

LOVSEKRETARIATET

NOTAT
OM DELING AF LOVFORSLAG

FOLKETINGET



1. Sammenfatning

I de senere år er der sket en markant stigning i antallet af delinger af lovforslag.

Da delinger kan være lovteknisk komplicerede, medfører stigningen, at risikoen for, at et vedtaget lovforslag har lovtekniske mangler, øges.

I notatet beskrives udviklingen.

2.

Generel beskrivelse af delinger, herunder af årsager til stigningen

Det forekommer undertiden i forbindelse med behandlingen af lovforslag i Folketinget, at der fremkommer ønske om, at det pågældende lovforslag deles. Dette kan i givet fald ske ved ændringsforslag.

2.1.

Om antallet af delinger, herunder mulige årsager til stigningen

Tidligere blev ændringsforslag om deling stillet relativt sjældent. I perioden fra 1953-1980 vedtog Folketinget således i alt blot 12 delinger. I de senere årtier er tallet steget, f.eks. var der i perioden fra 2000-2010 i alt 27 delinger, og især i de seneste to folketingsår er der sket en markant stigning. Således er der i disse to folketingsår vedtaget henholdsvis 10 og 11 delinger.

Ofte vil initiativet til et ændringsforslag om deling komme fra et oppositionsmedlem. Når et eller flere oppositionspartier ønsker et lovforslag delt, vil årsagen næsten altid være et ønske om at kunne differentiere stemmeafgivningen ved 3. behandling i forhold til forskellige dele af et samlelovforslag.

Også en minister (forslagsstiller) kan stille ændringsforslag om deling. Dette er tidligere typisk sket i situationer, hvor det under behandlingen i Folketinget viser sig, at ministeren ikke kan få flertal for det samlede forslag, men derimod kan få to forskellige flertal til at vedtage de delte forslag. En anden situation, hvor ministeren stiller ændringsforslag om deling, er tilfælde, hvor der er enighed om, at en del af et lovforslag - af hensyn til en tidlig ikrafttræden - udskilles og vedtages først, hvorefter Folketinget har bedre tid til at behandle resten af forslaget.

11. oktober 2013

Ref.: 13-000851-6

Ole Ødegaard Christiansen

Chefkonsulent

I de senere år forekommer det endvidere i stigende omfang, at en minister - selv om der er et flertal for det samlede forslag - ønsker at imødekomme et (stort) mindretals ønske om at kunne differentiere sin stemmeafgivning og derfor selv stiller forslag om deling af lovforslaget. Særlig i den situation, hvor der i et lovforslag, der gennemfører et forlig, er medtaget andre elementer, der ikke støttes af et forligsparti, sker det ofte, at ministeren selv stiller ændringsforslag om deling.

Mens der tidligere var en vis tilbageholdenhed fra regeringens side med at imødekomme ønsker fra partierne om deling "blot" for at lette deres stemmeafgivning, synes der i de senere år at være en stigende tendens til at imødekomme sådanne ønsker, også selv om dette ikke er nødvendigt for at opnå et flertal for lovforslaget. Tidligere valgte disse partier i stedet at stille ændringsforslag om, at de elementer, de var imod, udgik, suppleret med politiske bemærkninger i betænkning om, hvordan de ville stille sig ved afstemningen om forslagens endelige vedtagelse, hvis deres ændringsforslag skulle blive forkastet.

Endelig er det Lovsekretariatets vurdering, at stigningen i antallet af delinger i de seneste to folketingsår især er begrundet i, at der tilsyneladende er indgået en aftale mellem oppositionspartierne på begge sider af regeringen om, at såfremt blot et parti ønsker en deling, vil de øvrige oppositionspartier tiltræde et ændringsforslag herom.

2.2

Om anvendelsen af samlelove

Ønsket om deling af et lovforslag hænger tæt sammen med anvendelsen af samlelove, og det kan hævdes, at den enkleste måde at reducere antallet af delinger vil være at opfordre regeringen til i større omfang, end det sker pt., at overveje partiernes behov for at kunne differentiere deres stemmeafgivning. Samtidig vil det dog næppe heller være i Folketingets interesse helt at fraråde regeringen at samle forskelligartede emner i et lovforslag, da det givetvis vil medføre en meget stor stigning i antallet af lovforslag. Det falder i øvrigt uden for rammerne for dette notat at belyse anvendelsen af samlelove. Det er dog Lovsekretariatets vurdering, at der ikke inden for de seneste 10-15 år er sket en udvidelse i anvendelsen af samlelove, der kan siges at udgøre årsagen til de senere års stigning i antallet af delinger af lovforslag.

3.

Problemer i forbindelse med delinger

Undertiden er et ændringsforslag om deling ikke uproblematisk set fra en lovteknisk synsvinkel, idet der i forbindelse med delingen skal foretages en række konsekvensændringer både via ændringsforslag og redaktionelle konsekvensændringer af ganske kompliceret karakter, som alt andet lige medfører risiko for fejl under processen, der ofte foregår under et vist tidspres. Dette gælder især, når meget omfangsrige lovforslag ønskes delt, eller når indholdet af ét ændringsnummer ønskes delt. I disse tilfælde vil det være

nødvendigt at affatte nummeret i begge dele af det delte lovforslag for herefter at stille yderligere ændringsforslag til 3. behandling af det forslag, der vedtages sidst.

Også i forhold til den politiske proces i de stående udvalg kan ændringsforslag om deling give anledning til vanskeligheder. Lovsekretariatet er således bekendt med tilfælde, hvor det ved betænkningens afgivelse stod uklart for udvalgsmedlemmer, at de, hvis de i øvrigt støttede en deling også skulle støtte ændringsforslag, der udgjorde tekniske konsekvenser af delingen. Endvidere står det ikke altid klart for udvalgsmedlemmer, at de f.eks. ikke kan støtte ministerændringsforslag til det udelte forslag og samtidig støtte en deling af forslaget.

Endvidere kan delinger af lovforslag udgøre en ulempe dels for de borgere, som er lovgivningens primære adressater, dels for advokater, dommere, forvaltningsmyndigheder og andre, der anvender lovgivningen, idet en deling kan gøre det vanskeligere at finde bemærkningerne til de enkelte bestemmelser, der jo kun findes som bemærkninger til det fremsatte (udelte) forslag.