Også i sunde virksomheder med stabil drift og god indtjening. Regeringen har derfor besluttet at forlænge kredittiderne for indbetaling af moms og A-skat.*

*Med udskydelsen af betalingsfristerne sender regeringen 61,4 mia. kr. ud i virksomhederne. Pengene kan virksomhederne bruge som driftskapital i det næste halve år. For staten betyder udskydelsen et rentetab på 1,4 mia. kr. [.....]*

*Regeringens initiativ.*

*Fristerne for indbetaling af indeholdt A-skat udskydes med en måned allerede fra februar. Konsekvensen af udskydelsen vil være, at de store virksomheder, som skal betale den indeholdte A-skat sidste bankdag i februar, kan udskyde betalingen til marts. Tilsvarende vil konsekvensen for de små og mellemstore virksomheder, som skal indbetale den indeholdte A-skat for februar måned den 10. marts, være, at de kan udskyde betalingen til 14. april. Ordningen løber i 6 måneder og afsluttes med at der i sidste måned skal ske indbetaling af både den almindelige rate A-skat og den seneste udskudte rate A-skat.*

*Regeringen vil desuden lempe på indbetalingsfristerne vedrørende moms. For større virksomheder, som betaler moms månedsvis forlænges kredittiden med gennemsnitlig 30 dage startende med momsen for januar. Momsen for januar måned skal efter de gældende regler indbetales den 25. februar. Denne rate kan udskydes til betaling den 25. marts i stedet for 25. februar. På denne måde rulles udskydelsen frem i 6 måneder, og afsluttes med at der i den sidste måned skal ske indbetaling af både den almindelige momsrate og den seneste udskudte momsrate. De mellemstore virksomheder indbetaler moms hvert kvartal. Momsen betales 1 måned og 10 dage efter kvartalets udløb. For dem skydes fristen med gennemsnitligt 20 dage. Konkret betyder det, at mosen for januar kvartal, som normalt skal betales den 10. maj udskydes til betaling den 2. juni. Fristen for afregning af mosen for april kvartal rykkes tilsvarende til 2 måneder efter kvartalets udløb og skal således betales den 1. september.*

*Regeringen vil hurtigst muligt fremsætte lovforslag om udskydelsen af betalingsfristerne.*

*Administrationen i SKAT*

*Da initiativet iværksættes allerede for betalingen af A-skat for februar måned og moms for januar måned har der været kort tid til at tilrette procedurerne i SKAT. Det kan derfor ikke helt udelukkes, at der kan blive udsendt systemmæssige rykkere til virksomhederne, når betalingen for A-skat og mosen ikke indgår til sædvanlige frister. Skulle det ske og modtager virksomhederne en systemmæssig rykker fra SKAT om betaling af beløbet, skal virksomhederne blot se bort fra henvendelsen. Der vil ikke blive tillagt renter eller gebyrer, og der vil ikke blive iværksat inddrivelsesmæssige tiltag på baggrund af udskydelsen af betalingsfristen.«*

Samme dag den 20. februar 2009 kl. 15.00 holdt skatteministeren et pressemøde, hvor ministeren i Skatteministeriet briefede pressen og besvarede spørgsmål vedrørende udskydelsen.

Den 23. februar 2009 udsendte skatteministeriet en pressemeddelelse, hvor det fremgik, at det også havde vist sig muligt for små virksomheder, der afregner moms halvårligt, at få gavn af regeringens initiativ om længere betalingsfrist.

Det fremgik videre herom, at *»Der har på grund af EU-reglerne været tvivl om, hvorvidt regeringen havde mulighed for at hjælpe de små virksomheder med bedre likviditet ved at give længere betalingsfrist for moms. Baggrunden er, at kredittiden efter udløbet af afregningsperioden efter EU-reglerne ikke må overstige to måneder. De små virksomheder har allerede i dag en kredittid på to måneder. Derfor kan kredittiden ikke bare udskydes. Efter EU-reglerne må man dog godt forlænge afregningsperioden med op til et år. Regeringen har derfor besluttet at forlænge afregningsperioden for de små virksomheder, der afregner moms halvårligt.*

*Det sker ved, at virksomhederne får mulighed for at sammenlægge momsperioden for andet halvår af 2008 med momsperioden for første halvår af 2009. Herved bliver virksomhedernes betaling af moms for andet halvår af 2008 sammenlagt med betalingen af moms for første halvår af 2009 med den virkning, at moms for hele perioden fra 1. juli 2008 til 30. juli 2009 skal betales senest 1. september 2009. Moms for andet halvår af 2009 skal afregnes efter de sædvanlige regler med sidste rettidige angivelses- og betalingsfrist den 1. marts 2010.«*

## **2.2. Informationskampagne over for virksomheder m.v.**

I et samråd i Skatteudvalget den 1. april 2009 orienterede skatteministeren bl.a. udvalget om den informationskampagne, som ministeriet iværksatte over for virksomhederne om de udskudte betalingsfrister. Ifølge det til Skatteudvalget fremsendte talepapir fra samrådet nævnte ministeren herom, at:

*»Fredag den 20. februar blev der lagt pressemeddelelse på Skatteministeriets hjemmeside, og der blev lagt et nyhedsbrev til virksomhederne på SKAT's hjemmeside. Nyhedsbreve til virksomhederne udsendes også elektronisk til de virksomheder, der har valgt at abonnere på nyheder fra SKAT.*

*Fredag den 20. februar holdt jeg klokken 15.00 pressemøde i mit ministerium om udskydelsen af betalingsfristerne.*

*Fredag den 20. februar blev der i edb-systemet for indberetning til indkomstregistret og i LetLøn indlagt besked om, at fristerne for indberetning af A-skat og arbejdsmarkedsbidrag ikke ændres i forbindelse med fristforlængelsen af selve betalingen af A-skat og arbejdsmarkedsbidrag. Tirsdag den 24. februar var teksten suppleret med de nye indbetalingsfrister.*

*Fredag den 20. februar blev nyheden om udskydelsen af betalingsfristerne for A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms lagt ind i TastSelv Erhverv. Mandag den 23. februar blev virksomhederne gjort opmærksom på de nye frister, når de ville angive moms.*

*Mandag den 23. februar blev det på Skatteministeriets hjemmeside oplyst om, at virksomheder, der afregner moms halvårligt også var omfattet af udskydelsen af betalingsfristerne.*

*Mandag den 23. februar blev der lagt et mere detaljeret nyhedsbrev ud på SKAT's hjemmeside også med elektronisk udsendelse til abonnenter. I dagene 23. - 24. februar blev der udsendt mail til alle de virksomheder, som SKAT har mailadresser på. Det er ca. 260.000 virksomheder.*

*Den 24. februar blev der indrykket annoncer i en række dagblade. Annoncerne fortalte om udskydelsen af de første frister den 25. februar for moms og den 27. februar for A-skatten, samt hvad fristerne var ændret til.*

Den 26. februar lagde SKAT et nyhedsbrev på hjemmesiden om, hvad virksomhederne skulle gøre, hvis de ville have et allerede betalt beløb tilbagebetalt med henblik på at indbetale det igen til den udskudte frist.

Den 27. februar indrykkede SKAT annoncer i en række dagblade, hvor der blev fortalt generelt om udskydelse og oplyst om, at de to næstfølgende frister den 2. marts for halvårsmoms og den 10. marts for A-skatten var udskudt.«

### **2.3. Bestemmelserne om ikrafttræden i lovforslag L 154 midlertidig udskydelse af betalingsfristerne for indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms**

Lovforslaget om midlertidig udskydelse af betalingsfristerne for indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms (L 154) blev fremsat af skatteministeren den 25. februar 2009. Lovforslaget indeholder følgende bestemmelse om ikrafttræden:

»§ 10. Loven træder i kraft den 13. marts 2009.

Stk. 2. Lovforslaget kan stadfæstes straks efter vedtagelsen.

Stk. 3. Loven har virkning fra den 25. februar 2009.«

Af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen om ikrafttræden fremgår:

Til stk. 1 og 2

Det foreslås, at lovforslaget træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende, og det foreslås, at lovforslaget kan stadfæstes straks efter vedtagelsen.

Disse forslag om ikrafttrædelse og stadfæstelse skal ses i sammenhæng med, at lovforslaget efter det foreslåede stk. 2 tillægges virkning fra den 25. februar 2009. Det vil sige forud for en eventuel vedtagelse. På den baggrund er det nødvendigt, at lovforslaget kan stadfæstes hurtigt, således at det kan træde i kraft hurtigst muligt.

Til stk. 3

Det foreslås, at loven får virkning fra og med den 25. februar 2009. Dette er fristen for angivelse af moms for januar måned for virksomheder med kalendermåneden som afregningsperiode. Den foreslåede regel om virkningstidspunktet sikrer dermed, at lovforslaget kan få virkning for disse angivelser og dermed for fristerne for betaling af januar-momsen for virksomheder med kalendermåneden som afregningsperiode.«

Herudover blev der i bemærkningerne til lovforslaget gjort rede for den informationskampagne om initiativet, som var planlagt, og som er beskrevet ovenfor i pkt. 2.2. med uddrag fra skatteministerens talepapir fra samrådet i Skatteudvalget den 1. april 2009.

### **2.4. Folketingets behandling af lovforslag L 154**

Lovforslaget blev som nævnt fremsat den 25. februar 2009 og var til 1. behandling den 26. februar 2009. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Skatteudvalget. Udvalget afgav betænkning den 5. marts 2009. Lovforslaget var til 2. behandling den 10. marts, hvorefter det blev henvist til fornyet behandling i Skatteudvalget.

Spørgsmålet om håndhævelse af lovforslagets bestemmelser, inden loven var vedtaget og trådt i kraft, blev ikke rejst under 1. behandlingen af lovforslaget.

Skatteudvalget bad i spørgsmål nr. 6 til L 154 af 27. februar 2009 ministeren gøre rede for den tidlige håndhævelse, ligesom udvalget ønskede oplyst, om Justitsministeriet eller andre havde foretaget en vurdering af de juridiske aspekter af dette.

Af Skatteudvalgets betænkning fremgik det bl.a., at et mindretal (RV) »finder det principielt uacceptabelt, at regeringen begynder at administrere efter bestemmelserne i et ikke-vedtaget lovforslag. Principielt tilsidesætter man herved en eksisterende lov ved en administrativ afgørelse. Fremgangsmåden forekommer at være aldeles i strid med Justitsministeriets egen Vejledning om lovkvalitet af juni 2005.«

Ved 2. behandling af lovforslaget blev spørgsmålet om håndhævelse af lovforslagets bestemmelser inden lovens vedtagelse rejst af flere ordførere. I den tillægsbetænkning, som Skatteudvalget afgav, efter at lovforslaget på ny var henvist til udvalget, fremgik det bl.a., at

»Udvalget udtaler, at der under andenbehandlingen af lovforslaget – bl.a. på baggrund af en række spørgsmål, som udvalget havde stillet til skatteministeren – opstod principiel debat om lovligheden af det i lovforslaget valgte håndhævelsetidspunkt. Udvalget udtrykker sin tilfredshed med, at dette principielle og vigtige lovgivningsanliggende nu behandles i Udvalget for Forretningsordenen.«

Lovforslaget blev vedtaget ved 3. behandling den 12. marts 2009.

## **2.5. Skatteministerens og justitsministerens svar på spørgsmål fra Folketingets Skatteudvalg og Udvalget for Forretningsordenen**

Skatteudvalget spurgte ved spørgsmål nr. 6 til L 154 af 27. februar 2009 skatteministeren, med hvilken konkret hjemmelsbestemmelse SKAT kan håndhæve de foreslåede men endnu ikke vedtagne regler, således at virksomhederne allerede fra fremsættelsestidspunktet gives lov til at undlade at indbetale A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms, der i henhold til gældende skatteregler er forfaldne til betaling. Skatteudvalget spurgte endvidere, om Justitsministeriet eller andre har foretaget en vurdering af de juridiske aspekter forbundet med, at reglerne håndhæves af myndighederne allerede fra fremsættelsestidspunktet.

Hertil svarede skatteministeren bl.a., at lovforslaget efter sit indhold har tilbagevirkende kraft, og at dette ikke er betænkeligt, fordi der er tale om en frivillig ordning af lempende karakter. Skatteministeren anførte endvidere følgende:

»Begrundelsen for dette virkningstidspunkt er, at den igangværende kreditkrise har nødvendiggjort et hurtigt indgreb, som giver erhvervslivet en forøget likviditet. Det har således været nødvendigt, at forslaget får virkning hurtigt.

Som også tilkendegivelserne ved førstebehandlingen af lovforslaget viser, er der flertal for lovforslaget. Det må derfor forventes, at lovforslaget bliver vedtaget.

Lovforslaget har naturligvis – som alle andre lovforslag – været til lovteknisk gennemgang hos Justitsministeriet, der ikke havde bemærkninger til den anvendte fremgangsmåde.«

I spørgsmål 23 af 4. marts 2009 fra Skatteudvalget bad udvalget skatteministeren om at indhente Justitsministeriets vurdering af, om myndigheder kan håndhæve foreslåede regler forud for reglernes vedtagelse, stadfæstelse og kundgørelse samt Justitsministeriets vurdering af, om den førte administration, hvorefter SKAT allerede fra fremsættelsestidspunktet administrerer efter de i lovforslaget foreslåede regler, er forenelig med grundlovens § 22.

I sit svar herpå anførte skatteministeren bl.a., at lovforslaget inden tidspunktet for udskydelsen af de første betalingsfrister havde været til lovteknisk gennemgang hos Justitsministeriet, hvor lovforslaget var blevet vurderet i sin helhed. Justitsministeriet havde ikke bemærkninger til den valgte fremgangsmåde for ikrafttrædelsen. Dertil kommer, at regeringen inden annonceringen af beslutningen

om at udskyde virksomhedernes betalingsfrister havde sikret sig, at der ville være parlamentarisk flertal for lovforslaget. Derfor meldte regeringen beslutningen ud og bad SKAT om at administrere i overensstemmelse med regeringens beslutning baseret på, at lovforslaget ville blive vedtaget hurtigt.

Skatteministeren har i sit supplerende svar af 24. marts 2009 på spørgsmål nr. 6 af 27. februar 2009 og spørgsmål nr. 23 af 4. marts 2009 bl.a. anført, at Skatteministeriet efterfølgende er blevet opmærksom på, at der for så vidt angår Justitsministeriets lovtekniske gennemgang har foreligget en beklagelig misforståelse, idet Justitsministeriet efter besvarelsen af spørgsmål 23 har oplyst over for Skatteministeriet, at Justitsministeriet fremkom med bemærkninger i forbindelse med den lovtekniske gennemgang vedrørende spørgsmålet om håndhævelse af de regler, som blev foreslået ved L 154.

Misforståelsen skal ifølge Skatteministeriet ses i sammenhæng med, at Justitsministeriets bemærkninger blev fremsat i en telefonsamtale, og at udarbejdelsen af lovforslaget foregik under et meget betydeligt tidspres. På den baggrund har Skatteministeriet meget beklaget formuleringen af det oprindelige svar på spørgsmål 23. Samtidig understreger Skatteministeriet, at det fortsat ved Skatteministeriets afgivelse af svaret af 4. marts 2009 var Skatteministeriets opfattelse, at Justitsministeriet ikke var fremkommet med bemærkninger af den omhandlede karakter.

Skatteministeriet anfører, at det på baggrund af det særdeles uheldige forløb selvsagt også er meget beklageligt, at der ikke blev foretaget en høring af Justitsministeriet med henblik på at få en særskilt udtalelse om ikrafttrædelsen og håndhævelsen af lovforslaget, sådan som der lægges op til i spørgsmålet.

Skatteudvalget afholdt et samråd med skatteministeren den 1. april 2009, hvor udvalget bl.a. bad ministeren om at gøre rede for, hvordan det kan gå til, at oplysning om Justitsministeriets telefoniske bemærkninger til lovforslaget ikke indgik i og fik betydning for indholdet af ministerens svar til Folketinget. Af ministerens talepunkter til brug for besvarelsen, som efterfølgende blev omdelt i Skatteudvalget, fremgår det bl.a.:

*»Jeg kan kun meget beklage, at der ved behandlingen af lovforslaget har været fejl og misforståelser, som har gjort, at vi har måttet indse, at mine svar over for Tinget ikke har været fyldestgørende.*

*Selve beslutningen om midlertidigt at udskyde virksomhedernes betalingsfrister for indeholdt A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms blev meddelt fredag den 20. februar 2009 efter, at regeringen løbende havde haft drøftelser med erhvervslivet. Beslutningen blev taget på baggrund af den alvorlige økonomiske situation for virksomhederne og samfundsøkonomien. Det var en del af denne beslutning, at betalingsfristerne skulle udskydes straks uanset, at lovgrundlaget på dette tidspunkt ikke var på plads. Den væsentligste hensigt med ændringen ville blive forspildt, hvis loven først fik effekt fra vedtagelsen, som lå efter indbetalingstidspunkterne. Det var således et helt bevidst valg, at lade virksomhederne udskyde betalingerne, inden loven var vedtaget.*

*Jeg var selvfølgelig orienteret om, at det vi var i gang med, var helt ekstraordinært. At håndhæve en lov før den er vedtaget blev naturligvis anset for at være helt ekstraordinært – og vi har således heller ikke lagt skjul på, at det var det, der var hensigten og faktisk skete. Det regeringen lagde vægt på i forbindelse med beslutningen var, at vi havde sikret os, at vi havde parlamentarisk flertal bag beslutningen, at lovforslaget var klart begunstigende og helt frivilligt for virksomhederne at bruge. Jeg skal selvfølgelig stærkt beklage, at vores juridiske udgangspunkt vedr. mulighederne for at håndhæve ordningen så tidligt, som tilfældet var, ikke var rigtigt.*

*Da jeg henholdsvis den 2. marts og den 4. marts afgav min besvarelse af spørgsmål 6 og spørgsmål 23 havde lovforslaget været til lovteknisk gennemgang hos Justitsministeriets embedsmænd. Efter*

den lovtekniske gennemgang var mine embedsmænd af den opfattelse, at de ikke havde modtaget advarsler fra Justitsministeriet om, at lovforslaget stred imod grundloven. Derfor afgav jeg mit første svar på spørgsmål 6 og spørgsmål 23 i god tro om, at Justitsministeriet ikke havde haft bemærkninger til lovforslagets ikrafttrædelse og håndhævelse.

Skatteministeriet blev så efterfølgende opmærksomt på, at der på dette punkt forelå en beklagelig misforståelse, idet Justitsministeriet efter besvarelsen af spørgsmål 23 oplyste over for Skatteministeriet, at Justitsministeriet fremkom med bemærkninger i forbindelse med den lovtekniske gennemgang til spørgsmålet om håndhævelse af de foreslåede regler. Det er en misforståelse, som skal ses i sammenhæng med, at Justitsministeriets bemærkninger kom i en telefonsamtale, og at udarbejdelsen af lovforslaget skete under et meget betydeligt tidspres.

Det var det, som jeg den 24. marts sendte mit supplerende svar til spørgsmål 6 og spørgsmål 23 til Skatteudvalget om, med min stærke beklagelse over de oprindelige formuleringer af svarene, samt over at der ikke blev foretaget en høring af Justitsministeriet for at få en særskilt udtalelse om ikrafttrædelsen og håndhævelsen af lovforslaget. Jeg skal også her gentage denne beklagelse, og jeg vil på baggrund af hændelsesforløbet være opmærksom på, at også i meget hastende sager skal de sædvanlige procedurer følges.«

Udvalget for Forretningsordenen stillede den 10. marts 2009 tre spørgsmål til justitsministeren, (Udvalget for Forretningsordenen alm. del spørgsmål 1-3 samlingen 2008-2009).

Spørgsmål 1 lød således:

»Justitsministeren bedes gøre rede for, om myndigheder kan håndhæve foreslåede regler forud for reglernes vedtagelse, stadfæstelse og kundgørelse samt gøre rede for Justitsministeriets vurdering af, om den førte administration, hvorefter SKAT allerede fra fremsættelsestidspunktet administrerer efter de i lovforslaget foreslåede regler, er forenelig med grundlovens § 22. Der henvises til Justitsministeriets Vejledning om lov kvalitet, juni 2005, side 39 til 40, hvor det bl.a. fremgår:

»Tilbagevirkende kraft: »Grundlovens § 22 indeholder følgende bestemmelse om lovs ikrafttræden og kundgørelse: »§ 22. Et af Folketinget vedtaget lovforslag får lovskraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af kongen. Kongen befaler lovens kundgørelse og drager omsorg for dens fuldbyrdelse.« For at afgøre, hvilket tidspunkt lovgivningsmagten kan fastsætte for en lovs ikrafttræden, kan det være hensigtsmæssigt at sondre mellem to problemstillinger:

- a) Det tidspunkt, fra hvilket myndighederne kan anvende loven (håndhævelsestidspunktet), og
- b) Det tidspunkt, fra hvilket kendsgerninger afføder retsvirkninger i overensstemmelse med loven (gyldighedstidspunktet).

Det antages, at en lov først kan håndhæves, når den er vedtaget, stadfæstet og kundgjort.««

I sit svar herpå af 24. marts 2009 gennemgår justitsministeren de relevante bestemmelser i lovforslaget og bemærkningerne hertil.

Det fremgår herefter, at

»Grundloven indeholder således ikke et forbud mod at tillægge love tilbagevirkende kraft. Den foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelse i lovforslagets § 10 – hvorefter loven har virkning fra fremsættelsestidspunktet – rejser derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke i sig selv spørgsmål i forhold til grundloven. Det bemærkes i den forbindelse, at ordningen (som er frivillig) må anses for at være af begunstigende karakter, og at de almindelige retssikkerhedsmæssige betragtninger, der som nævnt ovenfor under pkt. 1 knytter sig til love med tilbagevirkende kraft, derfor ikke gør sig gældende.

*Derimod antages det – som også nævnt ovenfor under pkt. 1 – at en lov først kan håndhæves, når den er vedtaget, stadfæstet og kundgjort. Det gælder også i relation til det omhandlede lovforslag om midlertidig udskydelse af betalingsfristerne for indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms, og det har således efter Justitsministeriets opfattelse ikke været muligt for skattemyndighederne at håndhæve de i lovforslaget foreslåede regler allerede fra fremsættelsestidspunktet. Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet ikke har taget stilling til, om skattemyndighederne efter de regler, der var gældende på tidspunktet for den iværksatte administration, har haft hjemmel til at udskyde virksomhedernes indbetalinger af indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms. Dette spørgsmål henhører således under Skatteministeriet.*

Udvalget for Forretningsordenen bad den 3. april 2009 skatteministeren om at gøre rede for, om skattemyndighederne efter de regler, der var gældende på tidspunktet for den iværksatte administration, har haft hjemmel til at udskyde virksomhedernes indbetalinger af indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms (alm. del spørgsmål 6, samlingen 2008-2009).

I sit svar herpå af 15. april 2009 oplyser skatteministeren, at

*»Om mulige hjemler på Skatteministeriets område kan jeg oplyse, at der i inddrivelsesloven findes en generel hjemmel til at give henstand med betalinger. Det er en forudsætning for anvendelsen af henstandsreglen, at der inden henstand ydes foretages en individuel bedømmelse af den konkrete sag, og at skatteyderen har anmodet om henstand. Bestemmelsen kan derfor ikke bruges til at give kollektiv henstand for alle virksomheders betaling af A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms i perioden fra fremsættelsen af lovforslag nr. 154 til dets vedtagelse og kundgørelse. Tilsvarende gælder i forhold til de retningslinjer, som er offentliggjort på SKAT's hjemmeside om, hvornår virksomhedernes indbetalinger til SKAT anses for rettidige.*

*Af mine talepunkter til besvarelse af samrådsspørgsmål vedrørende lovforslag nr. L 154 alm. del bilag 241 af 1. april 2009, fremgår, at virksomheder, der efter de gældende regler ikke havde indbetalt A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms for henholdsvis 2. halvår 2008 og januar og februar 2009, først ville blive foreløbigt fastsat af SKAT den 25. marts 2009 og rykket af SKAT for betalingen den 21. april 2009, altså efter vedtagelsen og offentliggørelsen af lovforslag nr. 154. SKAT's procedure for disse situationer kan heller ikke anses for hjemmel til den udskydelse, som var sigtet med lovforslag nr. L 154, af alle virksomheders betaling af A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms i perioden fra fremsættelsen af lovforslag nr. 154 til dets vedtagelse og kundgørelse.«*

Udvalget for Forretningsordenen stillede følgende samrådsspørgsmål til justitsministeren *»der ønskes en uddybning og drøftelse af ministerens svar af 24. marts 2009 på udvalgets spørgsmål 1-3.«*

Justitsministeren nævnte her bl.a., at det var Justitsministeriets opfattelse, at der ikke havde været muligt for skattemyndighederne at håndhæve de i lovforslaget foreslåede regler allerede fra fremsættelsestidspunktet, dog at Justitsministeriet ikke havde taget stilling til, om der eventuelt på Skatteministeriets område fandtes hjemmel hertil.

Justitsministeren slog herudover fast, at såfremt et folketingsudvalg under behandlingen af et lovforslag ønsker, at Justitsministeriet foretager en vurdering af et spørgsmål, der er særligt knyttet til f.eks. lovforslagets forhold til grundloven, foretager Justitsministeriet naturligvis gerne en sådan vurdering.

Under samrådet den 1. april 2009 blev det igen nævnt, at Justitsministeriet havde afgivet telefoniske lovtekniske bemærkninger til L 154, og at Justitsministeriet havde taget et telefonnotat herom.

Om indholdet af disse telefoniske bemærkninger oplyste justitsministeren, at Justitsministeriet ikke havde henvist til grundloven, men at ministeriet klart havde tilkendegivet, at *»det ikke gik«* at håndhæve bestemmelserne i L 154, før loven var vedtaget og trådt i kraft.



Udvalget for Forretningsordenen bad ved spørgsmål nr. 5 (alm. del) af 3. april 2009 justitsministeren om at sende udvalget en kopi af telefonnotatet.

Justitsministeriet har i sit svar på spørgsmålet bl.a. oplyst, at der

*»på den sag, som Justitsministeriet har oprettet vedrørende den lovtekniske gennemgang af lovforslaget, bl.a. ligger en kortfattet, håndskrevet notits om en telefonsamtale, som en medarbejder i Justitsministeriet har ført med en medarbejder i Skatteministeriet vedrørende spørgsmålet om håndhævelse.«*

Justitsministeriet ønsker dog af principielle grunde ikke at udlevere notitsen til Folketinget, og har som begrundelse for dette bl.a. anført:

*»Det er således nærliggende at tro, at en udlevering af den omhandlede notits på et senere tidspunkt vil blive fremhævet som et væsentligt argument for, at et ministerium også i andre sager – herunder lovgivningssager – der påkalder sig Folketingets særlige opmærksomhed, bør udlevere interne arbejdsdokumenter til Folketinget, hvis der opstår særlig opmærksomhed i Folketinget om en sag.«*

*Stillet overfor udsigten til, at netop deres formløse interne notits eller interne notering kan blive udleveret til Folketinget, og at de som personer dermed risikere at blive omdrejningspunktet for en diskussion i Folketinget som den foreliggende vedrørende forløbet omkring L 154, vil den enkelte embedsmand med stor sandsynlighed søge at beskytte sig selv.*

*Dette vil kunne ske ved, at den enkelte embedsmand dels udarbejder færre interne notitser mv., fordi det vil være for ressourcekrævende at opretholde det nuværende antal interne notitser mv. og samtidigt gøre dem egnede til offentliggørelse, dels bruger uforholdsmæssig mange ressourcer på, at gøre de interne notitser mv., som den pågældende trods alt vælger at udarbejde, egnede til at blive offentliggjort.*

*Det er Justitsministeriets opfattelse, at en sådan udvikling vil være særdeles u hensigtsmæssig og en dårlig anvendelse af centraladministrationens ressourcer, som hverken vil være i de enkelte ministeriers eller Folketingets interesse.*

*4. Selvom forløbet omkring L 154 som nævnt også efter Justitsministeriets opfattelse har været helt usædvanligt, ønsker ministeriet af de anførte principielle grunde ikke at udlevere den omhandlede kortfattede håndskrevne notits.«*

Justitsministeren nævnte endvidere under samrådet, at det er normal praksis, at Justitsministeriet – efter at man har afgivet lovtekniske bemærkninger – gennemgår, om fagministerierne følger de lovtekniske råd og anbefalinger, som Justitsministeriet giver. Det sker ved, at Justitsministeriet gennemgår lovforslaget på ny i forbindelse med at dette drøftes i regeringens Koordinationsudvalg eller på ministermøde.

I den konkrete sag havde Justitsministeriet dog ikke mulighed for dette, da Justitsministeriet pga. den hastende karakter ikke havde mulighed for at gennemgå det af Skatteministeriet endelige udarbejdede forslag på ny.

### **3. Konklusion**

Ifølge grundlovens § 22 får et af Folketinget vedtaget lovforslag *»lovskraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af kongen. Kongen befaler lovens kundgørelse og drager omsorg for dens fuldbyrdelse.«*

Det følger heraf, at en lov først kan håndhæves, når den er vedtaget, stadfæstet og kundgjort.

Udvalget konstaterer, at skattemyndighederne har administreret efter bestemmelser, som den 25. februar 2009 blev fremsat som L 154 og først blev vedtaget af Folketinget den 12. marts 2009. Dette har skatteministeren under et samråd i Skatteudvalget stærkt beklaget.

Udvalget for Forretningsordenen udtrykker stærk kritik af, at Skatteministeriet således har håndhævet bestemmelserne i L 154, inden lovforslaget var vedtaget, stadfæstet og kundgjort.

Udvalget finder, at det påhviler statsministeren at tilrettelægge regeringens arbejde, så der ikke sker gentagelser i fremtiden.

**Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende beretning nr. 3 UFO alm. del**

<b>Spm.nr.</b>	<b>Titel</b>
1	MFU spm. om regler forud for reglernes vedtagelse, stadfæstelse og kundgørelse af lovforslag, til justitsministeren og ministerens svar herpå
2	MFU spm. om regler forud for reglernes vedtagelse, stadfæstelse og kundgørelse af lovforslag, til justitsministeren og ministerens svar herpå
3	MFU spm. om regler forud for reglernes vedtagelse, stadfæstelse og kundgørelse af lovforslag, til justitsministeren og ministerens svar herpå
4	Spm. om talepapir til samrådet i UFO, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om ministeriets lovtekniske bemærkninger til lovforslag L 154, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om talepapir fra samråd med Skatteudvalget, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm. om at fagministerier undlader at tilrette lovforslag, til statsministeren, og ministerens svar herpå

**Oversigt over samrådsspørgsmål vedrørende**

<b>Samråds- spm.nr.</b>	<b>Titel</b>
A	Samrådsspm. om loves gyldighedstidspunkt, til justitsministeren

**Spørgsmål 7 til statsministeren og dennes svar herpå***Spørgsmål 7:*

»Der henvises til forløbet omkring skatteministerens fremsættelse af L 154 om midlertidige udskydelse af betalingsfristerne for indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms samt en række besvarelser fra skatteministeren og justitsministeren til Skatteudvalget og Udvalget for Forretningsordenen vedrørende denne sag:

Hvilke initiativer vil statsministeren tage for at sikre, at det ikke sker fremover, at fagministerier undlader at tilrette lovforslag efter de lovtekniske bemærkninger, som Justitsministeriet afgiver i henhold til Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag m.v.«

*Svar:*

Indledningsvis vil jeg gerne slå fast, at jeg – på samme måde som skatteministeren og justitsministeren – er mere end almindeligt ærgerlig over forløbet i den konkrete sag om lovforslag nr. L 154 om midlertidig udskydelse af betalingsfristerne for indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms.

Jeg finder, at procedurerne i forbindelse med Justitsministeriets lovtekniske gennemgang generelt fungerer tilfredsstillende.

På baggrund af den konkrete sag har jeg imidlertid besluttet at tage sagen op på et ministermøde, hvor jeg – sammen med justitsministeren – vil indskærpe de procedurer, som fagministerierne skal iagttage i tilknytning til Justitsministeriets lovtekniske gennemgang af regeringens lovforslag forud for det enkelte forslags fremsættelse for Folketinget.