



Notat til Sundheds- og Ældreudvalget

Om identitetskravet i grundlovens § 41, stk. 2, i forhold til to ændringsforslag til lovforslag nr. L 191

1. Indledning

Sundheds- og Ældreudvalget har til brug for udvalgets behandling af lovforslag nr. L 191 anmodet om Lovsekretariatets vurdering af, hvorvidt ændringsforslag nr. 1 og 6 til lovforslaget, jf. udvalgets udkast til betænkning over lovforslaget offentliggjort den 2. juni 2020 (bilag 7), vil opfylde det såkaldte identitetskrav, dvs. kravet om, at et ændringsforslag til et stillet lovforslag ikke må have en sådan karakter, at en eventuel vedtagelse af forslaget vil stride mod kravet om, at lovforslaget skal gennemgå tre behandlinger i Folketinget, jf. grundlovens § 41, stk. 2.¹

3. juni 2020

Lovsekretariatet
J.nr.: 19-000795-14

Der er efter Lovsekretariatets opfattelse væsentlige betænkeligheder ved, at ændringsforslag nr. 6 ikke undergives tre behandlinger, men Lovsekretariatet har ikke fundet belæg for med sikkerhed at mene, at en eventuel vedtagelse heraf klart må anses som stridende mod kravet om tre behandlinger i Folketinget, jf. grundlovens § 41, stk. 2.

2. Generelt om identitetskravet

Lovsekretariatet kan generelt om identitetskravet bl.a. henvise til sit notat af 28. januar 2015 til Retsudvalget, som blev udarbejdet som svar på et spørgsmål om forholdet mellem lovforslag nr. L 69 (folketingsåret 2014-15, 1. samling), der var under behandling i Retsudvalget, og et ændringsforslag fra justitsministeren hertil. Generelt om identitetskravet anførte Lovsekretariatet følgende i notatet:

"Det følger af grundlovens § 41, stk. 2, at et lovforslag ikke kan vedtages, forinden det tre gange har været behandlet i Folketinget.

¹ Ændringsforslag nr. 1 vedrører alene en konsekvensændring af lovforslagets titel og omtales derfor ikke nærmere i notatet.



Identitetsproblematikken drejer sig om, hvor omfattende ændringer der kan foretages i et lovforslag under dets behandling i Folketinget, uden at den nævnte bestemmelse i grundlovens § 41, stk. 2, kan anses for overtrådt. Man kan sige, at grundlovens § 41, stk. 2, sætter grænser for, i hvilket omfang et lovforslags identitet kan ændres ved ændringsforslag.

Grundlovens § 41, stk. 2, opstiller ikke klare grænser for, hvilke ændringer der kan foretages. Besvarelsen af spørgsmålet må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Ved denne vurdering må der lægges vægt på, at alle spørgsmål, der gøres til genstand for lovgivning, sikres en grundig behandling i Folketinget, og at offentligheden (specielt de, der berøres af lovgivningen) bør have mulighed for at påvirke lovgivningsprocessen.

Den afgørende retningslinje må på den baggrund være, at hovedsubstanten i en af Folketinget vedtagen lov faktisk er blevet undergivet tre behandlinger. Således må ændringsforslag i hvert fald vedrøre samme emne som lovforslaget eller sagt med andre ord, så må ændringsforslaget have en indholdsmæssig sammenhæng med lovforslaget.

Hvis Folketingets formand anser et ændringsforslag for at være i strid med grundloven, indstiller formanden til Tinget, at forslaget afvises, jf. Folketingets forretningsorden § 16, stk. 3. Folketingets formand vil forinden have forhandlet spørgsmålet med Udvalget for Forretningsordenen, og proceduren forudsætter, at ændringsforslaget ganske klart er i strid med grundloven.

Hvis et ændringsforslag ikke klart er i strid med grundloven, men spørgsmålet alligevel rejses, har Udvalget for Forretningsordenen besluttet, at det i første omgang overlades til fagudvalget at beslutte, hvad der videre skal ske, eventuelt på baggrund af et notat fra Folketingets administration. I fagudvalget må tvivlen om foreneligheden med grundloven indgå i udvalgets politiske overvejelser om ændringsforslaget.

En omfattende gennemgang af kriterier, der kan indgå i afgørelsen af, om identitetskravet er opfyldt, og en gennemgang af Folketingets praksis er gengivet i et notat fra Lovsekretariatet af 31. marts 2000, der er optrykt som bilag 4 til Udvalget for Forretningsordenens betænkning over B 69 af 3. maj 2000 (Folketingstidende 1999-2000, tillæg B, side 689 ff.)”



I det omtalte notat af 31. marts 2000 er følgende kriterier ved vurderingen af, om et ændringsforslag opfylder identitetskravet, anført:

- Om ændringsforslaget har samme formål som lovforslaget. Hvis der alene er tale om at løse det samme problem på en anden måde, kan det tale for identitet.
- Hvornår ændringsforslaget første gang omtales/behandles mere konkret. Hvis det har været omtalt ved førstebehandlingen og stilles i udvalgsbetænkningen til 2. behandling, er det alt andet lige mindre betænkeligt, end hvis det uden foramtale stilles som ændringsforslag dagen før 3. behandling til omdeling under mødet. At muligheden for et konkret ændringsforslag er omtalt under førstebehandlingen kan på den baggrund tale for, at identitetskravet er opfyldt.
- Om der er tale om at regulere den samme personkreds eller en ny personkreds. Går ændringsforslaget ud på at regulere en helt ny personkreds, kan det tale imod identitet, fordi den pågældende gruppe i givet fald ikke har haft mulighed for at forholde sig til forslaget.
- Om der er tale om et ændringsforslag af nogenlunde samme økonomiske omfang, som lovforslaget. Hvis der er tale om meget store økonomiske ændringer, kan det tale for, at ændringsforslaget bør undergives 3 egentlige behandlinger (og dermed tale imod identitet).
- Om ændringsforslaget fastholder eller fraviger den basale struktur i lovforslaget. Hvis den basale struktur i lovforslaget fraviges, kan det tale imod identitet.
- Om ændringsforslaget vil medføre ændringer i andre hovedlove end den lov, der foreslås ændret ved lovforslaget. Ændringer i andre hovedlove vil som udgangspunkt tale imod identitet.
- Om ændringsforslaget vedrører samme del af loven, som lovforslaget vedrører (f.eks. kan man ikke ved et lovforslag om ændring af retsplejelovens afsnit om appelbegrænsning lave ændringer om advokater). Hvis et ændringsforslag således angår en anden del af loven end lovforslaget, kan det tale imod identitet.
- Om det er nødvendigt at ændre lovforslagets titel, eventuel undertitel. Dette moment vil typisk kun spille en mindre rolle, men en nødvendig ændring af titlen kan tale imod identitet.



- Om ændringsforslaget går ud på en helt ny affattelse af lovforslaget, hvilket typisk kun spiller en mindre rolle, men det kan tale imod identitet.
- Om ændringsforslaget med stor sikkerhed ikke vil blive vedtaget. Hvis det ikke forventes vedtaget, kan man argumentere for, at det er mindre væsentligt, om det har været gennem tre egentlige behandlinger.

3. Forslag nr. L 191

Af de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 191 fremgår bl.a. følgende:

"I »Aftale om plan for genåbning af Danmark« noterer partierne sig bl.a., at genåbningen hviler på et element om isolation af personer, der er smittet med Coronavirussygdom (covid-19). Et tilbud om isolation uden for hjemmet er – sammen med en effektiv teststrategi og omfattende smitteopsporing – et hovedelement i en forsvarlig og tryk genåbning af samfundet.

Med dette lovforslag ønsker regeringen i den aktuelle situation at indføre mulighed for, at borgere, der er smittet med covid-19, og som af forskellige årsager risikerer at udsætte deres omgivelser, herunder nære pårørende, for sundhedsmæssige risici ved fortsat at opholde sig hjemme, kan lade sig isolere frivilligt på en facilitet, som kommunen stiller til rådighed. Det gælder blandt andet borgere, som grundet de fysiske rammer i hjemmet vil have vanskeligt ved at gennemføre Sundhedsstyrelsens råd om velfungerende selvisolation. Der kan også være et særligt hensyn at tage til sårbare familiemedlemmer, der tilhører en særlig risikogruppe som for eksempel borgere med kronisk sygdom.

Aktuelt vil det betyde, at der vil blive fastsat regler om, at kommunalbestyrelserne skal tilbyde isolationsfaciliteter ved at indgå aftale med private leverandører af hoteller, feriecentre og andre kommercielle overnatningsfaciliteter, som skal etablere og drive frivillige isolationsfaciliteter i forbindelse med håndteringen af covid-19.

Det er dog regeringens opfattelse, at et sådant behov også kan opstå i andre situationer end den aktuelle situation med håndtering af covid-19. Det kunne f.eks. være i tilfælde af epidemier, større ulykker og lignende, som håndteres af det regionale og kommunale sundhedsberedskab, hvor der opstår sundhedsmæssige risici eller hvor



en borger på grund af en anden sygdom end covid-19 ikke kan opholde sig i eget hjem enten på grund af risiko for at smitte andre, der opholder sig det pågældende sted, og hvor en hensigtsmæssig selv-isolation af forskellige grunde ikke kan opretholdes eller fordi borgeren skal være i karantæne for observation for at udvikle sygdom.

I det lys finder regeringen det hensigtsmæssigt, at såvel kommunalbestyrelser som regionsråd generelt skal have pligt til at stille faciliteter til rådighed til indkvartering af borgere, der af hensyn til egen eller andres sundhed, frivilligt vil lade sig isolere, således, at det i den konkrete situation kan vurderes, hvilken myndighed der mest hensigtsmæssigt vil kunne varetage opgaven med at stille indkvarteringsfaciliteter til rådighed for en nærmere defineret målgruppe.

Regeringen finder, at kommunalbestyrelser og regionsråd bør løse opgaven og at kommunalbestyrelser og regionsråd, derfor skal have ansvar for i sådanne særlige tilfælde at stille indkvarteringsfaciliteter til rådighed for borgere enten ved, at kommunalbestyrelsen eller regionsrådet selv eller i samarbejde med andre kommuner og regioner stiller indkvarteringsfaciliteter til rådighed for borgere i målgruppen eller ved, at kommunalbestyrelsen eller regionsrådet indgår aftale med private leverandører om benyttelse af private faciliteter. Aktivering af forpligtelsen vil således forudsætte en konkret udmøntning af reglerne målrettet den pågældende situation.”

4. Ændringsforslag nr. 6 til forslag til L 191

Ændringsforslag nr. 6, som er stillet af sundheds- og ældreministeren, går ud på, at der i lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester indsættes en hjemmel til, at Styrelsen for Patientsikkerhed kan indhente nummeroplysninger i nummeroplysningsdatabasen ("118-registret").

Som nærmere beskrevet i bemærkningerne til ændringsforslaget, har den foreslåede ændring konkret til formål, at en ny kontaktopsporingsenhed, som skal ligge under Styrelsen for Patientsikkerhed, kan hjælpe smittede personer med at kortlægge og opspore nære kontakter. For at sikre en optimal og proaktiv smitteopsporingsindsats er det nødvendigt, at den nye kontaktopsporingsenhed får adgang til kontaktoplysninger på personer, der er testet positiv med covid-19, og nære kontakter til disse personer.

Ændringsforslaget skal ses i sammenhæng med »Aftale om plan for genåbning af Danmark« af 8. maj 2020, hvori partierne bag aftalen bl.a. noterer sig, at genåbningen hviler på fem elementer – heraf på



en offensiv teststrategi med testning i både et sundhedsspor og et samfundsspor, smitteopsporing og isolation af smittede.

5. Kriterier ved afgørelsen af spørgsmålet om identitet

Af de kriterier, der er opregnet i det under afsnit 2 nævnte notat, og som kan anses for særligt relevante at inddrage i det konkrete tilfælde, kan nævnes, at:

(Kriterier, der taler for identitet)

- Ændringsforslaget synes at varetage samme overordnede formål som lovforslaget, nemlig at styrke en offensiv teststrategi, smitteopsporing og isolation af smittede, der indgår som et blandt fem delelementer, som genåbning af Danmark ifølge "Aftale om plan for genåbning af Danmark" hviler på. Det bemærkes dog, at lovforslaget mere specifikt synes at vedrøre isolation af smittede og andre, mens ændringsforslag mere specifikt synes at vedrøre smitteopsporing.

(Kriterier, der taler imod identitet)

- Uanset at både ændringsforslaget og lovforslaget vedrører spørgsmål om bekæmpelse af covid-19, er der ikke herudover nogen egentlig indholdsmæssig sammenhæng mellem ændringsforslaget og lovforslaget. Ændringsforslaget giver Styrelsen for Patientsikkerhed adgang til nummeroplysninger fra 118-registeret til brug for smitteopsporingssindsatsen, mens lovforslaget vedrører tilbud om frivillig isolation uden for hjemmet i forbindelse med den aktuelle situation med håndtering af covid-19 og i andre situationer. Ændringsforslaget kan således ikke siges at være et alternativ til eller udbygning af det oprindelige forslag, men derimod en ny ordning, der supplerer forslaget.
- Ændringsforslaget indebærer en udvidelse af den personkreds, der berøres af lovforslaget ved i et videre omfang end lovforslaget at berøre nære kontakter til personer, som er testet positiv for covid-19. Dertil kommer, at personkredsen, der i forvejen berøres af lovforslaget, berøres på en anden måde med ændringsforslaget. Det bemærkes i den sammenhæng, at lovforslaget omhandler isolation på frivillig basis, hvorimod ændringsforslaget omhandler en myndigheds adgang til nummeroplysninger, herunder hemmelige telefonnumre.
- Ændringsforslaget medfører ændring i en anden hovedlov (lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, der hører under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet) end den, der foreslås ændret ved lovforslaget (sundhedsloven, der hører under Sundhed- og Ældreministeriet).
- Lovforslagets undertitel, der på nuværende tidspunkt er angivet som "Frivillige indkvarteringsfaciliteter", afspejler efter Lovsekretariatets



- opfattelse ikke indholdet af ændringsforslaget, hvilket er meddelt ministeriet.
- Ændringsforslaget vedrører Styrelsen for Patientsikkerheds opgaver og beføjelser, mens lovforslaget vedrører opgaver, der skal varetages af regionsråd og kommunalbestyrelser på foranledning af sundheds- og ældreministeren.
 - Indholdet af ændringsforslaget er hverken omtalt under 1. behandling af lovforslaget eller i bemærkningerne til lovforslaget.

Som det ses, er de nævnte kriterier ikke entydige, ligesom det er vigtigt at holde sig for øje, at ikke alle de nævnte kriterier indgår med samme vægt i den samlede afvejning af, om identitetskravet er opfyldt. Den afgørende retningslinje må som nævnt ovenfor være, at hovedsubstansen i et af Folketinget vedtaget lovforslag faktisk er undergivet tre behandlinger.

6. Lovsekretariatets vurdering

Lovsekretariatet finder, at det giver anledning til tvivl, om ændringsforslaget er i overensstemmelse med identitetskravet i grundlovens § 41, stk. 2.

På den ene side kan det hævdes, at der er identitet, da ændringsforslaget og lovforslaget synes at varetage samme overordnede formål.

På den anden side kan det hævdes, at der ikke er identitet, navnlig på grund af, at der – ikke udover det overordnede formål om bekæmpelse af covid-19 – er en umiddelbar indholdsmæssig sammenhæng mellem ændringsforslaget og lovforslaget, der henholdsvis vedrører frivillig isolation af smittede og andre og adgang til nummeroplysninger som led i smitteopsporing, og at den udvidede personkreds, der berøres af ændringsforslaget, dermed berøres på en anden måde, end der er lagt op til med selve lovforslaget.

Folketinget har normalt en relativt lempelig praksis med hensyn til at stille ændringsforslag, og det er kun ændringsforslag, der åbenbart mangler tilknytning til det fremsatte lovforslag, der afvises.

Der er efter Lovsekretariatets opfattelse væsentlige betænkeligheder ved, at ændringsforslag nr. 6 ikke undergives tre behandlinger, men Lovsekretariatet har ikke fundet belæg for med sikkerhed at mene, at en eventuel vedtagelse heraf klart må anses som stridende mod kravet om tre behandlinger i Folketinget, jf. grundlovens § 41, stk. 2.

Det bemærkes i tilknytning til spørgsmålet om identitet, at hovedformålet med kravet om tre behandlinger er at understøtte en grundig behandling af lovforslag. I sammenhæng hermed bemærkes, at der generelt består en øget risiko for en mindre grundig behandling af ændringsforslag, som ikke nødvendigvis undergives samme former for høring som det stillede lovforslag. Ønsket om en god lovkvalitet taler således mere generelt for, at man bør være tilbageholdende med at stille ændringsforslag, der savner en klar indholdsmæssig sammenhæng med det pågældende lovforslag.